

# LE CONGRÈS DE VIENNE<sup>1</sup>

1814-1815

---

## Bibliographie.

Klüber. J. L., ed. *Acten des Wiener Congresses*, 2<sup>e</sup> éd., Erlangen, 1817-1835, 8 vol. et supplément.

*British and Foreign State Papers.*

Angeberg (Cte d'), pseud. de L. Chodźko. *Le Congrès de Vienne*, Paris, 1864, 2 vol.

Castlereagh (R. Stewart, Lord). *Memoirs and Correspondence*. London, 1848-53, 12 vol.

Gentz (F. von). *Tagebücher*. Leipzig, 1873-74, 4 vol.

La Garde-Chambonds (Cte A. de), *Souvenirs du Congrès de Vienne*. Paris, 1901 (Il y a une traduction anglaise).

Metternich-Winneburg (C. W. N. L., Prince). *Mémoires*. Paris, 1880-84, 8 vol. (Il y a une traduction anglaise).

Münster (G. H. Cte). *Politische Skizzen über die Lage Europas, 1814-1867*, Leipzig, 1867 (Il y a une traduction anglaise).

Pallain (G.). *Correspondance inédite de Talleyrand et du roi Louis XVIII*. Paris, 1881 (Il y a une traduction anglaise).

Talleyrand-Périgord (C. M. de); Prince de Bénévent. *Mémoires*, Paris, 1891-1892, 5 vol. (Il y a une traduction anglaise).

Wellington (Field-Marshal, duc de). *Dispatches*, London, 1837-1839, 12 vol.

Cf. aussi les ouvrages de Thiers, Sorel, Häusser (*Deutsche Geschichte*), et Bernhardi (*Geschichte Russlands*).

1. Lecture faite par M. Charles-D. Hazen, professeur à l'Université de Columbia (New-York) devant le Congrès annuel de l'*American Historical Association*, décembre 1916. — Publiée en anglais par la *Harvard University Press*, Cambridge, Mass. — Nous sommes très reconnaissants à M. le professeur Charles-D. Hazen de nous avoir autorisés à publier cette traduction dans la *Revue des Études napoléoniennes*. [E. D.]

*Le Congrès de Vienne (1814-1815).*

Je n'essaierai pas dans cette communication d'apprécier une fois de plus le Congrès de Vienne, de discuter à nouveau l'importance des questions qui lui furent soumises ou la valeur des solutions qu'il y apporta. Je veux seulement essayer de décrire la manière dont le Congrès aborda son programme, la méthode qu'il y adopta, l'organisation de son travail, en présence d'une tâche singulièrement compliquée, où il s'agissait de la liquidation de l'Europe, après une période de guerres sans exemple.

Le Congrès qui se réunit à Vienne à la fin de 1814 était composé des plus illustres personnages de l'Europe, sauf une exception, celle du souverain de l'île d'Elbe, qui n'y fut pas invité, ni attendu, et qui était pourtant l'auteur direct de cette mobilisation de célébrités mondiales. Les divertissements de chacun et les fêtes du Congrès sont devenus légendaires et sont encore tout embaumés d'épigrammes. Chaque jour avait sa revue, sa chasse, sa partie de traineaux, ses diners, ses galas de théâtres, ses raouts, ses bals et ses mascarades. Chacun se rappelle l'épigramme du prince de Ligne : « Le Congrès danse, mais n'avance pas. » — « Les empereurs dansent, écrivait un autre, les rois dansent, Metternich danse, Castlereagh danse. Le prince de Talleyrand ne danse pas (ayant le pied bot), il joue au whist. » Les délibérations du Congrès furent sans cesse et sérieusement interrompues par cette débauche de plaisirs. Le prince de Ligne, mourant au milieu de ces fêtes, avait la pleine conscience de l'intérêt social que présentait la disparition d'un personnage aussi distingué, et il disait gaiement, avec toute la grâce spirituelle de l'ancien régime : « Je prépare aux membres du Congrès un nouvel amusement, les obsèques d'un Feld-Maréchal, Chevalier de la Toison d'Or. »

Mais qu'avait à faire cette brillante assemblée, issue des modestes pages de l'Almanach de Gotha ? Elle avait à distribuer les dépouilles de la victoire, à partager le manteau de Napoléon aux multiples couleurs ; elle avait à refaire la carte politique de l'Europe. Pour comprendre les opérations du Congrès de Vienne, il nous faut d'abord noter trois ou quatre faits généraux. Le premier était la prépondérance des Quatre Alliés, les Alliés de Chaumont, qui avaient formé le noyau essentiel de la grande Coalition qui avait

*Charles Downer Hazen.*

abattu Napoléon. C'était les « Quatre », Russie, Autriche, Prusse et Angleterre. Leur rôle allait-il être aussi important au diplomatique tournoi de Vienne que sur les champs de bataille de l'Europe?

Un autre fait à rappeler, c'est que le Congrès de Vienne n'était pas un Congrès de paix. La paix avait été conclue avant qu'il ne se réunît. La paix avait été l'ouvrage du traité de Paris, du 30 mai 1814. Ce traité avait été pourtant signé, non par quatre puissances, mais par huit. Car outre les Quatre, la Suède, l'Espagne, le Portugal et la France avaient signé la paix de Paris. Ce traité réglait certaines choses et indiquait seulement les grandes lignes des autres. Son trente-deuxième article annonçait un futur congrès pour mettre au point beaucoup de conditions que le traité, nécessairement conclu en hâte, ne pouvait pas déterminer avec précision : « Toutes les puissances engagées des deux parts dans la présente guerre enverront dans le délai de deux mois des plénipotentiaires à Vienne pour y prendre dans un congrès général les arrangements qui compléteront les dispositions du présent traité ».

Ce fut la seule officielle convocation du Congrès de Vienne. Cet article signifiait-il que l'avenir de l'Europe serait déterminé, non par les Quatre, ni même par les huit signataires du traité de Paris qui lançaient cet appel, mais par l'Europe tout entière, c'est-à-dire par les plénipotentiaires de toutes les puissances engagées dans les guerres napoléoniennes, et qui étaient plus de quatre et de huit? L'Europe devait-elle être organisée par un concert étroit, ou par un concert plus large, ou par un concert plus large encore par l'admission, avec plein droit de participation, de tous les États qui avaient été mêlés à la dernière guerre? Personne ne le savait, sauf peut-être les Quatre. C'était belle matière à conjectures. Il n'y eut pas d'autre mandat, il n'y eut aucun règlement détaillé relatif à la composition du Congrès, à son organisation, à son mode de procédure. Un rendez-vous général avait été donné pour Vienne dans les deux mois. Ce fut la seule et très insuffisante préparation de cette importante réunion.

Donc ce qui n'avait pas été établi avant le Congrès devait l'être dès ses premières séances.

*Le Congrès de Vienne (1814-1815).*

Ce qui arriva fut très clair quoique non généralement plaisant. Quoique le Congrès eût été retardé pendant l'été jusqu'au premier octobre, pour permettre au tsar d'aller en Russie, les plénipotentiaires des quatre puissances alliées arrivèrent à Vienne au milieu de septembre et à partir du 16 ils commencèrent de se concerter entre eux. Le 22 ils s'entendirent sur la méthode générale à suivre au Congrès. Une commission, composée de représentants des Quatre, et, en outre, de ceux de la France et de l'Espagne, avait à préparer la besogne pour toutes les questions intéressant l'Europe en général; et une commission des cinq principaux États allemands, Autriche, Prusse, Wurtemberg, Bade et Hanovre, à l'exclusion de la Saxe, avait à préparer la constitution fédérale que l'on se proposait de donner à l'Allemagne. Les Quatre signèrent aussi un protocole déclarant qu'ils régleraient eux-mêmes la distribution des territoires polonais, allemands et italiens abandonnés par Napoléon et comptant trente-deux millions d'habitants (c'était en fait tout le programme du Congrès); que, seulement après s'être entendus entre eux, ils communiqueraient leurs décisions à la France et à l'Espagne, et que seulement alors ils écouterait les suggestions et objections de ces deux puissances.

Il faut noter qu'ainsi non seulement deux des huit signataires du traité de Paris, le Portugal et la Suède, étaient éliminés de toute participation à l'œuvre principale du Congrès qu'ils avaient contribué à convoquer, que non seulement deux autres des signataires, la France et l'Espagne, étaient réduits au rôle le plus humble, mais que toutes les autres puissances de l'Europe étaient totalement ignorées.

Tel fut le commencement d'organisation, le premier pas du Congrès de Vienne. Les vastes et diverses nébuleuses diplomatiques qui flottaient sur le Danube bleu se concentraient en quatre brillantes étoiles, avec deux mortes et froides lunes, satellites qui seraient admis à recevoir un peu de la lumière réfléchie dans le cours de leur évolution. Cette cosmogonie simplifiée devait au moins satisfaire ses créateurs. Qu'il en fût ainsi pour le reste de la poussière d'étoiles éparse à travers le firmament, cela restait à voir. Le doute en tout cas y était bien permis.

*Charles Downer Hazen.*

Telle était la situation, connue seulement des Quatre, lorsque Talleyrand arriva à Vienne le 24 septembre. Il soupçonnait, longtemps avant d'en être sûr, que les Alliés chercheraient à écarter la France des délibérations où se décideraient les principales questions à l'ordre du jour. Mais il n'était nullement disposé à les laisser faire; comme il disait lui-même, « il pouvait et il savait comment siéger ». Mais comment obtenir que la toute-puissante tétrarchie lui fit une place? Ce fut un chef-d'œuvre d'art diplomatique.

Comme l'ouverture du Congrès avait été publiquement annoncée pour le 1<sup>er</sup> octobre, on estima nécessaire de convoquer les signataires du traité de Paris qui avaient dit dans ce traité qu'il y aurait un congrès. Metternich les invita donc à se réunir chez lui le 30 septembre. Mais il invita, non pas les huit qui avaient signé le traité, mais seulement six d'entre eux laissant de côté le Portugal et la Suède. Cette séance préparatoire fut tout à fait sensationnelle et eut son influence sur tout le cours du congrès. Talleyrand eut besoin de tout son aplomb, et il l'eut tout. Il n'était pas plus tôt assis — et il prit un soin tout particulier de prendre un siège tout près du haut bout de la table — qu'il appuya une protestation que le Portugal venait d'envoyer contre l'exclusion qu'on lui infligeait, quoique signataire du traité de Paris. Le plénipotentiaire suédois n'était pas encore arrivé à Vienne et n'était donc pas en situation de protester.

Après cette petite égratignure, Talleyrand se tut. — « L'objet de la conférence d'aujourd'hui, dit Lord Castlereagh s'adressant à Talleyrand, est de vous faire connaître ce que les quatre Cours ont fait depuis que nous sommes ici. » Puis s'adressant à Metternich, Castlereagh ajouta : « Vous avez le protocole? » « M. de Metternich alors me tendit un papier, écrit Talleyrand à Louis XVIII, signé de lui, du comte Nesselrode, de Lord Castlereagh et du prince Hardenberg. » Dans ce protocole le mot « Alliés » apparaissait à tous les paragraphes. « Je relevai ce mot, et je fis remarquer que l'emploi qu'on en faisait me mettait dans la nécessité de demander où nous étions, si nous étions encore à Chaumont ou à Laon, si la paix n'avait pas été faite, s'il y avait

*Le Congrès de Vienne (1814-1815).*

encore quelque conflit et avec qui<sup>1</sup>. » — « Alliés? continua Talleyrand, alliés contre qui? Pas contre Napoléon? Il est à l'île d'Elbe. Sûrement pas contre le roi de France? Il est le garant de la durée de la paix. Messieurs, il faut parler franchement. S'il y a encore des puissances alliées, je suis de trop ici<sup>2</sup>. »

Ils répondirent qu'ils n'insistaient pas sur le mot, qu'ils l'avaient seulement employé pour abrégé. Sur quoi Talleyrand répliqua que, si commode que fût la brièveté, il ne fallait pas qu'elle fût obtenue aux dépens de la précision. Il ajouta que tout ce qui avait été fait entre le 30 mai, date où par le traité de Paris le Congrès avait été annoncé, et le 1<sup>er</sup> octobre où il allait se réunir, lui était étranger et n'existait pas pour lui.

Le souffle desséchant de cette caustique critique flétrissait le protocole fleurissant et tous autres arrangements que les Quatre avaient pu conclure entre les deux dates. La réponse des plénipotentiaires fut, dit Talleyrand, « qu'ils se souciaient si peu de ce papier qu'ils ne demandaient pas mieux que de le retirer.... M. de Metternich le mit de côté, et il n'en fut plus question. »

Après avoir abandonné ce document, les Quatre en produisirent un autre, d'après lequel, si la France et l'Espagne y consentaient, deux commissions seraient constituées pour considérer et déterminer les questions à soumettre au Congrès, et, lorsque les commissions auraient achevé leur tâche, le Congrès se réunirait pour la première fois, et le tout serait soumis à sa sanction.

Le dessein de ce plan était de faire les Quatre maîtres du Congrès. La France et l'Espagne ne seraient jamais que deux contre quatre, même si elles s'entendaient sur tous les points. Talleyrand aussitôt exprima son opinion, que l'idée de tout arranger avant de réunir le Congrès lui paraissait étrange, qu'on se proposait de finir par où il avait pensé qu'il fallait commencer, qu'apparemment les pouvoirs qu'on voulait donner aux Six ne pouvaient leur être attribués que par le Congrès lui-même *in plenum*. Et il demanda pourquoi le Congrès ne se réunirait pas

1. Pallain, *La Correspondance de Talleyrand et de Louis XVIII*, lettre du 4 octobre 1814.

2. Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, VIII, 385.

*Charles Downer Hazen.*

d'abord, qu'est-ce qui s'y opposait, et là-dessus s'engagea une générale et très vive discussion. Talleyrand y fut soutenu par Labrador, le représentant de l'Espagne.

Après cette conversation, on s'ajourna à deux jours. « L'intervention de Talleyrand et de Labrador, écrivait Frédéric Gentz dans son journal, a furieusement dérangé nos plans. Ils ont protesté contre les formes que nous avons adoptées. Ils nous ont bien chapitrés pendant deux heures : une scène que je n'oublierai jamais<sup>1</sup>. »

Ayant déjà suffisamment contrarié ses adversaires dans cette fameuse conférence, Talleyrand en vint à les contrarier bien autrement en envoyant à chacun des cinq le lendemain une note formelle établissant que dans son opinion les huit puissances qui avaient signé le traité de Paris étaient compétentes pour préparer le programme préliminaire du congrès et pour constituer les commissions qui y paraîtraient utiles, mais que leur compétence ne pouvait pas aller plus loin ; « que, n'étant pas le Congrès, mais seulement une partie du Congrès, s'attribuer des pouvoirs qui ne pouvaient appartenir qu'au congrès tout entier serait de leur part une usurpation ;... que la difficulté qu'il y avait à réunir le congrès n'était pas de nature à diminuer avec le temps » ; qu'en un mot « les Huit puissances devaient sans délai se mettre aux questions préliminaires à décider par le Congrès, de manière à ce qu'il pût se réunir promptement et en être saisi<sup>2</sup> ».

Les plénipotentiaires des Quatre s'accordèrent pour reprocher à Talleyrand de leur avoir envoyé cette note ; ils auraient préféré là-dessus une conversation dont il ne fût resté nulle trace. Ils lui reprochèrent particulièrement de lui avoir donné un caractère formel et officiel en la signant. De plus une note demande une réponse.

À ces critiques, « je répondis, écrit le doux ancien évêque, que, puisqu'ils écrivaient et signaient entre eux, j'avais pensé que je devais aussi écrire et signer. Je conclus de cela que ma note ne les avait pas embarrassés qu'un peu. »

1. Gentz, *Tagebücher*, I, 312.

2. Pallain, Lettre du 4 octobre 1814.

*Le Congrès de Vienne (1814-1815).*

Sa conclusion était juste.

Le 3 octobre, il y eut une autre conférence avec Metternich, dans laquelle Metternich demanda à Talleyrand de retirer sa note et insinua une fois de plus que tout devait être réglé par les Quatre. — « Je répliquai que je ne le pouvais pas. » — « Alors nous devons vous répondre », me dit M. de Metternich. — « Comme vous voudrez », répondis-je. — « Je ne peux pas faire autrement que de penser que nous devons régler nos affaires par nous-mêmes, c'est-à-dire par *nous*, les Quatre Cours. » — Je répondis sans hésiter : « Si vous le prenez ainsi, je suis tout à fait votre homme ; je suis tout à fait prêt et je ne demande rien de mieux. » — « Que voulez-vous dire ? » observa-t-il. — « Ceci, et c'est très simple ; je ne prendrai plus aucune part à vos conférences ; je ne serai rien ici qu'un membre du Congrès, et j'attendrai qu'il soit ouvert. » — « Comment le Congrès pourrait-il être réuni, dit M. de Metternich, quand rien n'est prêt de ce qui doit lui être soumis ? » — « Bien alors », répliquai-je, pour montrer que je ne cherchais pas à créer des difficultés, et que j'étais prêt à consentir à tout ce qui ne contredisait pas les principes dont je ne pouvais pas me départir, « puisque rien n'est encore prêt pour l'ouverture du Congrès..., remettons-le à quinze jours ou trois semaines. J'y consens, mais à deux conditions : l'une est que vous le convoquerez pour un jour fixe ; l'autre est que dans la note de convocation vous indiquerez la règle établie pour y être admis. »

Quelques jours après, Gentz, le bras droit de Metternich, réussit à rédiger un texte convoquant le Congrès pour le 1<sup>er</sup> novembre. Ce texte était à beaucoup d'égards semblable à celui que Talleyrand avait suggéré. Les représentants des six puissances se rencontrèrent le 8 octobre chez Metternich pour en délibérer. Talleyrand accepta le plan de Gentz pour l'ouverture du Congrès et aussi l'idée de conférences préparatoires à tenir avant l'ouverture, — puisqu'il était désormais sûr d'y être admis et puisque désormais les Quatre renonçaient à la prétention de tout régler entre eux seuls. Mais il demanda qu'à l'endroit où il était dit que l'ouverture du Congrès aurait lieu le 1<sup>er</sup> novembre, on ajoutât les mots suivants, « et que les délibérations en seraient conduites en confor-

*Charles Downer Hazen.*

mité avec les principes du droit public. » Cette proposition souleva une tempête qui nous montre dans quel esprit les diplomates du Congrès abordaient leur tâche. « A ces mots, écrivait Talleyrand, un tumulte s'éleva dont il est difficile de se faire une idée. Le prince Hardenberg, debout, les mains cramponnées à la table dans une attitude presque menaçante, et criant comme font souvent ceux qui sont affligés de surdité, disait dans une agitation bégayante : « Non, Monsieur, le *droit public* est une phrase inutile. Pourquoi dire que nous agissons conformément au droit public? Cela va sans dire. » Je répliquai : « Si cela va sans dire, cela ira encore mieux en le disant. » M. Humboldt s'écria : « Que vient faire ici le droit public? » — « Ceci, répondis-je, qu'il fait que vous y êtes. » Talleyrand rappelait ainsi délicatement que sans ce qui restait alors de respect pour le droit public, la Prusse aurait été complètement effacée de la carte de l'Europe à Tilsit<sup>1</sup>.

Après cette conférence, ni les Six ni les Huit ne se rencontrèrent de quelque temps. Les Quatre essayaient, non en de formelles réunions, mais en entretiens séparés, de régler le partage de la Pologne et de la Saxe, la plus épineuse des affaires qu'ils avaient à régler. Mais au lieu d'y arriver à une solution, ils s'apercevaient seulement que leurs relations devenaient de plus en plus défiantes et tendues. Même la seule commission qui avait pu jusque-là se constituer, celle qui était chargée de préparer une constitution pour l'Allemagne et qui avait été, comme nous l'avons vu, organisée par les Quatre, se sépara après quelques séances par l'impossibilité de s'entendre sur cette question capitale. Les représentants de la Bavière et du Wurtemberg refusèrent d'y siéger tant que l'intégrité territoriale de la Saxe ne serait pas garantie. En somme il n'y eut plus de réunions de la commission germanique pendant cinq mois, et quand elles furent reprises ce fut dans des conditions toutes nouvelles.

Le Congrès avait donc de notables difficultés à avancer; il était ballotté à travers les rochers. Chacun s'inquiétait. L'Europe allait-elle être dupée encore une fois? Pour la rassurer il fallait,

1. Pallain, Lettre du 9 octobre 1814. — Broglie, *Mémoires du prince de Talleyrand*, II, 341-347.

*Le Congrès de Vienne (1814-1815).*

de bon ou de mauvais gré, que les puissances adoptassent enfin un mode précis de procédure. Tout ce qui avait été fait jusque-là avait été le manifeste de convocation par les Six et la promesse que le Congrès, une fois réuni, agirait en accord avec le droit public. Cependant novembre approchait vite où il allait falloir enfin ouvrir le Congrès. Le 30 octobre, les représentants des Huit se rencontrèrent chez Metternich. Ils élurent Metternich président et Gentz secrétaire, et ils désignèrent une commission de vérification des pouvoirs qui fut composée des représentants de l'Angleterre, de la Russie et de la Prusse. Le 1<sup>er</sup> novembre on annonça que cette commission se réunirait le 3 novembre et qu'après l'achèvement de son travail la Commission des Huit formulerait des propositions pour la suite des délibérations du Congrès.

Mais novembre vint et passa, et six autres mois après lui, et le Congrès ne fut pas ouvert. En fait il ne fut jamais ouvert. En fait il n'y eut pas de Congrès; il n'y eut qu'une série de négociations de toutes sortes. Il n'y eut jamais de vérification des pouvoirs, jamais de liste officielle et authentique des plénipotentiaires. Les membres de ce congrès imaginaire ne se rencontrèrent jamais dans une même salle. Quand les historiens parlent de Metternich comme président du congrès et de Gentz comme son secrétaire, ils emploient des formules inexactes. Ils furent président et secrétaire de la commission des huit puissances qui avaient signé le traité de Paris, rien de plus. Il n'y eut jamais de séance plénière.

Cependant la tâche pour laquelle ces diplomates s'étaient réunis à Vienne avançait peu à peu. Ils ne s'assemblaient pas jour par jour, et ne délibéraient pas sur les nombreux problèmes qui demandaient une solution. En vérité, répétons-le, ils ne s'assemblèrent jamais. Mais pendant ces mois, de septembre à juin, un très grand nombre de traités furent conclus entre les divers États, et ils furent résumés dans leurs traits essentiels par l'Acte final du 9 juin, qui fut précipitamment bâclé quelques jours avant la bataille de Waterloo. Chaque affaire fut réglée séparément, dans les conversations intimes des souverains et des diplomates et dans les commissions spéciales qui en furent graduellement chargées.

Donc, d'une organisation conforme à l'idée que l'on se fait d'une

*Charles Downer Hazen.*

assemblée internationale, il n'y eut pas trace, à proprement parler, dans le cas du Congrès de Vienne. Il n'y eut rien dans sa méthode de discussion et de résolution qui différenciât sa procédure des ordinaires négociations entre gouvernements, si ce n'est le rapprochement des négociateurs. A une réunion des Huit, Metternich déclara « que le Congrès n'était pas un congrès; que son ouverture n'avait pas été véritablement une ouverture; que les commissions n'étaient pas des commissions; que dans la réunion des Puissances à Vienne le seul avantage à noter avait été la suppression des distances<sup>1</sup> ».

Les négociations poursuivies à Vienne par cette Europe qui avait éliminé les distances furent longues et excessivement compliquées. On y rencontre des réunions des Quatre, des Six, des Huit. Mais le groupe dominant ne fut ni l'un ni l'autre de ceux-là, ce fut la commission des Cinq. En d'autres termes les Quatre qui avaient désiré et voulu tout faire sans la France s'aperçurent qu'ils étaient incapables de rien faire sans elle. Ils furent obligés à la fin, quoique avec beaucoup de répugnance, de l'admettre formellement à leurs délibérations sur les questions de Saxe et de Pologne. Même après qu'elles eurent été réglées, la commission des Cinq absorba toutes les questions importantes, et fut, selon les termes de Frédéric Gentz, jusqu'au dernier moment, « le réel et seul Congrès ». Et la raison en était qu'il y avait cinq grandes puissances en Europe, et pas une de plus. La carte de l'Europe fut remaniée par elles parce qu'elles avaient les hommes et les ressources, c'est-à-dire la force. Quant aux autres, les moindres et secondaires puissances, elles n'étaient nulle part, elles voletaient sans efficacité dans les tristes et mornes limbes des mondes oubliés.

Quand le 9 juin 1815, les plénipotentiaires des huit puissances signataires du traité de Paris se réunirent pour signer l'Acte Final du Congrès, Labrador, le représentant de l'Espagne, refusa de signer, donnant comme raisons qu'une toute petite partie des questions résolues par l'Acte final avait été délibérée dans les séances

1. *Mémoires de Talleyrand.*

*Le Congrès de Vienne (1814-1815).*

du comité des huit, et qu'on n'aurait pas dû permettre à une partie seulement de ces puissances de régler les affaires de toute l'Europe, ne laissant aux autres que le droit d'accorder ou de refuser leurs signatures. C'était en fait la même idée que celle de Hans von Gagern, représentant des Pays-Bas, quand, exprimant son mécontentement au sujet des décisions relatives à son pays, et informé par Wellington qu'elles avaient été prises par « les Grandes Puissances », il répliquait que « de ce terme nouvellement inventé, les Grandes Puissances, il ne connaissait ni le sens précis, ni l'intention ». En ce qui concerne Gagern, il lui convint, en diplomate très expert, mêlé aux hautes intrigues de la scène européenne, d'apprendre vite la nouvelle terminologie. Car le Congrès de Vienne, par sa conduite et sa procédure, démontrait, en dehors de toute possibilité de doute ou d'argutie, que le règlement des affaires de l'Europe appartenait aux Grandes Puissances, et que les autres États n'y pouvaient décider que leur adhésion ou leur refus. Et s'ils s'y refusaient, qu'importe? telle était manifestement l'opinion de la toute-puissante pentarchie.

CHARLES DOWNER HAZEN<sup>1</sup>.

1. Traduction d'E. Driault.

## CASTLEREAGH ET LE SYSTÈME DES CONGRÈS

(1814-1822)<sup>1</sup>.

---

Dans un autre endroit de cette ville, il y a en session une autre conférence qui est pour le moment le conseil exécutif du concert européen<sup>2</sup>. Son œuvre sera étudiée par une autre génération d'historiens; mais il est bon de rappeler que son existence même dépend en partie d'événements qui sont maintenant assez éloignés pour que l'historien ait ensemble à leur sujet le devoir et l'occasion de la recherche, de l'analyse et du jugement. Au XIX<sup>e</sup> siècle, l'Europe commença de réaliser l'unité des intérêts de ses diverses parties, et, en dépit de beaucoup d'échecs, elle a possédé et elle possède encore, quoique imparfait, un système destiné à exprimer ses désirs généraux. Ce système fut d'abord appliqué dans la période que j'ai à considérer, et son importance a été reconnue dans les dernières années à la fois par les historiens et par les juristes internationaux. Il était nécessaire d'écartier beaucoup d'erreurs, et cette tâche était impérative surtout pour la politique anglaise; car elle avait été grossièrement caricaturée, par suite de l'absence de recherches scientifiques et des idées préconçues des historiens whigs. Fyffe<sup>3</sup>, qui vit quelques-uns des papiers anglais de 1814-1815, a rectifié quelques-unes de ces erreurs, et M. Alison Phillipps<sup>4</sup>, en allant aux documents originaux des dernières années, a donné un aspect entièrement nouveau à la politique de Castlereagh. Cependant, pour la plus grande

1. Lu au Congrès historique international de Londres, avril 1913.

2. La conférence des ambassadeurs à Londres, pour le règlement des affaires balkaniques.

3. *History of Modern Europe*.

4. *Cambridge Modern History*, vol. X, chapter 1.

*Castlereagh et le système des congrès (1814-1822).*

partie, les documents essentiels sont encore inédits, et beaucoup d'entre eux ont à peine reçu même un rapide coup d'œil. Cependant la période est si importante que la moindre parcelle de vérité y mérite considération.

Il y a des difficultés particulières à poursuivre cette tâche. Les contemporains n'eurent qu'une vague et imparfaite connaissance des résultats. La vérité peut seulement être tirée des papiers qui dorment dans les Archives ou dans les collections privées des descendants légaux des principaux acteurs du drame. Même ainsi nous avons souvent à nous arrêter à des déductions encore peu satisfaisantes. Car beaucoup des plus importantes tractations diplomatiques ont eu lieu par des relations personnelles dont il ne reste aucune trace. C'est une raison pour laquelle je regarde les révélations des Archives anglaises comme spécialement importantes; car les ministres anglais des Affaires étrangères étaient obligés d'écrire plus de notes de leur œuvre que les serviteurs confidentiels d'un monarque absolu. Mais nous avons aussi à compter avec ce fait que les trois principaux personnages de cette histoire sont des caractères à rendre la tâche de l'historien particulièrement difficile. Alexandre de Russie a été bien servi par ses biographes; mais il est un des caractères les plus délicats de l'histoire, et beaucoup de problèmes dépendent de l'analyse de sa personnalité fuyante. Metternich, comme la seiche, usa de son encre pour déguiser les choses; tandis que Castlereagh, le chef et l'interprète de la politique anglaise, quel que fût son sang-froid et son courage, souffrait d'une incohérence inconstitutionnelle d'expression, et ses principaux ambassadeurs étaient des soldats transformés en diplomates et peu préparés à comprendre et à expliquer les délicats problèmes avec lesquels ils étaient aux prises. De plus, Castlereagh était à demi incapable, à demi effrayé d'avoir à établir des conclusions générales ou à discuter des questions abstraites. C'est le caractère de tous les hommes d'État anglais qu'ils méconnaissent les vrais principes sur lesquels ils travaillent parce qu'ils doivent céder aux précédents établis; et Castlereagh, comme Walpole et Pitt, avait à expliquer un système dans les termes d'un autre. Son seul dessein était de servir les

*Charles K. Webster.*

intérêts de son pays ; mais il était le moins insulaire de tous les ministres anglais des Affaires étrangères, et il avait de sincères préoccupations pour ce qu'il concevait comme le bien de l'Europe, et, quoiqu'il fût un homme extrêmement pratique, cependant, comme beaucoup d'hommes pratiques, il n'était pas sans imagination et sans idéal, quoiqu'il les exprimât imparfaitement et péniblement.

Le Système des Congrès eut son origine dans les instructions que Castlereagh prit avec lui quand il rejoignit les conseils des alliés au commencement de l'année 1814. Ces instructions lui ordonnaient de conclure une alliance avec les trois grands ennemis de la France, alliance qui devait se continuer même après la signature de la paix<sup>1</sup>. Cette alliance, réalisée à Chaumont, n'était pas assez solidement constituée pour traverser les difficultés du Congrès de Vienne, et, en février 1815, Castlereagh proposa de lui substituer une garantie territoriale spéciale de l'œuvre du Congrès de Vienne<sup>2</sup>. Le retour de Napoléon reforma la Quadruple-Alliance par le moyen des traités du 25 mars et du 20 novembre. En la renouvelant, Castlereagh fit en sorte que son objet fût clairement limité à la surveillance de la France, et son cabinet mit une sorte d'anxiété nerveuse à éviter toute stipulation en faveur d'une dynastie particulière : « J'ai essayé de laisser à l'arrière-plan les affaires intérieures de la France<sup>3</sup> », écrivait Castlereagh : mais la doctrine de l'intervention dans les affaires intérieures d'un autre pays fut reconnue, et cependant l'Angleterre devait essayer d'en restreindre l'application dès le premier précédent que l'on voudrait créer. Ce précédent, qui permit au concert européen d'intervenir chez une puissance indépendante, s'il mit en danger la paix de l'Europe, avait son bon aussi bien que son mauvais côté. Il pouvait être utilisé arbitrairement et tyranniquement pour contenir le développement des idées libérales ; mais il pouvait servir aussi à empêcher les intérêts égoïstes de chaque État de troubler l'équilibre des forces. Cependant la distinction qu'il est surtout

1. *Cabinet Memorandum*, 26 déc. 1813. — F. O. Congress, I.

2. *Transactions of the Royal Historical Society*, 3<sup>e</sup> series, vol. VI, p. 68-75.

3. *Castlereagh to Liverpool*, 15 oct. 1815. — F. O. Continent, 29.

*Castlereagh et le système des congrès (1814-1822).*

nécessaire de faire, c'est entre l'objet des Puissances et le procédé qu'elles employaient pour y atteindre et qui comportait des réunions organisées entre les représentants des grandes Puissances. Ce système était un progrès sur toutes les méthodes précédentes de la diplomatie et, s'il n'était pas appliqué à des fins indéfendables, il renfermait en lui-même d'immenses possibilités de bien pour l'avenir. C'est en essayant de préserver ce système, en protestant contre les utilisations particulières où l'on tentait de l'employer, que Castlereagh se distingua, non seulement des hommes d'État de l'Europe, mais aussi de ses collègues du cabinet anglais. Sa tentative échoua en quelque manière, mais elle laissa une trace durable dans la diplomatie européenne.

Peut-être l'intervalle compris entre le traité de Paris et le congrès d'Aix-la-Chapelle fût-il la période la plus critique du développement de ces idées. A Paris siégeait un comité des ambassadeurs chargé de constater l'état des affaires intérieures en France, mais intéressé aussi à d'autres problèmes de grande importance. D'autres conférences d'ambassadeurs étaient organisées à Londres et à Francfort pour étudier d'autres questions que la paix avait laissées en suspens. Dans l'œuvre de ces comités, comme en d'autres discussions, la Russie se trouva contenue et vaincue par l'action combinée de l'Autriche et de l'Angleterre, et il n'est donc pas étonnant que ce soit la Russie qui ait proposé de modifier le caractère de l'alliance. En un sens, ses propositions étaient fondées sur des principes démocratiques, car elle voulait introduire les puissances secondaires dans l'alliance; mais, en un autre sens, ses propositions étaient extrêmement dangereuses, car elle désirait étendre le champ d'action du concert en lui reconnaissant le droit d'intervenir pour des raisons générales dans les affaires intérieures de tous les États. Dans cette voie elle était, jusqu'à un certain point, soutenue par la France, qui naturellement désirait que l'alliance fût distraite de son objet essentiel, et Pozzo di Borgo à Paris était le principal agent de ce plan. Il fit deux principales tentatives pour arriver à ses fins, et la puissance à laquelle il songea naturellement fut l'Espagne, qui n'avait jamais cessé de représenter cette opposition à la suprématie des

*Charles K. Webster.*

grandes puissances et qui était à cet égard soutenue à peu près par toutes les petites puissances de l'Europe. Son premier effort fut pour essayer d'étendre les attributions et le caractère du comité de Paris par l'introduction de l'ambassadeur espagnol à une conférence qu'il destinait à régler la question vitale des colonies espagnoles. Il fut vaincu par l'énergique opposition de la Grande-Bretagne, et ce fut l'occasion d'un memorandum qui, pour la première fois, exposa en termes définis la doctrine de la non-intervention<sup>1</sup>. Son second effort eut pour objet la conférence d'Aix-la-Chapelle.

En 1817, l'Autriche avait proposé un autre congrès des puissances, et Pozzo di Borgo et Capodistrias avaient aussitôt envisagé la dissolution de la quadruple alliance et la formation d'une nouvelle ligue qui comprendrait la France et les autres puissances. Dans une dépêche de mars 1818, cependant, le gouvernement anglais insistait pour renfermer le congrès des puissances dans la question de l'occupation étrangère en France : « Il a apparu à Son Altesse Royale qu'il semblait désirable de donner à cette réunion autant que possible le caractère d'une conférence spéciale tenue conformément aux stipulations du traité de la Quadruple Alliance, et aussi peu que possible celui d'un congrès européen<sup>2</sup>. » Mais l'Angleterre admettait que d'autres questions pussent y être discutées, « afin de donner à leur examen cette utile impulsion qui n'a jamais manqué de résulter de l'immédiate attention des souverains quand ils se trouvent réunis » : La réponse russe fut pour abandonner l'idée d'un congrès général, mais en stipulant que dans ce cas aucun autre sujet que l'évacuation de la France ne serait discuté.

Capodistrias fit savoir qu'il était peu satisfait de cette décision, et Pozzo di Borgo, au dernier moment, essaya d'introduire l'Espagne à la conférence; mais Alexandre refusa d'aller à l'encontre de l'opposition unie de ses alliés. La principale bataille de la conférence était donc gagnée avant qu'elle ne se réunît; car si les membres fondateurs de la Quadruple Alliance devaient seuls

1. Cf. *English historical Review*, January 1912.

2. *Castlereagh-Cathcart*, 27 mars 1818. Wellington. S. D., XII, 445.

*Castlereagh et le système des congrès (1814-1822).*

y prendre part, il était évident que Castlereagh et Metternich en contrôlèrent les décisions.

A Aix, Castlereagh réaffirma les principes de la non-intervention contre le vague projet de garantie mis en avant par Capodistrias au nom du tsar. Il gagna une victoire complète, et l'alliance fut renfermée dans son objet premier. Mais il eut à reprendre constamment la même doctrine pendant le reste de sa vie. En 1819, il refusa d'accéder à un projet de Metternich d'après lequel le comité des ambassadeurs à Paris eût été reconstitué pour surveiller secrètement la politique libérale du ministère Decazes. En 1820, les propositions russes pour une intervention contre la crise révolutionnaire d'Espagne amenèrent le Memorandum du cabinet du 5 mai. Cette importante pièce fut rédigée avec un soin extrême, et nous en avons heureusement plusieurs copies, y compris celle qui fit le tour du Cabinet<sup>1</sup>. Il y a d'après cela peu de doute qu'elle ait été en substance l'œuvre de Castlereagh. Wellington, dans un document où il y apporte quelques critiques verbales, l'appelle le Memorandum de Lord Castlereagh, et il fut généralement regardé en effet comme venant de lui. Ce Memorandum établissait les limites de la puissance de l'Alliance, et répudiait la doctrine que son objet fût la garde des institutions monarchiques. Mais il faut noter qu'à la fois à Aix-la-Chapelle et dans ce Memorandum le droit d'intervenir dans les affaires intérieures d'un autre État, si la sûreté de ses voisins est menacée, est absolument et clairement reconnu. Dans le Memorandum d'Aix-la-Chapelle il est dit : « Le seul principe sûr, c'est ce principe du droit des gens qu'aucun État n'a le droit d'inquiéter ses voisins par ses institutions intérieures et que, s'il le faut, pourvu qu'ils procèdent avec une profonde discrétion, leur droit d'intervention est clair. » Et dans le papier d'État du 5 mai 1820 la même observation reparait : « Le gouvernement britannique doit continuer à regarder le droit d'intervention dans les affaires des autres nations comme ne pouvant être appliqué par un ou plusieurs États que dans l'intérêt de leur propre et immédiate sécurité, et pour la préservation de leurs

1. F. O. Austria, 148.

*Charles K. Webster.*

intérêts nationaux, pour la garantie de quoi un recours aux armes se justifierait. » En deux occasions encore l'alliance européenne fut confinée à sa propre sphère, et en ces deux occasions la politique autrichienne appuya les principes anglais, et la doctrine de non-intervention fut défendue par Metternich aussi bien que par Castlereagh.

La Révolution napolitaine, la souple diplomatie du tsar et une crise domestique en Grande-Bretagne altérèrent toute cette position en quelques mois. Quand le protocole préliminaire proclama de Troppau les nouveaux principes de l'alliance, Castlereagh n'eut d'autre ressource qu'une énergique et publique protestation. S'il lui avait été possible de passer sur le continent, l'issue aurait pu être différente, car sa diplomatie était fortement appuyée sur ses relations personnelles avec les hommes d'État des autres puissances. Sans lui Metternich n'eut pas assez de courage pour éviter une entente avec le tsar. Les protestations de Castlereagh furent nécessairement rendues plus amères par son regret que le « système du concert » fût appliqué aussi arbitrairement. « Il est singulier, écrivait-il à Lord Stewart, qu'il soit arrivé à ce jour aux ministres des trois cours de réformer une alliance, qui a été faite pour s'accommoder avec une grande facilité à toutes les exigences des affaires, sur la doctrine abandonnée du *droit divin* et de l'obéissance passive. Ils auraient pu prévoir que la maison de Hanovre ne maintiendrait pas volontiers les principes sur lesquels la maison de Stuart fonde ses prétentions au trône<sup>1</sup>. » Contre ces principes, que les trois puissances s'aventuraient même à soutenir qu'ils étaient ceux des traités de 1815, il était nécessaire d'émettre aussitôt une solennelle et publique protestation, et c'est ce que le gouvernement anglais s'était hâté de faire. Cette protestation fut renouvelée à l'occasion du congrès de Laibach, et, en dépit de l'ineptie de l'ambassadeur anglais, d'un bout à l'autre de ce congrès, la position de l'Angleterre resta ainsi clairement établie. Il est vrai que Castlereagh reconnut à l'Autriche le droit d'envahir le royaume de Naples pour sa propre défense, et Esterhazy rap-

1. Castlereagh à Lord Stewart, 17 déc. 1820. — F. O. Austria, 148.

*Castlereagh et le système des congrès (1814-1822).*

porta qu'il était d'accord avec les puissances orientales. Mais la distinction entre la position anglaise et celle des trois puissances fut fermement maintenue et Castlereagh avertit Metternich, par Stewart, que les interprétations d'Esterhazy sur de vagues conversations avec les ministres anglais ne devaient pas être prises pour des expressions autorisées de la politique anglaise.

Deux considérations cependant prévinrent une irréparable rupture avec l'Autriche. Il fallait empêcher la Russie de trouver un légitime prétexte pour envahir la Turquie, et il fallait protéger le commerce anglais avec les colonies espagnoles contre toute complication européenne. Le rétablissement de relations cordiales avec Metternich et l'entrevue de Hanovre écartèrent le premier de ces dangers. Castlereagh pensa éviter le second par une judicieuse reconnaissance de l'indépendance des colonies espagnoles, et, en mai 1822, il proposa à la France un accord pour assurer l'établissement d'États indépendants mais monarchiques dans le Nouveau Monde : — Chateaubriand eût voulu accueillir cette offre; son ministère s'y refusa<sup>1</sup>. — Ces deux problèmes devaient d'ailleurs être discutés au congrès suivant, qu'Alexandre avait obtenu de Metternich comme le prix de son appui en 1821. Castlereagh espéra profiter de l'occasion pour rentrer dans les conseils des grandes puissances et affirmer de nouveau le principe de non-intervention. Il y eut beaucoup d'intrigues pour le retenir en Angleterre; mais il réussit à les écarter, et il prépara ses instructions. Elles étaient un digne couronnement de sa carrière; mais sa mort les laissa à développer dans un sens bien différent de celui qu'il avait envisagé, et elle entraîna la rupture du système qu'il avait soutenu.

Car quoique Castlereagh s'entendit avec son Cabinet pour une nette et générale condamnation de tout système qui entraînerait une application sans distinction du droit d'intervention, il n'avait pas les mêmes idées que ses collègues au sujet du « Concert des Puissances ». De ce nouveau système diplomatique on peut dire

<sup>1</sup>. Chateaubriand à Montmorency, 7 mai 1822; Montmorency à Chateaubriand, 13 mai 1822 : *Arch. des Aff. étr.*, Paris. — Cf. Cte d'Antioche, *Chateaubriand*, p. 264, 268.

*Charles K. Webster.*

en un sens qu'il fut l'inventeur, et il en réalisa dès l'abord les grands avantages. Il le défendit clairement et explicitement à la Chambre des Communes contre les attaques de Brougham : « Si les conseils des souverains n'avaient pas été réunis, disait-il, ... s'ils avaient été forcés de regarder à leurs intérêts particuliers à travers ce nuage de préjugés et d'incertitudes qui intervient toujours quand les événements sont observés à grande distance, ... il était certain que les conseils de l'Europe auraient été troublés à un tel degré par les doutes et les malentendus que ces grands résultats dont l'heureuse issue était maintenant évidente aux yeux de tous n'auraient pas été obtenus<sup>1</sup> ». Le même principe est reconnu dans les instructions pour le Congrès d'Aix-la-Chapelle dans lesquelles il est ordonné « de maintenir parmi les alliés un système de délibération dans le but de se consulter à des dates fixes sur leurs intérêts communs et sur les mesures les plus salutaires à prendre pour le repos et la prospérité des nations et pour le maintien de la paix de l'Europe<sup>2</sup>. » Au Congrès lui-même, tandis qu'il combattait les vagues propositions de Capodistrias, il défendait le système des Congrès en ces termes : « Les effets bienfaisants que l'on peut attendre des délibérations concertées entre les quatre alliés, et de leurs bons offices interposés jusqu'ici de temps en temps pour la préservation de la paix et de l'ordre, sont considérés comme également bons s'ils sont le fait de cinq puissances, l'introduction de la France dans un tel système ne le rendant pas trop nombreux pour un concert utile, tandis qu'elle ajoute immensément à l'autorité morale et à l'influence d'un tel pouvoir de médiation<sup>3</sup>. » Il fut spécialement heureux que ses franches conversations avec le tsar eussent éclairé la situation. Il informait son Cabinet que « les discussions avaient fourni la preuve la plus décisive de l'avantage qu'il y avait à amener de temps en temps les principaux cabinets en contact *direct*<sup>4</sup>; » et dans une lettre privée à Liverpool, il explique son opinion encore

1. Hansard, 9 février 1816.

2. First Cabinet Memorandum : F. O. Continent, 34.

3. English Memorandum in Castlereagh-Bathurst, 19 oct. 1818 : F. O. Continent, 35.

4. Castlereagh to Bathurst, 24 oct. 1818 : *id.*

*Castlereagh et le système des congrès (1814-1822).*

plus clairement : « A tout événement, écrit-il, il est satisfaisant d'observer combien peu d'embarras et combien de vrai profit résultent de ces réunions qui paraissent si redoutables à distance. Il m'apparaît réellement qu'il y a là comme un nouvel aspect du gouvernement européen, qui déchire les toiles d'araignées avec lesquelles la diplomatie obscurcit l'horizon, qui met en pleine lumière toute la situation politique et donne aux conseils des grandes puissances l'efficacité et presque la simplicité des volontés d'un seul État<sup>1</sup>. » Cette opinion il ne l'abandonna jamais. Le 26 septembre 1820, il écrivait à Sir Charles Stuart : « La Russie est toujours disposée à regarder l'alliance comme applicable à tous les cas et elle incline donc à absorber tous les cas dans ses obligations et dans ses attributions. Nous, d'autre côté, nous considérons l'alliance comme définie et limitée dans sa fonction, et nous désirons que les sujets étrangers soient discutés, non par les alliés comme en un collège..., mais par les mêmes puissances en tant que principaux États de l'Europe désireux de s'entendre et de se comprendre et de contribuer à la sûreté de tous dans ces temps extrêmement périlleux. La première idée présuppose une identité absolue de Devoir et de Conduite sur toute question. La seconde donne la latitude de la discrétion et de l'action que nos positions respectives exigent, plus spécialement en ce qui concerne les questions qui affectent l'état intérieur et le gouvernement des puissances indépendantes<sup>2</sup>. »

Ces citations, qui pourraient être multipliées indéfiniment, montrent que dans ce nouveau système diplomatique il avait vu tous les éléments avantageux qu'il renfermait. C'était parce qu'il voyait dans le « Concert » un instrument presque indépendant du maintien de la paix qu'il avait tant de répugnance à renoncer à ses liens avec les puissances européennes. Le droit de non-intervention et la liberté des États devaient certes être maintenus conformément aux principes établis du droit international. Mais ce n'était pas une raison pour abandonner un système diplomatique qui avait réussi à résoudre tant de problèmes épineux.

1. Castlereagh to Liverpool, 20 oct. 1818 : Castil., *Mém.*, XII, 54.

2. Castlereagh to Sir Charles Stuart; F. O. France, 222.

*Charles K. Webster.*

Il savait cependant que les petites puissances devaient regarder de tels congrès avec suspicion, et quoique l'expérience du Congrès de Vienne l'eût convaincu qu'elles ne pouvaient pas être équitablement représentées dans le comité européen, il n'était pas sans sympathie pour leur position. Ainsi en décembre 1815 il écrivait à Madrid : « Vous prendrez un soin spécial de faire comprendre que le traité d'alliance n'altère en rien celui qui lie l'Angleterre d'amitié et d'union avec l'Espagne. La nature de la dernière guerre, aussi bien que des arrangements qui en sont sortis, a naturellement et inévitablement remis la tâche de conduire les négociations entre les mains des quatre grandes puissances, dont les intérêts étaient principalement affectés par eux, et dont les ressources constituaient en vérité les principaux éléments du succès. L'Espagne, sauf en matière de prestige, aurait peu gagné à entrer dans ces débats, tandis que le progrès des affaires aurait été sérieusement retardé par un plus nombreux cabinet de délibération<sup>1</sup>. »

Encore lorsque le comité des Ambassadeurs de Paris essaya d'établir un système de surveillance policière sur les exilés de la famille de Napoléon, Castlereagh protesta dans l'intérêt des petites puissances : « Nous ne devons pas nous dissimuler, écrivait-il à Sir Charles Stuart, que, quoiqu'il fût sage et nécessaire à la vigoureuse conduite de la guerre et à la négociation et à l'exécution de la paix, de réduire les conseils de l'alliance à un petit nombre des principaux États, cette mesure ne fut pas accueillie par les puissances qui en étaient exclues sans beaucoup de jalousie et de répugnance », et il estimait donc nécessaire « de rendre l'intervention des Alliés aussi peu ostensible que possible aux yeux de l'Europe<sup>2</sup> ». Le Comité des grandes puissances avait à délibérer sur les affaires générales de l'Europe. Cette délibération impliquait quelque droit d'intervention dans l'intérêt général; mais il pouvait s'exercer de beaucoup de manières différentes et indirectes sans toucher à tout le droit public de l'Europe. La politique de Capodistrias, qui comportait de longues et abstraites

1. Castlereagh to Sir Henry Wellesley, 20 déc. 1815 : F. O. Spain, 177.

2. Castlereagh to Sir Charles Stuart, 22 août 1817 : F. O. France, 151.