

Contenir la France, partager les Pays-bas méridionaux : tâter les limites du « droit public de l'Europe » en 1725

0. « Droit public » et « balance » de l'Europe

Il peut paraître assez téméraire de ma part de faire référence à la fameuse « balance de l'Europe », qui lie diplomatie multilatérale et droit international. Le principe a été classé dans le champ de la politique par de nombreux auteurs¹. Des tentatives d'en distiller une théorie juridique générale ont pour la plupart échoué².

Cependant, je crois que cette qualification tient surtout au concept de *normativité* qu'on emploie en droit international. Est-ce qu'il est possible de parler d'une normativité « forte » dans des questions de pouvoir ? Après la Guerre de Succession d'Espagne (1701/1702-1713/1714), la balance est censée concorder les intérêts particuliers d'une multitude de souverains. Sans elle, la genèse ou le respect d'une règle de droit quelconque sont très improbables. La balance assure la paix, elle procure donc la norme primaire de sécurité.

On voit la force normative de la balance à l'œuvre lors de moments de crise, où il est très probable qu'une modification négociée du *statu quo* n'a que peu de chances. Août 1725 en est un. Malgré les oppositions de fond entre les deux camps, il n'est pas advenu de nouvelle guerre européenne et coloniale comme la Guerre de Succession d'Espagne.

Si de nombreux auteurs ont essayé d'élaborer ou de reconstituer une théorie récurrente de la balance, je me concentre sur une époque bien précise (1713-1739), où l'on peut prendre en compte le contexte politique. Le processus de négociation permanente qu'implique le principe de balance, peut être abordé autrement que sous l'angle de la diplomatie de congrès. L'excellent travail d'Andreas Osiander³, par exemple, aborde le système étatique de l'Europe dans son ensemble depuis 1640 jusqu'à la chute du mur de Berlin, en sélectionnant les congrès de paix, qui viennent nécessairement après une période belliqueuse. La paix d'Utrecht (1713) y est par exemple suivie par celle de Vienne (1815). Or, ne pourrait-on pas observer le succès d'un système par l'absence de confrontations armées ?

Rares sont les études qui prennent la période de « Fleury et Walpole » à part. Le monde anglo-saxon connaît un spécialiste de l'époque-Robert Walpole avec les innombrables travaux de Jeremy Black, qui met l'accent sur les relations entre parlement et politique étrangère. À part cette exception, les ouvrages sont plutôt datés : Paul Vaucher⁴, Muret⁵ et Wilson⁶, qui traitent du couple franco-anglais, ont écrit dans l'entre-guerre.

La structure de la pensée de ces diplomates n'a, jusqu'à présent, pas été soumise à un examen juridique. Les historiens du droit international connaissent à l'heure présente très bien la doctrine : Mably (1709-1785), Wolff (1679-1754), Vattel (1714-1767)⁷, Barbeyrac (1674-1744), Moser (1701-1785)... ont tous fait l'objet d'analyses philosophiques et juridiques. Gaspard de

¹ Mattei, *Histoire du droit de la guerre (1700-1819)*, 2006, 377.

² Donnadieu, *Théorie de l'équilibre*, 1900; Dupuis, *Le principe d'équilibre*, 1909; Nys, *La théorie de l'équilibre*, RDILC 1893; Zeller, *Le Principe de l'équilibre*, 1964.

³ OSIANDER, A., *The states system of Europe, 1640-1990 : peacemaking and the conditions of the international stability*, Oxford, Clarendon Press, 1994, 358 p.

⁴ P. VAUCHER, *Robert Walpole et la politique de Fleury (1731-1742)*, Paris, Plon, 1924, II + XII + 473 p.

⁵ P. MURET, *La prépondérance anglaise (1715-1763)*, in *Peuples et Civilisations*, IX, Paris, Librairie Félix Alcan, 1937, 652 p.

⁶ A.M. WILSON, *French Foreign Policy during the Administration of Cardinal Fleury: a study in diplomacy and commercial development*, in *Harvard Historical Studies*, 40, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1936, IX + 433 p.

⁷ E. JOUANNET, *Emer de Vattel et l'émergence doctrinale du droit international classique*, in *Publications de la Revue Générale du Droit International Public; Nouvelle Série*, 50, Paris, Pédone, 1998, 490 p.

Réal (1682-1752)⁸ et Burlamaqui (1694-1748) font peut-être encore figure d'exception. Pourtant, l'influence des auteurs sur les chancelleries anglaises et françaises, qui orchestraient les relations internationales après Utrecht, et donc sur la *praxis* du droit international, reste à démontrer.

Une des critiques les plus récurrentes sur le système de balance est celle de manque d'unité morale. Un système fondé sur le degré de puissance des états ne serait pas en mesure de maintenir la stabilité. Or, cette approche ne survit pas à l'analyse historique. Si nous revenons sur l'aspect de *normativité*, je crois qu'il est essentiel d'adapter l'outil de l'analyse à son objet. Il est très improbable que le chercheur découvre des références explicites à des auteurs, dans la correspondance diplomatique. Il est encore moins probable qu'il découvre des règles strictement appliquées.

Cependant, un *droit de convenance*, comme l'a appelé Heinz Duchhardt, ou les règles de la *Société des Princes* de Lucien Bély, qu'observent les souverains entre eux à travers leurs diplomates, demandent une analyse plus fine. La communauté des diplomates est aussi une communauté *discursive*, où le consensus ne se fait que sur des principes communément acceptés. Les outils d'analyse sont communs: la qualification de situations de fait en concepts, l'observation de l'environnement à travers un prisme commun, se font dans une même langue.

Le discours argumentatif diplomatique est celui du droit international, lui aussi contraint d'osciller entre *utopie et apologie*, pour reprendre l'œuvre magistrale de Martti Koskenniemi⁹. Tout comme le droit en général, ce discours est –sans vouloir abuser du terme– *autopoïétique*¹⁰: il se construit un système fermé, qui limite les qualifications que l'on peut attribuer aux comportements de ses acteurs. Les perceptions mutuelles déterminent la liberté d'action, dont les contraintes constituent en elle-même un système qui est en besoin de valeurs et de justifications.

Un document visionnaire ?

En Belgique, si l'union fait la force, la farce n'est pas toujours très loin. Certains d'entre vous se rappellent peut-être que le 30 mars 2008, la république citadine de Gand a déclaré son indépendance et couronné son premier souverain avec l'empereur Jan Hoet. On croyait à l'originalité de cette initiative satirique de la « Nieuw Gentse Alliantie », parodiant un certain parti nationaliste flamand. Et pourtant ! En feuilletant la correspondance diplomatique anglaise du XVIIIe siècle, on rencontre bien des surprises.

I. Crise et plan de campagne

A. « *Bring this mad woman to reason* »

C'est dans un autre contexte de crise internationale –non financière et grecque, mais dynastique et italienne– que les diplomates anglais, prussiens et français s'étaient réunis à Hanovre, dans l'Électorat du roi George Ier d'Angleterre (1660-1727), pour répondre à un acte de rupture de l'équilibre européen : le 30 avril 1725, l'Empereur Charles VI (1685-1740) et le roi Philippe V d'Espagne (1683-1746), représenté par son ambassadeur Johan Willem van Ripperda (1690-1737), d'origine hollandaise, signèrent une paix controversée.

Philippe y obtient l'octroi de patentes d'investiture du duché de Parme-Plaisance et du grand-duché de Toscane, pour son fils Charles et la reconnaissance de la succession des Bourbons en Espagne. En échange, l'Empereur viennois voit accorder les mêmes privilèges commerciaux coloniaux à ses propres sujets qu'aux Anglais. Ce qui promet un avenir radieux à sa

⁸ Mattei, 1108-1110.

⁹ M. KOSKENNIEMI, *From apology to utopia : the structure of international legal argument*, Helsinki, Lakimiesliiton Kustannus - Finnish Lawyers' Publishing Company, 1989, XXVI + 550 p.

¹⁰ G. Teubner (ed.), *Autopoietic law: a new approach to law and society*

puissante compagnie impériale des Indes orientales, basées à Ostende dans les Pays-Bas méridionaux. Pour unir les deux maisons, la main de l'archiduchesse aînée, Marie Thérèse d'Autriche (1717-1780), est promise au même don Carlos.

Le coup de théâtre est général. Depuis avril 1724, les plénipotentiaires de diverses puissances européennes sont au travail à Cambrai, autre ville illustre des anciens Pays-Bas méridionaux, pour y trouver une solution multilatérale aux problèmes italiens, susceptibles de menacer la stabilité européenne. La France et l'Angleterre, n'ayant pas d'intérêt direct dans la question italienne, se sont posées en puissances médiatrices. Depuis le Traité d'Utrecht de 1713 qui clôture la Guerre de Succession d'Espagne, elles sont de fait dans une position de directoire à deux. L'axe Paris-Londres règne sur les relations internationales. Elle garantit la séparation des couronnes de France et d'Espagne et la distribution équitable des territoires parmi les acteurs.

En faisant un traité derrière le dos des médiateurs, les puissances catholiques se sont attirés les foudres des autres nations européennes. La diplomatie anglaise voit en la manœuvre une tentative de la reine d'Espagne, Elisabeth Farnèse (1692-1766), d'imposer son fils Charles (1716-1788) en tant qu'éventuel unique héritier des possessions de Charles VI, de son mari, et des princes italiens. « *Fatal aux libertés de l'Europe !* » s'exclame le ministre anglais Townshend (1674-1738)¹¹. Ce qui est appuyé par Horace Walpole (1678-1757) dans sa réponse, où il parle de violation de l'article 2 du traité de la barrière. Don Carlos, en tant que fils de Philippe V, est un descendant de la maison de France, qui a été exclue de la succession aux Pays-Bas méridionaux en vertu des accords d'Utrecht¹². La position commerciale de l'Angleterre serait amputée du commerce des Indes, son hégémonie navale serait menacée par un bloc ayant mis la main sur la Méditerranée et les colonies. En outre, Charles VI se montrerait moins enclin à respecter les droits des Protestants dans l'Empire.

Aussitôt que la nouvelle se répand en Europe, l'Angleterre et la France du duc de Bourbon mobilisent une contre-alliance. Dans une longue période de stabilité entre 1713 et 1739, l'année 1725 voit une crise susceptible de mener à une confrontation armée généralisée. En septembre 1725, Townshend parvient à attirer le roi Frédéric-Guillaume de Prusse dans l'orbite franco-anglaise et ainsi de sécuriser le Hanovre, déjà traité de façon « ingrate, déshonorable et même barbare¹³, contre une attaque impériale ». En 1727, les rois du Danemark et de la Suède se joignent à cet ensemble catholico-protestant. L'Europe frôle la guerre, mais cette fois-ci, elle sera évitée.

B. Le partage de la Belgique

La dépêche de Townshend date du 27 août N.S. 1725. Elle est rédigée à Hanovre, où se déroulent les négociations franco-anglaises avec le roi de Prusse. Le ministre s'y applique à rendre la menace de guerre crédible, formulée à l'égard de l'Empereur. Ayant abandonné tout espoir de convaincre « la folle » Elisabeth Farnèse, il s'agit de terrifier la cour de Vienne de la sorte, qu'elle se remette autour de la table.

La lettre se situe dans un échange avec Horace Walpole auquel l'historiographie n'a pas prêté beaucoup d'attention. Coxe mentionne la dépêche dans son *Histoire d'Angleterre* en 1798. Lord Mahon fait de même en 1849, mais en la classant parmi les pistes non réalistes, vu la réponse négative de Walpole, qui considère un engagement continental comme contraire aux intentions populaires (parlementaires)¹⁴. Gregg revient y brièvement dans un article traitant de la Ligue de Hanovre dans la *English Historical Review* de 1958. Elle a attiré notre attention par la

¹¹ 106v-107r.

¹² 123r.

¹³ 107r.

¹⁴ 115 r (réponse H. Walpole); J. BLACK, *Parliament and Foreign Policy in the Eighteenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 242.

mention qu'en fait Simms dans son ouvrage récent *Three Victories and a Defeat: The Rise and Fall of the First British Empire*¹⁵.

Attaquer l'Empereur signifie passer par les Pays-Bas méridionaux en coalition avec la France. Là se trouve notre point d'attache avec la journée d'aujourd'hui. Le raisonnement qui suit paraît un pur calcul politique. Or, c'est méconnaître la pratique internationaliste du XVIIIe siècle. Le fait que les Pays-Bas méridionaux ne seront pas touchés par la guerre en 1725 trouve ses racines dans le droit et dans la continuité des relations internationales, plutôt que dans le hasard.

La tâche d'arrêter les ambitions impériales ne sera pas aisée¹⁶, explique Townshend. Le personnage est vaniteux, arrogant et déraisonnable. Le gouvernement de la France est très faible après la disparition du Régent (1715-1723). Mais surtout, l'Empereur et ses ministres sénescents sont convaincus que ni l'Angleterre ni la Hollande ne peuvent se joindre de tout cœur à une France dont on sait qu'elle saisira la première opportunité pour se rendre maître des Pays-Bas.

Pour contrer cet argument, il faut retirer les Pays-Bas des mains de l'Empereur et ensuite les mettre dans un tel état, que ni l'Angleterre, ni la République des Provinces-Unies puissent souffrir d'insécurité ou de désavantage. Une première hypothèse, placer les Pays-Bas sous un tiers souverain, a été suggérée par le Vicomte Stanhope, prédécesseur de Townshend au département. Le Duc Léopold de Lorraine (1697-1729) pourrait alors quitter sa position coincée entre la France et l'Empire pour installer sa cour à Bruxelles. Ensuite, une fois sécularisés les électors de Cologne, Trèves et l'évêché de Liège, puis joints aux Pays-Bas, un état assez solide aurait vu le jour. Townshend réfute cette idée : pourquoi la Hollande et l'Angleterre feraient-elles l'effort de dédommager les Électeurs l'évêque, pour donner leurs terres à un tiers¹⁷ ? Le duc de Lorraine n'a pas le sou pour entretenir les défenses militaires. De fait, les charges retomberaient sur les puissances maritimes.

Qui supporte les charges, doit en tirer les bénéfices. Pourquoi Londres et La Haye ne s'adjoindraient-ils pas des portions entières des Pays-Bas ? On garde ce qui est nécessaire pour défrayer les garnisons militaires, et le reste est laissé à la France, ou à d'autres princes ayant un intérêt de voisinage direct¹⁸. Nécessaire à la sécurité de l'Angleterre seraient Ypres, Nieuport, Ostende, le fort de Plassendaele et Bruges, avec en plus suffisamment de territoire pour entretenir des garnisons allant de huit jusqu'à dix mille hommes dans ces places et d'entretenir les fortifications.

Vu les atouts géographiques et commerciaux de Gand, dominant l'Escaut et reliée par un canal à Bruges et Ostende, elle devrait être déclarée « ville libre » (*Free State*)¹⁹ sous la protection de l'Angleterre et des États-Généraux. L'imposition sera minimale et n'excèdera pas les besoins courants du gouvernement et du magistrat, ou les taxes indirectes. Aucun droit de douane ne pourra être exigé. Un bataillon anglais et un hollandais se mettront dans le Château des Espagnols, le gouverneur sera nommé sur recommandation du Roi d'Angleterre et des États-Généraux et leur prêtera serment. Anvers, Termonde et la portion nécessaire des environs reviendront alors aux États-Généraux. Ainsi, ceux-ci contrôleraient non seulement l'embouchure de l'Escaut, mais aussi l'arrière-pays du port d'Anvers.

Townshend na pas une idée claire sur l'organisation des Pays-Bas. Ce qui compte, c'est leur valeur internationale. Or, il ne leur attribue qu'un poids minimal dans les ressources impériales : « *The emperor does not draw one shilling of money from those countrys, neither can he call away one Regiment from thence to the assistance of any other part of his Dominions, so that it cannot be truly said to weaken the Empr in any sense* ». En outre, en prenant Ostende, l'Angleterre s'assurerait de la

¹⁵ B. SIMMS, *Three Victories and a Defeat: The Rise and Fall of the First British Empire, 1714-1783*, London, Allan Lane, 2007, p. 189.

¹⁶ 106r

¹⁷ 108r.

¹⁸ 108v.

¹⁹ 108v.

paralysie de son commerce, qui ennuie considérablement la République. Une puissance tierce serait bien tentée de faire revivre le commerce que le pays connaissait jadis²⁰, alors qu'un partage équitable entre Londres et Amsterdam ouvrirait aux puissances maritimes des débouchés commerciaux supplémentaires.

Argument final : on pourrait en finir avec le système de la barrière de 1715, où l'Empereur contrôle l'approvisionnement des troupes qui sont censées apporter la sécurité à la République. La population serait soulagée des trente mille soldats entretenus à leurs frais, des pensions que leur impose Vienne et des dépenses du gouverneur général et de sa cour.

On a vu que Townshend veut principalement écarter la France des Pays-Bas et, par cela, empêcher que l'Empereur ne puisse semer la discorde entre elle et les puissances maritimes. La France laisserait-elle faire ses deux alliés ? Le ministre anglais ne croit pas à la disposition belliqueuse du premier ministre, le duc de Bourbon (1692-1740). Le régime s'appuie sur des hommes faibles²¹. Il faudra même le convaincre de brandir ce projet devant l'Empereur²², tellement ses intentions sont défensives. Cependant, Horace Walpole le met en garde contre le danger à long terme que représente la France. Le partage des Pays-Bas serait alors à l'avantage d'une France renaissante, qui pourrait ensuite en récupérer les morceaux. La France a toujours proposé une partition des Pays-Bas, précisément parce que cette première étape prépare la suivante, qui finira par l'annexion du *boulevard inexpugnable* que Mazarin mettait déjà en avance.

II Le temps long d'Utrecht (1713-1739)

Selon l'historien anglais William Coxe dans ses *Mémoires et vie de sir Robert Walpole*, paru en 1798, le plan de Townshend aurait été d'une trop grande témérité pour plaire à Horace Walpole²³ ou à son frère Robert [**dont vous apercevez le portrait à droite**], qui n'entendaient pas engager militairement leur pays outre-manche si la sécurité des Îles britanniques n'était pas en jeu. Cependant, cette politique de sécurité ou de non-engagement à court terme cache une politique structurelle d'équilibre.

Lord Mahon qualifie le plan de « sauvage », dans son *Histoire d'Angleterre de la Paix d'Utrecht jusqu'à la paix de Paris*²⁴. Pourtant, malgré les intentions féroces que lui attribuent ses auteurs, il est force de constater que Townshend n'envisage le plan que comme un moyen de pression, pour faire rentrer l'Empereur dans le jeu diplomatique normal d'après 1713. Or, il le fait rentrer dans les principes qui gouvernent les relations internationales, que sous-tend notamment celui d'« équilibre » ou de « balance ».

Le système politique de l'Europe

1. Emmanuel Le Roy Ladurie voit une unité d'action entre des politiques des cardinaux Richelieu, Mazarin, Dubois et Fleury : s'allier aux puissances protestantes, pour imposer la paix en Europe. Se tourner vers le nord, pour stabiliser l'Occident. Il n'hésite pas à ranger la période 1713-1743 qualifiée « des trente heureuses » parmi les trois grandes réussites du régent Philippe d'Orléans, à côté de la « transition conservatrice », ou l'absence d'une nouvelle Fronde et la reprise économique après l'endettement de la Guerre de Succession grâce à la politique de Law.

Les relations personnelles entre William Stanhope et Guillaume Dubois étaient excellentes. Représentants de deux familles marginales sur l'échiquier dynastique, les Hanovre et les Orléans, ils avaient affaire à des concurrents redoutables, avec Philippe V d'Espagne, qui

²⁰ 110v.

²¹ 106v.

²² 112v.

²³ Coxe, *Walpole*, 1798, II, 221.

²⁴ Mahon, *History of England*, 1849, 331.

n'oublie jamais être né Philippe d'Anjou et donc fils de France, et le réseau catholique autour du Prétendant Jacques III, susceptible de mobiliser l'Espagne, l'Empereur, la Suède ou même la Russie. Quand Dubois s'éteint en 1723, Horace Walpole, ambassadeur à Paris, prend le relais en concentrant le réseau diplomatique chez lui. La correspondance que nous venons de voir, est adressée par le Secrétaire d'État pour le Nord à l'ambassadeur à Paris, bien que ce dernier n'ait formellement aucun lien avec le premier.

2. Les contraintes auxquelles Coxe fait référence, sont internes. Walpole cite en premier lieu la réticence des opinions publiques anglaise et hollandaise. Commencer l'entreprise de Townshend, alors que la succession de Charles VI par don Carlos est loin d'être ouverte, serait très prématuré. D'autant plus qu'un engagement territorial est très éloigné des préoccupations de Robert Walpole. Le premier ministre ne jure que par son arrière-ban parlementaire, qui est avare de dépenses externes. Pour convaincre le Parlement, il faudrait revenir à des dangers plus pressants pour l'ordre interne, notamment au fantôme du Prétendant catholique Jacques III, qui sera évoqué lors du *King's Speech* de janvier 1726 (J. Black).

Cependant, l'Angleterre ne peut pas –comme l'insinue Coxe– déterminer une position pareille sans avoir regard au système général de l'Europe, qui exige un *management* actif et dans lequel elle occupe une place de pivot. Comme l'a démontré récemment Brendan Simms (2007), la tentation de voir l'Angleterre comme une nation « polie et commerciale », pour citer l'ouvrage Paul Langford, est dangereuse. En réalité, elle participe activement à la gestion des affaires continentales et s'occupe en premier lieu du contexte primaire de sécurité des îles britanniques.

Si les parlementaires sont réticents, les diplomates, eux, participent pleinement.

III Conclusion

Ce qu'on constate dans la conversation entre Townshend et Walpole, c'est un ministre qui esquivé l'agression directe et qui se dirige, par l'interaction avec son collègue, vers une *traduction* des intérêts de son souverain dans un langage communément accepté, celui de la *balance*. Aucun changement territorial ne peut se faire sans l'aval de l'ensemble de l'Europe. On ne peut interpréter une telle démarche que comme étant dans la ligne droite d'Utrecht (1713), Rastatt (1714), ou du traité de la Quadruple Alliance (1718). Charles VI et Philippe V y sont contraints de se réinscrire dans la logique du traité d'Utrecht, comme l'ont démontré les traités ultérieurs de Séville (1729) et de Vienne (1731).

Est-il raisonnable de juger le caractère normatif de la « Balance de l'Europe » sur une époque si longue et complexe que 1648-1815 ? Une pareille analyse ne pourrait conclure à l'existence d'un principe contraignant qu'en cas de stabilité ou de paralysie géopolitique totale. Au fur et à mesure que les circonstances varient, ce qui est perçu comme l'intérêt général des puissances le fera aussi. En réalité, « parer au danger le plus proche » revient à ajuster perpétuellement les accords, dans le but de conserver l'auto-organisation que les partis se sont imposés en 1713²⁵. Or, le contraire de ce que Dominique Gaurier qualifie de *combinaisons fondées sur les intérêts du moment pour parer au danger le plus proche*²⁶.

²⁵ F. Ost, "Between Order and Disorder: The Game of Law", in: G. Teubner, *Autopoietic law...*, 71.

²⁶ D. GAURIER, *Histoire du droit international*, in *Didact Droit*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005, p. 377.