



HAL
open science

La Sainte Alliance : sécurité collective ou souveraineté limitée ?

Francis Choisel

► **To cite this version:**

Francis Choisel. La Sainte Alliance : sécurité collective ou souveraineté limitée ?. Historama, 1986. ⟨hal-03317955⟩

HAL Id: hal-03317955

<https://hal.science/hal-03317955v1>

Submitted on 8 Aug 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

La Sainte Alliance

sécurité collective ou souveraineté limitée ?

Francis Choisel

Article publié dans *Historama*

sous le titre « Un siècle avant l'O.N.U., la Sainte Alliance »

(1986)

En 1815, comme en 1919 et en 1945, les peuples et les gouvernements sont las de la guerre. Ils semblent aussi l'être des révolutions. Après tant de bouleversements intérieurs et extérieurs, on est à la recherche d'un principe de paix internationale et de stabilité politique. Dès 1802, Bonald en avait jeté les bases dans une formule lapidaire : « La Révolution a commencé par la Déclaration des droits de l'homme ; elle ne finira que par la déclaration des droits de Dieu ».

Après Waterloo, le tsar Alexandre I^{er}, l'un des principaux vainqueurs de Napoléon, proposa un acte diplomatique qui fonderait la philosophie nouvelle des relations internationales : la Sainte-Alliance. Imbu de ses responsabilités à l'égard de ses contemporains et au regard de l'Histoire, animé de sentiments idéalistes et mystiques, il rédigea lui-même, alors qu'il résidait encore à Paris, un texte qu'il soumit aussitôt à l'empereur d'Autriche et au roi de Prusse. Il s'agissait d'une assez vague et emphatique déclaration de principes ne comportant que des engagements moraux, et point de dispositions concrètes.

À sa lecture, édifiante, on peut s'étonner que les souverains de trois des plus grandes puissances de l'époque aient pu y apposer sérieusement leur signature. Il est vrai que l'empereur François, son chancelier, Metternich, et le roi Frédéric-Guillaume furent d'emblée assez sceptiques, et même réticents. On parla d'« aspirations philanthropiques déguisées sous le manteau de la religion », voire de « nullité politique ». Dès lors, quel motif avait-on de refuser au tsar cette satisfaction d'amour-propre, puisqu'il ne s'agissait que d'une déclaration de principes sans conséquence pratique ? On accéda donc au désir du souverain russe, moyennant quelques modifications de détail et la promesse que ce traité resterait secret. Il fut signé par les trois monarques le 26 septembre 1815 à Paris.

Un symbole éclatant et encombrant

Mais Alexandre, très fier de son œuvre, ne résista pas plus de trois mois à son envie de la rendre publique : le jour de Noël 1815, date symbolique, le pacte de la Sainte-Alliance, précédé d'un manifeste du tsar, était publié dans plusieurs journaux. « Ce fut comme un coup de foudre pour l'empereur François, qui craint que ses fidèles sujets ne le considèrent comme aussi fou en religion que son impérial confrère », nota l'ambassadeur britannique à Vienne. Mais il était

trop tard pour revenir en arrière. Désormais, la Sainte-Alliance allait devenir le symbole éclatant et encombrant de la politique réactionnaire menée en Europe par les grandes puissances entre 1815 et 1830, voir jusqu'en 1848. À tel point qu'aujourd'hui encore on parle d'« Europe de la Sainte-Alliance », aussi bien que d'« Europe de Metternich » pour désigner cette période.

Lorsqu'on analyse le contenu du pacte du 26 septembre 1815, il n'apparaît pas si anodin et utopique qu'on a parfois voulu le faire croire. Il exprime un certain nombre de principes, qu'on pourra considérer comme dangereux ou sublimes, mais qui, en tout cas, furent par la suite précisés ou mis en oeuvre. Les souverains affirmaient qu'« il est nécessaire d'asseoir la marche à adopter par les puissances dans leurs rapports mutuels sur les vérités sublimes que nous enseigne l'éternelle religion du Dieu Sauveur », et qu'ils « demeureront unis par les liens d'une fraternité véritable et indissoluble ». Il s'agissait d'assurer durablement la paix en changeant l'état d'esprit des monarques plus qu'en imaginant de vaines recettes diplomatiques. Au lendemain d'une victoire si durement acquise, cette déclaration de fraternité était d'autant plus significative qu'elle n'excluait pas les vaincus : « Toutes les puissances qui voudront solennellement avouer les principes sacrés qui ont dicté le présent acte [...] seront revues avec autant d'empressement que d'affection dans cette Sainte-Alliance ». Louis XVIII y adhéra effectivement dès le 19 novembre, cinq mois après Waterloo, la veille du traité de Paris qui consacra la paix. La plupart des États européens – jusqu'à la Suisse républicaine, mais à l'exception du Pape – firent de même, en 1816 et en 1817. On ne peut évidemment s'empêcher de penser à ce sujet au pacte Briand-Kellog de 1928, mettant la guerre « hors la loi », ou aux actes fondateurs de la Société des Nations et de l'Organisation des Nations unies.

En second lieu, il faut noter le postulat de l'existence d'une seule et unique nation en Europe : « Le seul principe en vigueur, soit entre lesdits gouvernements, soit entre les sujets, sera [...] de ne se considérer tous que comme membres d'une même nation chrétienne », comme « compatriotes », comme « trois branches d'une même famille ». Cette fois, ce sont les aspirations des années 1950 à une Europe supranationale dont on voit ici se dessiner l'esquisse.

Sur le plan intérieur, le droit divin était affirmé solennellement et sans ambiguïté : « Les trois princes alliés ne s'envisagent eux-mêmes que comme délégués par la Providence pour gouverner [...]. La nation chrétienne [...] n'a réellement d'autre souverain que celui à qui seul appartient en propriété la puissance, parce qu'en lui seul se trouvent tous les trésors de l'amour, de la science et de la sagesse infinie, c'est-à-dire Dieu, notre divin Sauveur Jésus-Christ, le Verbe du Très-Haut, la Parole de vie ». Ainsi étaient imposés aux souverains des « préceptes de justice, de charité et de paix dans « l'administration de leurs États respectifs », qu'ils devaient gouverner en « pères de famille ». Mais, surtout, était justifié l'absolutisme monarchique, et

rejetée la souveraineté du peuple.

Les précurseurs de Brejnev

Enfin, le dernier engagement du pacte de 1815 était que les souverains « se prêteront en toute occasion et en tout lieu aide, assistance et secours ». Rapproché des précédents, il témoigne d'une volonté de solidarité des trônes, qui dépasse l'ambition de bon voisinage. C'est l'ébauche d'une internationale des monarques absolus, dirigée contre l'esprit révolutionnaire.

Celle-ci se précisa cinq ans plus tard, le 19 novembre 1820, au congrès de Troppau, lorsqu'il parut nécessaire aux trois fondateurs de la Sainte-Alliance de proclamer plus clairement le principe d'intervention qu'on voulait appliquer aux dépens des Italiens : « Les États faisant partie de l'Alliance européenne, qui auront subi dans la forme de leur régime intérieur une altération opérée par la révolte, et dont les suites sont menaçantes pour d'autres États, cessent, par-là même, de faire partie de ladite Alliance, et en resteront exclus jusqu'à ce que leur situation présente des garanties d'ordre légitime et de stabilité [...]. Lorsque les États où de pareils changements se seront ainsi effectués feront craindre à d'autres pays un danger imminent par leur proximité, et lorsque les puissances alliées pourront exercer à leur égard une action efficace et bienfaisante, elles emploieront, pour les ramener au sein de l'Alliance, premièrement des démarches amicales, en second lieu une force coercitive, si l'emploi de cette force devenait indispensable ». Cela ne peut manquer d'évoquer, dans nos esprits du XX^e siècle, la « doctrine Brejnev » de « souveraineté limitée » des États du Pacte de Varsovie, formulée pour justifier l'intervention soviétique d'août 1968 contre la Tchécoslovaquie.

Le musèlement des peuples au nom du pacte de la Sainte-Alliance ressemble assez, en effet, dans ses conséquences pratiques, à l'action menée depuis 1945 par l'U.R.S.S. à l'égard de ses satellites idéologiques.

La répression par-dessus les frontières

En 1818, l'agitation libérale s'empara de l'Allemagne ; les universités, les intellectuels manifestaient contre l'absolutisme, restauré par les divers princes germaniques depuis le départ des armées napoléoniennes. Des attentats eurent lieu. Metternich et le roi de Prusse, se rencontrant à Teplice en juillet 1819, n'attendirent pas que les événements s'aggravent : ils invitèrent, en août, à Carlsbad, puis à Vienne, en 1820, les représentants des sept principaux États allemands et organisèrent en commun la répression. L'absolutisme était sauf en Allemagne.

En 1820, l'Espagne et l'Italie s'embrasaient à leur tour. À Madrid, en janvier, à Naples, en juillet, les rois étaient contraints par une révolution triomphante d'accepter des constitutions. Les puissances se réunirent alors en congrès à Troppau, en octobre 1820, puis à Laibach, en janvier 1821. L'Autriche reçut

mandat de l'Europe de mater la révolte des Deux-Siciles. Ce qui fut fait en mars. Au même moment, le Piémont s'agitait, Victor-Emmanuel abdiquait en faveur de son frère. Avant de s'occuper de l'Espagne, il fallait donc régler la question piémontaise, puisqu'on était à pied d'œuvre : des troupes autrichiennes furent aussitôt envoyées à Turin. La révolution y fut anéantie. Le tour de l'Espagne vint ensuite, en septembre 1822, au congrès de Vérone, où l'Europe mandata la France. Un an plus tard, l'ancien régime était restauré à Madrid par les troupes françaises.

En 1830, à Paris, les Bourbons furent contraints de céder la place aux Orléans ; la souveraineté nationale triomphait du droit divin. À Bruxelles, les Belges, dominés par les Néerlandais depuis 1815, s'affranchirent de la tutelle étrangère. L'Europe conservatrice s'apprêta à intervenir ; le tsar rassembla des troupes. Mais la révolution faisait tache d'huile, les princes allemands durent octroyer des constitutions, la Pologne s'insurgea, les États pontificaux se rebellèrent. Face à l'embrasement quasi général, il fallut faire la part du feu. Louis-Philippe sauva son trône, et la Belgique son indépendance. Cependant, les Polonais étaient sacrifiés, et l'Italie vit, une fois de plus, les uniformes blanc autrichiens fouler son sol et mettre un terme aux illusions populaires.

Les forces démocratiques à l'assaut de l'Europe de droit divin.

À ce point du récit, et pour bien comprendre l'évolution de la Sainte-Alliance, il convient de revenir en arrière sur l'attitude anglaise à son endroit. À l'origine, la réaction britannique ne fut guère différente de celle de l'Autriche ou de la Prusse : malgré quelques réserves de procédure et la réaction première de Castlereagh qui parla de « monument de sublime mysticisme et de non sens », le prince-régent d'Angleterre s'y associa formellement en déclarant par écrit son « entier assentiment » aux principes qu'elle proclamait. Toutefois, l'interprétation britannique fut d'emblée restrictive. Le ministre anglais s'en expliqua en ces termes aux Communes dès 1816: « Rien ne causerait plus d'inconvénients, de perplexité, et même de danger, que le droit illimité que prendrait un État quelconque de régler, de quelque manière que ce soit, les opérations intérieures d'un autre État. Mais, d'un autre côté, je ne puis m'empêcher de dire que, soit en théorie, soit dans la pratique, la politique veut qu'un gouvernement intervienne lorsque sa propre sécurité est menacée ».

L'Angleterre fait cavalier seul

En mai 1820, encore, devant l'agitation révolutionnaire qui se développait en Europe, Castlereagh mit en garde les puissances alliées : en 1815, on avait voulu, selon lui, mettre « l'état de choses établi par la paix sous la protection de l'Alliance ; mais on n'entendit jamais en faire une autorité suprême pour le gouvernement du monde, ou pour la surintendance des affaires intérieures des autres États [...]. C'était plus particulièrement contre le pouvoir révolutionnaire dans ce caractère militaire qu'il avait à ce moment en France que l'on prenait ces

précautions, plutôt que contre ses principes démocratiques ». Après le congrès de Troppau, la Grande-Bretagne renouvela clairement, en janvier 1821, son opposition au principe d'intervention tel qu'il venait d'y être formulé, considérant qu'il tendait à « introduire en Europe un système fédératif, oppresseur [...] qui [...] pourrait avoir les plus graves inconvénients ».

Il est clair que les objectifs de l'Angleterre étaient différents de ceux de la Sainte-Alliance. Face au principe d'intervention, elle dressait même le principe de non-ingérence. Il importait aux Britanniques de maintenir la paix et l'équilibre établi en 1815 ; selon eux, seule une révolution radicale en France pouvait menacer l'une et l'autre.

« Des réunions consacrées aux intérêts communs »

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ils s'étaient empressés de faire signer à leurs trois alliés, le 20 novembre 1815, un traité précis et concret visant à contenir d'éventuels débordements français : la Quadruple-Alliance. Mais, pour le reste, la Grande-Bretagne craignait que le principe d'intervention, invoqué par n'importe qui, appliqué à tout propos, ne fût qu'une couverture à des ambitions hégémoniques et à des intérêts purement nationaux. De ce point de vue, Castlereagh introduisit dans le texte de la Quadruple-Alliance une disposition pratique qui se révéla d'une particulière utilité et qui était porteuse d'avenir : « Pour [...] consolider les rapports intimes qui unissent aujourd'hui les quatre souverains pour le bonheur du monde, les hautes parties contractantes sont convenues de renouveler, à des époques déterminées, soit sous les auspices immédiats des souverains, soit par leurs ministres respectifs, des réunions consacrées aux grands intérêts communs et à l'examen des mesures qui, dans chacune de ces époques, seront jugées les plus salutaires pour le repos et la prospérité des peuples, et pour le maintien de la paix en Europe ».

Le « concert européen » est né

C'est donc dans le cerveau de Castlereagh et non dans celui d'Alexandre ou de Metternich qu'a germé l'idée de cette « politique des congrès » qui s'inscrit si bien dans l'esprit de la Sainte-Alliance qu'elle en apparaît comme l'une des composantes essentielles. Mais cette pratique, en même temps qu'elle créait l'outil diplomatique rendant possible la mise en œuvre des ambitions de la Sainte-Alliance, permettait d'entraîner l'application du principe d'intervention à l'acceptation commune des grandes puissances. Il en fut, ainsi, d'autant limité.

Quoi qu'il en soit, le ministre anglais avait raison de considérer que « beaucoup de prétentions pourraient être modifiées, beaucoup d'aspérités aplanies, beaucoup de causes d'irritation prévenues et éliminées si l'on amenait les parties à s'expliquer franchement ensemble et à discuter confidentiellement en commun tous les points importants auxquels elles seraient individuellement

intéressées». La notion de « concert européen » était, désormais, née, elle devait se développer tout au long du XIX^e siècle, aussi bien à l'époque de Napoléon III qu'à celle de Bismarck, et se perpétuer jusqu'à nos jours, avec nos si nombreux sommets !

Un directoire européen s'était constitué en 1815 – élargi à la France en 1818, à l'issue du congrès d'Aix-la-Chapelle – qui préfigurait indubitablement le groupe des membres permanents du Conseil de sécurité de l'O.N.U. Cette politique anglaise pouvait se défendre en soi. Elle mettait l'accent sur la coexistence pacifique entre les peuples, quels que fussent les régimes par lesquels ceux-ci étaient administrés ; elle respectait mieux l'indépendance des États et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; elle visait à une coopération internationale organisée et équilibrée entre les gouvernements. À l'inverse, le tsar Alexandre, en voulant fonder la paix sur l'identité des conceptions sociales et politiques en Europe, était conduit à s'ingérer dans les affaires intérieures de chacune des nations européennes et à établir une sorte de dictature internationale sur chacune d'elles.

Maintenant, ce sont les peuples qui s'allient

De plus, tant qu'il ne s'agissait que de petites puissances, l'application du principe d'intervention n'était pas trop préoccupante pour la paix mondiale, car elle ne consistait qu'en de rapides et faciles opérations de police ; mais on avait vu, entre 1792 et 1815, avec la France, ce qu'il en coûtait de vouloir imposer son régime intérieur à un grand peuple. C'est précisément ce qui amena la Grande-Bretagne à une politique assez paradoxale : tant qu'il s'est agi de sauver l'absolutisme dans des États secondaires, qui, de toute manière, n'auraient pas menacé le repos de l'Europe, elle désapprouva en principe mais accepta en fait la politique répressive de la Sainte-Alliance. Mais lorsqu'il fut question de s'opposer aux révolutions parisiennes de 1830 et de 1848 – bien plus dangereuses pour l'équilibre européen – de peur de provoquer une conflagration générale, et rassurée par les protestations de pacifisme de Louis-Philippe ou de Lamartine, elle s'opposa très nettement à toute intervention.

Dès lors, en proie à la crainte des armées françaises, accaparée par les révolutions qui éclataient un peu partout ailleurs, l'Europe conservatrice resta impuissante face aux progrès du libéralisme et de la démocratie en France. Ainsi la Monarchie de Juillet et la République de 1848 devinrent-elles un pôle permanent de résistance à l'action « normalisatrice » de la Sainte-Alliance. Puis, avec l'avènement de Napoléon III, ses ambitions de remaniement de l'Europe de 1815 et son attachement au principe des nationalités, c'est même un noyau de « Sainte-Alliance des peuples » qui se constitua : après 1830, celle des trônes n'était plus que l'ombre d'elle-même, malgré une tentative de relance en 1833, à Münchengrätz ; en 1848, elle était moribonde ; après 1850, elle éclata.

1919 : l'anti-congrès de Vienne

Toutefois, il faut attendre 1919 pour que l'échec de la Sainte-Alliance prenne toute sa signification. Avec la victoire de la France, on voit se réunir, à Paris, un véritable anti-congrès de Vienne qui remanie toutes les frontières du continent ; en même temps, les couronnes des trois fondateurs de la Sainte-Alliance gisent à terre et leurs empires sont disloqués.

Mais on sort de la guerre la plus meurtrière de l'histoire du monde. On cherche à nouveau un principe de paix durable et de stabilité politique ; avec la démocratie imposée à tous et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, on croit l'avoir trouvé... Avec la Société des Nations, le président américain Wilson s'imagine avoir inventé un système plus efficace que la politique des congrès de Castlereagh.

F.C.