
Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte
Herausgegeben vom Deutschen Historischen Institut Paris
(Institut historique allemand)
Band 10 (1982)

DOI: 10.11588/fr.1982.0.51118

Rechtshinweis

Bitte beachten Sie, dass das Digitalisat urheberrechtlich geschützt ist. Erlaubt ist aber das Lesen, das Ausdrucken des Textes, das Herunterladen, das Speichern der Daten auf einem eigenen Datenträger soweit die vorgenannten Handlungen ausschließlich zu privaten und nicht-kommerziellen Zwecken erfolgen. Eine darüber hinausgehende unerlaubte Verwendung, Reproduktion oder Weitergabe einzelner Inhalte oder Bilder können sowohl zivil- als auch strafrechtlich verfolgt werden.

HELMUT BERDING

LE ROYAUME DE WESTPHALIE, ETAT-MODÈLE*

Au cours de l'été de 1807, Napoléon parvint à l'apogée de sa puissance. Les deux grandes puissances allemandes l'Autriche et la Prusse avaient été écrasées. Même la Russie avait dû s'incliner devant la supériorité militaire de la France. Elle consentit, à la paix de Tilsitt à un partage de sa sphère d'influence avec la France et à adhérer au Système continental. Personne ne pouvait plus s'opposer à la domination de la France sur le continent. Il restait à asseoir sur des fondements solides et durables cette position résultant de conquêtes militaires et de négociations diplomatiques. C'est à quoi s'employa la politique napoléonienne dans les mois qui suivirent Tilsitt. Elle trouva son expression, il y a 175 ans, avec la fondation du royaume de Westphalie. Le souci de stabiliser sa domination fut le mobile historique principal de la plus importante création, par Napoléon, d'un Etat sur le sol allemand. Afin d'assurer la position hégémonique de la France en Allemagne, le royaume de Westphalie devait assumer deux fonctions qui exigeaient, l'une et l'autre qu'il fût érigé en Etat modèle. Napoléon entendait le dresser en boulevard défensif contre la Prusse et en exemple de la supériorité du système français vis à vis des autres états de la Confédération du Rhin.¹

Lors de la fondation du royaume de Westphalie, les considérations militaires jouèrent le rôle le plus important. Il s'agissait pour Napoléon, après l'extension de sa domination lors des guerres de 1806/07, d'ériger un boulevard défensif contre la Prusse. Contre l'Autriche, la politique française pouvait s'appuyer sur les Etats moyens du sud de l'Allemagne et en particulier sur la Bavière. Ces états s'étaient, territorialement, agrandis considérablement, le plus souvent aux dépens de l'Autriche et, la dissolution du Saint Empire les avait fait accéder à la pleine souveraineté. En Allemagne du Nord, au contraire, les conditions pour établir un système d'alliances, se présentaient de manière tout à fait différente. Certes, la France avait pu, avec le Grand-Duché de Berg, se créer un puissant avant-poste à l'Est du Rhin, elle pouvait,

* Texte élargi et annoté d'une conférence tenue le 15 Octobre à Paris et organisé par l'Institut Historique Allemand dans l'Institut Goethe. Le texte a été traduit par Roger Dufraisse.

¹ Cf. R. GOECKE – Th. ILGEN, *Das Königreich Westphalen. Sieben Jahre französischer Fremdherrschaft im Herzen Deutschlands, 1807–1813*, Düsseldorf 1888; A. KLEINSCHMIDT, *Geschichte des Königreichs Westfalen*, Gotha 1893 (Reprint Kassel 1970); F. THIMME, *Die inneren Zustände des Kurfürstentum Hannover unter der französisch-westfälischen Herrschaft. 1806–1813*, 2 Bde., Hannover und Leipzig 1893–1895; J. WEIDEMANN, *Neubau eines Staates. Staats- und verwaltungsrechtliche Untersuchung des Königreichs Westphalen*, Leipzig 1936; W. KOHL, *Die Verwaltung der östlichen Departements des Königreichs Westphalen. 1807–1814*, Berlin 1937; M.-A. FABRE, *Jérôme Bonaparte roi de Westphalie*, Paris 1952; H. HEITZER, *Insurrektionen zwischen Weser und Elbe. Volksbewegungen gegen die französische Fremdherrschaft im Königreich Westfalen (1806–1813)*, Berlin 1959; R. WOHLFEIL, *Napoleonische Modellstaaten*, in: *Napoleon I. und die Staatenwelt seiner Zeit*, hg. von W. von GROOTE, Freiburg 1969, p. 33–57; H. BERDING, *Napoleonische Herrschafts- und Gesellschaftspolitik im Königreich Westfalen 1807–1813*, Göttingen 1973.

certes, imposer sa volonté aux plus petits états comme l'Oldenbourg, les Mecklenbourgs ou les principautés de Thuringe, mais en raison de ses traditions, de ses relations dynastiques, ou de ses intérêts aucun des états allemands moyens d'entre Weser et l'Elbe ne pouvait passer pour un éventuel allié sérieux aux yeux de la France. L'Electorat de Hesse comme le duché de Brunswick avaient combattu la France aux côtés de la Prusse en 1806; l'Electorat de Hanovre était exclu en raison de son appartenance à la couronne britannique. De la nécessité Napoléon se fit une loi. Il forma avec la Hesse-Kassel, le Brunswick, les territoires prussiens de l'Ouest de l'Elbe, de même qu'avec des morceaux du Hanovre, un nouvel Etat, le royaume de Westphalie. Sa superficie correspondait, en gros, à celle de la Prusse d'après Tilsitt. D'une mosaïque de territoires était sorti un Etat moyen compact. Napoléon tenait les états d'étendue moyenne comme les fondements les plus sûrs de sa domination en Allemagne.²

Devant le royaume de Westphalie devaient s'effacer aussi bien les principautés que les maisons régnantes. A la place du roi d'Angleterre Electeur de Hanovre, du duc guelfe de Brunswick, du souverain de Hesse-Cassel qui appartenait aussi à une ancienne dynastie, on installa Jérôme Bonaparte, le plus jeune frère de Napoléon. La couronne devenait héréditaire dans la famille Bonaparte. Sans la moindre difficulté, Napoléon put doter le nouvel Etat des forces qu'exigeaient ses fonctions militaires et stratégiques. Le royaume de Westphalie reçut la forteresse de Magdebourg qui certes, provisoirement, était occupée par les troupes françaises. La constitution prévoyait la mise sur pied d'une armée de 25 000 hommes. Stratégiquement, le franc nord de la Confédération du Rhin apparaissait donc protégé contre la Prusse. Cependant les moyens militaires ne suffirent pas à fonder une domination de façon durable. L'effondrement de la puissance militaire prussienne, en 1806, en avait récemment apporté la preuve. De cette expérience, les réformateurs prussiens tirèrent une leçon. Ils cherchèrent, au moyen d'une totale rénovation de l'Etat, à gagner la confiance de la population pour donner une force nouvelle à l'Etat. La défaite de la Prusse renforça également Napoléon dans sa conviction que les »conquêtes morales« devaient suivre les victoires militaires afin de pouvoir consolider la domination qu'elles avaient établie. Il fallait donc, dans le royaume de Westphalie, des transformations agissant de façon positive en faveur du nouveau régime. Devant ce projet se dressaient des difficultés qui n'étaient pas minces. Dans les Etats prédécesseurs, riches de traditions, il régnait, particulièrement dans le plat pays un fort sentiment de loyalisme envers les maisons princières détrônées. Il ne pouvait pas, dans un temps prévisible, ou du jour au lendemain, être transféré sur le nouveau roi. Les Bonapartes ne pouvaient pas, dans l'immédiat, fonder leur domination sur une légitimation dynastique. En tant qu'usurpateurs, il leur fallait, comme Napoléon le savait très bien, trouver une autre justification juridique de leur puissance. Ils devaient prouver que, sous leur domination, on pouvait mieux vivre que précédemment.

Cette considération d'évidence devait constituer le moyen de tous les projets de Napoléon, concernant les états-modèles. Elle avait déjà joué un rôle lors de la

² E. WEIS, Napoleon und der Rheinbund, in: Deutschland und Italien im Zeitalter Napoleons. Deutsch-italienisches Historikertreffen in Mainz 29. Mai-1. Juni 1975, hg. von Armgard von REDEN-DOHNA, Wiesbaden 1979, p. 57-80.

fondation du Grand-Duché de Berg en 1806, mais elle fut appliquée de façon conséquente, dans le royaume de Westphalie. L'acte constitutionnel en fournit la meilleure preuve. Napoléon transmit le projet de constitution à des juristes aussi expérimentés que Cambacérès et Regnault-de-Saint-Jean d'Angély. En gros, fut créé un Etat-modèle construit rationnellement sur le modèle français. Les principes sur lesquels, dans l'Empire français, reposaient l'organisation de l'Etat et le droit furent aussi ceux du nouveau royaume. Pour les pays regroupés dans le royaume de Westphalie, la création du nouvel Etat signifia, en vertu des principes proclamés dans la constitution, un bouleversement complet de l'ordre ancien dans les domaines de l'administration, du droit et de l'organisation sociale. Cet ordre ancien avait à peine changé durant le XVIII^e siècle, dans les territoires d'entre Weser et l'Elbe guère touchés par l'absolutisme. La vieille société fondée sur le privilège régnait toujours avec ses institutions confuses et pesantes. Par un acte révolutionnaire venu d'en haut et de l'extérieur Napoléon, en fondant le royaume de Westphalie, prépara la fin de l'Ancien Régime. De même, l'arbitraire des princes propres à l'ancien système de gouvernement, qui notamment, sous Guillaume I^{er} de Hesse avait opprimé le pays, devait faire partie du passé. Dans le nouvel Etat, le souverain et le gouvernement étaient soumis à la Constitution. Leur devoir consistait à diriger le pays selon les principes de la liberté, de l'égalité et de la justice et, aussi, à se soucier du bien-être du peuple. » Cette manière de gouverner«, écrivait Napoléon à Jérôme, » sera une barrière plus puissante, pour vous séparer de la Prusse, que l'Elbe, que les places fortes et que la protection de la France. Quel peuple voudra retourner sous le gouvernement arbitraire prussien, quand il aura goûté les bienfaits d'une administration sage et libérale?«³

Assurer la sécurité extérieure de la position hégémoniale de la France contre la Prusse ne fut pas la seule fonction que l'Empereur assigna au royaume de Westphalie dans son système. Avant tout, l'Etat-modèle devait participer puissamment à la consolidation intérieure de la Confédération du Rhin. Dans la lettre déjà évoquée, dont on a dit qu'elle était un »document classique des méthodes de gouvernement« de l'Empereur, Napoléon souligne l'importance de la Westphalie »sous le point de vue du système général de l'Europe«. De façon pressante il expose à son frère que »les bienfaits du code Napoléon, la publicité des procédures, l'établissement des jurys, seront autant de caractères distinctifs de votre monarchie. Et s'il faut vous dire ma pensée toute entière, je compte plus sur leurs effets, pour l'extension et l'affermissement de votre monarchie, que sur le résultat des plus grandes victoires. Il faut que vos peuples jouissent d'une liberté, d'une égalité, d'un bien-être inconnus aux peuples de la Germanie, et que ce gouvernement libéral produise, d'une manière ou d'autre, les changements les plus salutaires au système de la Confédération ...«⁴ A l'arrière-plan de ces directives de gouvernement, données par l'Empereur, il y avait les négociations entreprises au cours de l'automne de 1807 en vue de la rédaction d'une Constitution pour la Confédération du Rhin. La Bavière et le Wurtemberg s'étaient, avec succès, opposés à tout ce qui pouvait limiter leur pleine souveraineté. Les plans pour édifier en Allemagne un état fédéral ou centralisé sous tutelle française n'auraient pu aboutir sans

³ Correspondance de Napoléon I^{er}, publiée par ordre de l'Empereur Napoléon III, Vol. 16, Paris 1864, N^o 13 361, p. 196f.

⁴ Ibid.

de sérieux conflits avec les plus puissants des alliés allemands de la France. En conformité avec une tradition éprouvée, la politique française décida d'asseoir son hégémonie sur les états allemands moyens et souverains selon le principe diviser pour régner. Ces états s'étaient jusqu'alors comportés comme des alliés très sûrs, ils avaient mis à la disposition de l'Empereur les contingents de soldats qu'il exigeait et participèrent ainsi à l'effort de guerre de la puissance militaire française. Ils se soumirent aux exigences dictatoriales de l'Empereur lors de l'édification du système continental. La politique hégémonique de Napoléon en Allemagne peut sans aucun doute être présentée comme remplie de succès: militairement, financièrement et économiquement l'Empire fit valoir sa volonté et ses intérêts vis à vis des Etats de la Confédération du Rhin. Napoléon fit de gros efforts pour édifier systématiquement sa prééminence et pour lui garantir la durée. Dans cette perspective, sa politique familiale et de mariages joua un rôle certain. Les tentatives de l'Empereur pour imposer les conquêtes de la Révolution aux états de la Confédération, dans la mesure où elles avaient été conservées dans l'Empire, englobèrent un champ d'action beaucoup plus vaste. Il s'agissait de rendre les structures administratives, juridiques, sociales et économiques allemandes semblables à celles de l'Empire.⁵

Mais, après l'échec des plans d'organisation de la Confédération du Rhin, il manquait le préalable organique pour donner une direction et une coordination centrales à ce processus d'homogénéisation. La politique française dut donc chercher à atteindre ses objectifs par une voie bilatérale. Elle accentua sa pression sur chacun des états allemands. A la suite de cette pression et pas moins en fonction de leur propre intérêt, beaucoup d'états de la Confédération du Rhin accélèrent la mise en vigueur des mesures réformatrices, avant tout la Bavière, le Bade, le Wurtemberg. Mais même les gouvernements les plus enthousiastes pour les réformes dans les plus grands états n'étaient pas disposés à accepter en bloc le système français. Avec la plus grande énergie, ils se refusèrent à introduire le Code Napoléon tel quel ou à peine modifié. Or c'était justement ce à quoi l'Empereur tenait le plus. Il comptait sur les conséquences révolutionnaires qui résulteraient de l'application du droit français dans une Allemagne qui n'avait pas connu la Révolution. C'est pourquoi Napoléon s'efforça par tous les moyens de surmonter la résistance retardatrice qui s'opposait à sa politique d'assimilation. Les composants essentiels de sa politique d'hégémonie ne devaient pas être mis en cause. Il en allait de la politique de consolidation de sa puissance fondée sur l'avenir et de long terme. Dans la poursuite de tels objectifs il lui sembla meilleur de convaincre de la supériorité des institutions françaises que de contraindre à accepter. En faveur de la justesse d'une telle politique parlait le fait que la constitution de Westphalie, déjà dans la phase d'édification du royaume, avait recueilli l'estime de la bureaucratie réformatrice de la Confédération du Rhin. Par exemple, selon le jugement du ministre badois Emmerich von Dalberg »l'organisation financière telle qu'elle apparaissait (dans la constitution de Westphalie) avait été tracé de main de maître«. ⁶ De

⁵ Cf. E. FEHRENBACH, *Traditionale Gesellschaft und revolutionäres Recht. Die Einführung des Code Napoléon in den Rheinbundstaaten*, Göttingen 1978²; H. BERDING / H.-P. ULLMANN (Ed.), *Deutschland zwischen Revolution und Restauration*, Königstein/Ts. 1981.

⁶ Generallandesarchiv Karlsruhe, Nachlaß Klüber, Fasc. 10, Dalberg an Klüber, 31. Juli 1808. Je remercie Mr. Ullmann de m'avoir donné cette indication. – Voir aussi le rapport du plénipotentiaire Bacher

manière unanime, les réformateurs aussi bien dans la Confédération du Rhin qu'en Prusse, considèrent le royaume de Westphalie comme le type même de l'Etat modèle. Vers lui se tournèrent les regards, même si l'on sous-estimait le problème de l'application d'institutions françaises aux conditions d'une Allemagne qui n'avait pas connu la Révolution. C'est ce que s'était précisément proposé Napoléon avec ses conceptions de l'Etat-modèle. En 1810, encore, alors que la poursuite de la guerre avait déjà émoussé son intérêt pour les réformes, il affirmait à Roederer, le secrétaire d'Etat pour le Grand-Duché de Berg: »Cette administration doit être l'Ecole normale des autres Etats de la Confédération du Rhin«.⁷ Bien plus fortement qu'au duché de Berg, où les plans de l'Etat-modèle ne furent réalisés que de façon hésitante et imparfaite, ces mots s'appliquent tout à fait au royaume de Westphalie: une copie de l'Empire dans l'Allemagne napoléonienne.

Les premières impulsions pour l'édification rapide de l'Etat-modèle vinrent de Napoléon lui-même. Cela souligne le sérieux de sa politique des »conquêtes morales«. Elle ne doit pas être considérée comme pure propagande, comme on l'a dit parfois. Les actes suivirent tout de suite les paroles. Au début de septembre 1807 commença à Kassel, une période de régence durant laquelle furent jetées les bases du nouvel Etat. L'Empereur utilisa pour cela quelques unes des têtes les plus capables de France. L'organisation de l'administration et des finances fut confiée à Beugnot, ancien secrétaire de Voltaire, ancien préfet à Rouen et, depuis 1806, conseiller d'Etat. Après la dissolution de la Régence ce fonctionnaire remarquable reçut un ministère dans le gouvernement de Westphalie. Il le quitta en 1808 et s'acquitta plus tard, comme commissaire impérial dans le Grand-Duché de Berg, la réputation d'un remarquable réformateur. A côté de Beugnot, Jollivet joua un grand rôle dans la mise sur pied des autorités de l'Etat-modèle. Cette autorité reconnue en matière de finances et d'administration s'était déjà signalée lors de l'introduction du système administratif français dans les pays allemands de la rive gauche du Rhin. Mérita, de même, une grande réputation, Siméon, professeur de Droit, membre du Conseil d'Etat et l'un des rédacteurs du Code Civil. Il posa les fondements de l'organisation judiciaire dans le royaume de Westphalie. Jusqu'en 1813, Siméon resta au service de la Westphalie comme ministre de la Justice.⁸

Dans l'organisation institutionnelle du nouvel état, la régence se laissa guider complètement par les dispositions de la constitution. Elle eut peu d'égard pour l'héritage du passé. Quand Jérôme monta sur le trône à la mi-décembre 1807 et confia les affaires à un gouvernement régulier, le gros œuvre de l'Etat-modèle était achevé. Les nouveaux gouvernants prirent à leur compte la rénovation intérieure et la poursuivirent énergiquement. Les pressions extérieures ne jouèrent aucun rôle en cela. Le gouvernement de Kassel était de lui même intéressé à l'achèvement de l'Etat-

du 18 I 1808: »La nouvelle constitution qui réunit dans un même corps politique les différents Etats qui forment le Royaume de Westphalie, fait l'objet de méditations des publicistes, de même que l'introduction du Code Napoléon, qui en est la conséquence, fixe maintenant l'attention des principaux gouvernements de l'Allemagne ...«: Archives du Ministère des Affaires étrangères, Paris, Correspondance politique, Allemagne, Vol 734.

⁷ Cf. WOHLFEIL, (v. n. 1) p. 43.

⁸ Cf. J. TULARD, Siméon et l'organisation du royaume de Westphalie (1807-1813), dans: Francia 1, 1973, p. 557-568.

modèle. Deux motifs lui donnèrent l'impulsion en cela: d'un côté les convictions héritées du siècle des Lumières et, de l'autre, les problèmes financiers et d'intégration.

Entre le gouvernement français, d'une part, et la bureaucratie de l'Etat westphalien, de l'autre, il existait un consensus idéologique. D'un côté comme de l'autre, la conception de l'Etat et les méthodes de gouvernement de l'absolutisme bureaucratique rencontraient un large écho. A Kassel, où de nombreux représentants du monde savant allemand et de nombreux partisans des Lumières, avaient acquis des positions importantes dans l'appareil de l'Etat, il régna, du moins dans les premiers mois de 1808, une atmosphère de rupture avec le passé. L'obligation de construire un état sur les principes de la rationalité et de l'efficacité, correspondait de façon idéale aux conceptions de la bureaucratie réformatrice westphalienne. De même la réalisation de l'égalité de tous les citoyens devant la loi appartenait aux exigences de la pensée du siècle des Lumières. En bref: par conviction intime le gouvernement de Kassel adhérait aux plans de l'Etat modèle de l'Empereur des Français. Toutefois, les motifs idéologiques ne furent pas le moteur unique du zèle des réformateurs. Des motifs appartenant à la raison d'Etat westphalienne parlaient en faveur de l'introduction de l'ordre administratif et juridique français dans le royaume.

En particulier le difficile problème de l'intégration apparaissait comme devant être résolu le premier. Le royaume de Westphalie était composé de territoires tout à fait hétérogènes. Par exemple les structures administratives et juridiques des territoires anciennement prussiens reposaient sur d'autres traditions que celles des anciens évêchés-princiers d'Osnabrück, de Paderborn ou Hildesheim. De grandes différences existaient aussi entre les anciens territoires de Hesse, du Hanovre et du Brunswick. Mais cette hétérogénéité apportait encore moins de confusion que la pluralité des institutions à l'intérieur des différents territoires. L'évolution vers des formes plus modernes de l'Etat n'avait pas été poussée très loin. Dans la plupart des états qui avaient précédé le royaume de Westphalie la pénétration administrative de l'Etat avait été stoppé sur le plan local. Là, les organismes appartenant aux ordres sociaux remplissaient encore les fonctions dévolues aux administrations subalternes de l'Etat. Toutes sortes de droits très nombreux reposant sur le privilège subsistaient encore. En conformité avec cela, la répartition des devoirs, des droits et des charges variait d'un lieu à l'autre. Le manque d'unité, l'inégalité et le défaut de clarté étaient les caractéristiques principales de l'organisation administrative et judiciaire. Le système administratif apparaissait comme engourdi et inefficace. Cela était démontré, par exemple, par les grands retards dans le paiement des redevances ou par la lenteur des procédures judiciaires. Des retards de dix années ne constituaient pas une rareté. Un tel état de chose était ressenti comme tout à fait inacceptable par la bureaucratie réformatrice et éclairée. Pour l'édification d'un Etat moderne et unifié les institutions existantes et sans nul doute désuètes n'offraient aucun point d'appui. L'intégration des différents territoires dans le nouvel Etat exigeait une administration uniformisée et un seul droit. Même sans pression extérieure le recours au modèle français aurait été facilement concevable. En plus de cela, on avait intérêt dans le royaume de Westphalie, à ce que les institutions de l'Empire napoléonien fussent introduites d'un seul coup et sans restriction alors que, dans les autres états de la Confédération du Rhin tout parlait en faveur d'un processus progressif d'assimilation. A la différence de la Bavière, du Wurtemberg et du Bade, la Westphalie ne comportait pas un ancien territoire originel

autour duquel les pays nouvellement acquis devaient se rassembler avec le même statut juridique et administratif. Il manquait, par contre, à la Westphalie, à la différence des autres états de la Confédération du Rhin, une tradition politique efficace qui s'opposerait à des innovations trop radicales. Le royaume de Westphalie était un état artificiel sans mère patrie, sans passé. Dans cet état de fait, la bureaucratie d'Etat éclairée de Kassel vit un avantage. Elle avait les mains libres pour organiser le nouvel état selon les principes de rationalité et de l'efficacité.⁹ La constitution octroyée par Napoléon avait certes tracé le chemin mais celui-ci allait dans la direction souhaitée par les réformateurs de Westphalie. La construction de l'Etat-modèle à laquelle tenaient également, pour les raisons exposées tout à l'heure, aussi bien la politique française que la politique westphalienne, fut menée rapidement. Quelques mois suffirent au gouvernement après son entrée en fonction, pour promulguer les principales lois de réformes et les décrets d'application. Ces mesures mirent en application les préceptes de la constitution. Pour donner force de loi à ses décisions, l'Etat dut d'abord s'organiser lui-même. Les fondements de ce travail furent posés par les textes organisant l'administration, préparés par la Régence et rédigés par le Conseil d'Etat. Le royaume de Westphalie reçut un appareil étatique capable de remplir ses fonctions. La division territoriale en départements, arrondissements, cantons et communes fut instaurée, d'après des critères purement géographiques.¹⁰ Des mobiles d'efficacité présidèrent à l'instauration du système de gouvernement et d'administration, avec des ministères et des administrations préfectorales et sous-préfectorales. Cela prévalut également pour l'organisation de la justice avec les juges de paix, les tribunaux de première instance, les cours d'appel, la cour de cassation. Les forces qui auraient pu les concurrencer: les Etats des provinces comme les corps politiques urbains de toutes espèces, durent s'effacer devant les autorités de l'Etat. L'Etat monopolisait tous les pouvoirs. L'administration intervenait dans les affaires communales et étendait ainsi le domaine d'intervention de l'Etat. Enfin l'Etat élargit également ses compétences surtout aux dépens de l'Eglise, dans les domaines de l'état-civil, de l'éducation, de l'assistance aux pauvres et aux malades.

L'édification d'un appareil d'Etat moderne aux compétences étendues, s'accompagna de profonds changements dans le domaine financier. Les restes de l'administration financière patrimoniale ou de la compétence des assemblées d'Etats furent les victimes du processus de monopolisation poursuivi par l'Etat. Il se constitua un système de perception unique et hiérarchisé. Un budget d'Etat authentique et englobant de vastes domaines fut institué et on instaura les débuts d'un contrôle efficace de la comptabilité publique. Les finances furent plus claires et plus rationnelles. L'amélioration la plus sensible intervint dans les revenus de l'Etat. Auparavant, les principaux revenus provenaient de domaines, qui, pour la moitié, furent cédés à Napoléon. Il n'y avait

⁹ Cf. le discours de K. H. Malchus (conseiller d'état et plus tard ministre des finances du royaume de Westphalie) tenu le 14 juillet 1808 à Cassel: »In einem Staate wie der unsrige, auf Sieg gegründet, gibt es keine Vergangenheit! Es ist eine Schöpfung, in welcher, wie bei der Schöpfung des Weltalls alles, was vorhanden ist, nur als Urstoff in die Hand des Schöpfers und aus ihr vollendet in das Dasein übergeht«; dans: *Der Rheinische Bund. Eine Zeitschrift historisch-politisch-statistisch-geographischen Inhalts*, hg. von P. A. Winkopp 7 (1808) p. 456.

¹⁰ Cf. F.-L. KNEMEYER, *Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts*, Köln 1970.

d'autre moyen, pour compenser cette perte, qu'une augmentation des impôts. Malheureusement, en aucun domaine de l'administration, le gouvernement de Westphalie ne trouva plus grand chaos que dans celui des impôts. Le gouvernement, toujours se référant à l'exemple français, créa un système unifié d'impôts, qui devait alors passer pour un modèle.¹¹

En outre, l'Etat-modèle westphalien rompit radicalement avec le passé dans le domaine des douanes. Les privilèges et les exemptions furent abolis, les perceptions aux ponts, cours d'eau, portes des villes durent cesser et les douanes furent uniformément et uniquement fixées aux frontières. Le territoire de l'état constitua un espace économique fermé, régi par un seul droit commercial, et un seul système de monnaies, de poids et mesures, copiés sur le modèle français. Le négoce et le trafic des marchandises purent donc se développer sans entraves à l'intérieur du royaume. De même les réformateurs améliorèrent le cadre juridique de l'activité industrielle. Les corporations, de même que tous les anciens privilèges qui s'étaient opposés au développement de l'industrie furent abolis. La Westphalie appliqua sans aucune entrave le principe de la liberté d'entreprise. Dans les domaines de l'industrie et du commerce les principes de la liberté de la concurrence et de la liberté de produire firent disparaître les anciens privilèges corporatifs et la tutelle de l'Etat.¹²

Mais dans l'agriculture qui dépassait de loin en importance les autres secteurs de l'économie, le passage aux conditions de l'économie libérale ne se produisit pas de manière aussi révolutionnaire. Dans l'agriculture de Westphalie dominaient les formes de propriété et le droit propre au système de la seigneurie foncière. Les tenanciers acquittaient à leur seigneur foncier, le plus souvent noble, des redevances et des services de toutes sortes. Les formes très diverses de propriété caractérisant le régime de la seigneurie foncière étaient tout à fait étrangères à la conception bourgeoise de la propriété inscrite dans le Code Napoléon dont la constitution prévoyait l'introduction dans le royaume de Westphalie. Si l'on voulait appliquer pleinement les dispositions du Code Napoléon concernant la propriété il fallait abolir le régime de la seigneurie foncière et, en particulier, la directe du seigneur foncier. Inversement, si l'on voulait maintenir la seigneurie foncière en accord avec les dispositions du droit, il ne fallait pas introduire le Code Napoléon. Le gouvernement de Kassel choisit comme l'annonça le *Moniteur officiel Westphalien* du 10 mai 1808 «une voie moyenne raisonnable entre la rigueur de la loi et les considérations que l'on devait avoir pour une longue possession et pour un héritage familial héréditaire».¹³ En d'autres termes: les droits seigneuriaux ne furent pas abolis sans indemnité mais déclarés rachetables. En vertu de cette décision, il n'y eut, dans l'immédiat, que peu de changements dans les modes de propriété et les liens de dépendance existant auparavant. La population paysanne dut continuer à supporter la plupart des redevances et des prestations de service. Mais le

¹¹ Cf. THIMME (v. n.) II, p. 326-605; M. HILDEBRAND, *Die Finanzwirtschaft des Königreichs Westfalen*, phil. Diss. Marburg 1925 (Ms.); sur la réforme du système financière des états de la confédération rhénane cf. H.-P. ULLMANN, *Überlegungen zur Entstehung des öffentlichen, verfassungsmäßigen Kredits in den Rheinbundstaaten (Bayern, Württemberg und Baden)*, dans: *Napoleonische Herrschaft und Modernisierung*, hg. von H. BERDING, Göttingen 1980 (= *Geschichte und Gesellschaft* 6), p. 500-522.

¹² Cf. H. BERDING, *Die Reform des Zollwesens in Deutschland unter dem Einfluß der napoleonischen Herrschaft*, *ibid.*, p. 523-537.

¹³ *Moniteur westphalien* N° 58, 10 mai 1808, p. 235.

gouvernement westphalien avait posé le préalable légal pour un passage progressif du régime de la seigneurie foncière à celui de la propriété et de la société bourgeoises. La bureaucratie réformatrice ne pouvait ni ne voulait aller plus loin. Cela lui était interdit par la situation de la noblesse dans le pays et par l'existence des domaines appartenant aux dotations impériales.¹⁴ On ne débattit jamais d'un bouleversement révolutionnaire de l'ordre social existant dans les campagnes. On s'employa davantage à ouvrir la voie à une société fondée sur la conception bourgeoise de la propriété en faisant sauter tous les obstacles juridiques qui s'opposaient à son avancée. Tandis que le gouvernement westphalien choisissait un très long processus pour l'abolition de la seigneurie foncière, autrement dit pour la soi-disante «libération paysanne», il établissait, sans aucune hésitation et sans aucun compromis, la pleine égalité des citoyens devant l'Etat. La noblesse perdit son monopole sur les plus hauts grades de l'administration et de l'armée. De même le gouvernement westphalien lui enleva ses privilèges en matière d'impôt et la soumit au droit commun en ce domaine. Elle perdit son privilège d'être jugée par des tribunaux de son ordre. D'autres droits comme celui d'exercer la justice patrimoniale furent également abolis. Juridiquement, la noblesse ne se distingua plus du reste de la population. Face aux sacrifices imposés à la noblesse se dressait la pleine égalité civile entre tous les groupes sociaux. Les serfs, qui numériquement comptaient très peu, reçurent la liberté personnelle et celle de se fixer où ils voulaient. Tous ceux qui, auparavant, étaient soumis à la justice patrimoniale, purent demander justice devant les tribunaux de l'Etat. A l'intérieur des villes et des communes rurales, tous les habitants, sans distinction, reçurent les mêmes droits. En outre toutes les différences juridiques entre villes et campagnes disparurent. Les fidèles des différentes religions devinrent égaux devant la loi. Alors qu'auparavant, en Hanovre, seuls les luthériens, en Hesse seuls les réformés, dans les principautés épiscopales, seuls les catholiques avaient accès aux fonctions publiques, dans le royaume de Westphalie l'appartenance à une confession ne joua, en droit, pratiquement aucun rôle. Cela fut également valable pour les sujets de confession mosaïques. Jusqu'à la fondation du royaume de Westphalie, les juifs avaient vécu en marge de la société chrétienne à l'ordres, dans des conditions précaires. Des ordonnances sévères limitaient la liberté de déplacement des juifs et leur accès à la vie professionnelle; des taux de protection, des péages corporels et d'autres redevances propres aux juifs pesaient lourdement sur la population israélite. Le royaume de Westphalie apporta aux juifs l'égalité totale et sans conditions tant dans le domaine civil que dans le domaine politique. Dès le 27 janvier 1808 le gouvernement promulga le décret d'émancipation appelé à faire époque. Il abolit complètement en matière d'installation dans le pays et en matière de déplacements toutes les différences entre les étrangers juifs et non-juifs, il supprima totalement toutes les taxes et impôts frappant spécialement les juifs, il déclara nulles et non avenues toutes les dispositions qui restreignaient leurs droits en matière de mariage, d'école et d'héritage, il leur permit de s'installer librement où ils le désiraient, et leur garantit le libre accès au métier de leur choix.¹⁵

¹⁴ Cf. H. BERDING, Les dotations impériales dans le royaume de Westphalie, dans: *Revue de l'Institut Napoléon* N° 132 (1976) p. 91-101.

¹⁵ Cf. H. BERDING, L'émancipation des Juifs dans la Confédération du Rhin, dans: *Revue de l'Institut Napoléon* N° 139 (1982), p. 51-62; en allemand prochainement dans le volume «Reformen im rheinbündischen Deutschland», publié sous la direction de Mr. E. Weis.

Cette émancipation des juifs d'une part, l'abolition des privilèges nobiliaires de l'autre, démontraient de façon éclatante que la Westphalie, plus qu'aucun autre état allemand de l'ère des réformes, accomplissait pleinement la transition vers une société formée de citoyens. Les différences juridiques introduites par la naissance, la tradition ou la religion ne furent pas tolérées plus longtemps. La fortune, la fonction et la notoriété déterminèrent désormais le rang du citoyen dans la société et l'Etat. C'est d'après ces critères que furent constitués les collèges de département. Les deux tiers de leurs membres appartenaient aux 600 contribuables les plus importants du département; les plus riches marchands et fabricants d'un côté et les artistes et intellectuels les plus distingués de l'autre, en constituèrent respectivement le sixième. Les collèges de départements désignaient, en leur sein, les représentants au Corps Législatif: 70 propriétaires fonciers, 15 commerçants et industriels, 15 savants et autres citoyens distingués. Dans le domaine législatif et dans celui de l'exécutif, le corps législatif de Westphalie n'exerça pratiquement aucune influence. Avec raison on a pu parler, à propos du royaume, de »Constitutionnalisme de façade«. ¹⁶ Pourtant la Westphalie fut, sur le sol allemand, le premier état à recevoir une constitution écrite. Nulle part ailleurs en Allemagne les principes de rationalité et d'efficacité n'imprégnèrent autant le système de gouvernement et le système administratif. Il n'y a que dans le royaume de Westphalie que s'imposa, finalement, le principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi et vis-à-vis de l'Etat. Administrativement et juridiquement l'Etat-modèle westphalien était l'image fidèle de l'Empire français. Cependant, à la fin, la politique napoléonienne de l'Etat-modèle manqua son but.

Elle échoua, d'une part, en raison des contradictions internes de la politique hégémoniale de l'Empereur, vis-à-vis du royaume de Westphalie, d'autre part parce que les conditions sociales, très différentes de celles régnant dans l'Empire, lui interdisaient tout succès. Pour atteindre les buts que Napoléon s'était fixé en fondant le royaume de Westphalie, la politique de l'Etat-modèle n'était qu'un moyen parmi d'autres. Pour protéger cet important glacis militaire de l'Empire le long de l'Elbe, pour consolider la domination de la France en Europe et pour asseoir sa propre puissance, Napoléon prit des mesures qui aboutirent à des résultats contraires à ce qu'il voulait atteindre avec la création de cet Etat modèle. Pour affirmer sa puissance en Europe Napoléon dut maintenir sous les armes et financer une importante armée. Il imputa ces charges aux pays conquis et à ses alliés. De ce côté là, le royaume de Westphalie ne fut pas épargné. Les conséquences de la politique d'expansion militaire de la France le frappèrent avec une particulière dureté. En premier lieu, la Westphalie dut se charger du paiement des contributions extraordinaires qui avaient été imposées aux territoires qui furent appelés à la former. Ce seul poste dépassait les capacités financières du nouvel état. En second lieu, en tant que membre de la Confédération du Rhin, la Westphalie devait mettre sur pied et entretenir un contingent de 25 000 hommes et en attendant la constitution de cette armée il lui fallut supporter les frais des troupes françaises stationnées à Magdebourg. Les dépenses pour tout cela se montaient, annuellement, à 11 millions et demi de francs. Les contributions de guerre, l'entretien du contingent, les frais d'occupation épuisèrent financièrement le pays. »Il n'y a qu'un type insensé«, remarquait Beugnot, »qui puisse se charger de payer 31

¹⁶ E. R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 1, Stuttgart 1967², p. 88-90.

millions en douze mois, d'entretenir 25 milles hommes, une cour qui coûte de 5 à 6 millions et un gouvernement qui en coûte 17, avec 30 à 32 millions de revenu. C'est une façon de se mettre la corde et de se noyer¹⁷. Troisièmement Napoléon ordonna la participation des troupes westphaliennes aux opérations en Espagne, à la guerre contre l'Autriche, à la campagne de Russie au cours de laquelle le contingent du royaume fut presque anéanti. Malgré de sévères punitions beaucoup de sujets westphaliens cherchèrent à se soustraire à la conscription, jusqu'alors inconnue dans le Nord de l'Allemagne; le nombre des désertations ne fit que s'accroître toujours plus fortement. En raison de ces fardeaux auxquels il fallait ajouter les passages de troupes, les réquisitions et le logement des gens de guerre, l'hostilité contre le nouveau régime ne fit que s'accroître.

Mais les habitants du royaume de Westphalie ne souffrirent pas seulement des entreprises militaires de Napoléon. Dans le domaine économique aussi, ils tombèrent dans la misère et la nécessité. Comme tous les états dépendants la Westphalie dut adhérer au système continental. Elle dut subordonner ses propres intérêts économiques à ceux de l'Empire. Le blocus continental interrompit les vieilles liaisons commerciales des pays entre Weser et l'Elbe avec l'Angleterre et l'Outre-mer. On ne put trouver de nouveaux marchés en Europe. Dans le but de protéger sa propre économie, la France interdit les exportations westphaliennes vers la Hollande, la Suisse et l'Italie. La principale industrie du royaume, celle du lin, fut presque anéantie. Le commerce des draps de laine souffrit également beaucoup et les exportations de céréales reculèrent. Dans certaines régions, où l'industrie à domicile ou la culture des céréales constituaient la principale source de revenus, la misère s'accrut considérablement. Dans ce cas on ne trouve aucune manifestation de la prospérité que Napoléon avait promise à la population westphalienne. Pour ces raisons la politique des »conquêtes morales« aboutit dans le vide.¹⁸

L'Empereur lui-même l'avait privée de tous ses atouts. A cela contribua, à côté du fardeau militaire et de l'exploitation économique, le fait que le royaume de Westphalie dut faire les frais de la politique sociale de Napoléon. Afin de donner, en France, une base sociale à son pouvoir, l'Empereur avait créé une noblesse militaire et de service. Afin de s'attacher solidement cette nouvelle classe dirigeante, il voulut la doter, au moyen des majorats, d'une propriété foncière à laquelle serait attachée des privilèges concernant précisément le droit de propriété. Mais les bouleversements intervenus, dans l'appropriation du sol, du fait de la Révolution, mettaient, en France, des bornes très étroites à cette aspiration: Ce qu'il ne pouvait faire en France, Napoléon s'efforça de l'accomplir dans les pays conquis. Il fit valoir son droit de propriété et celui d'en disposer librement sur une partie des biens domaniaux. Il en fit cadeau avec tous les droits seigneuriaux et les revenus qui y étaient attachés à ses maréchaux, à ses généraux, à ses ministres. Il s'agissait donc de ce groupe de gens, à l'origine peu fortunés, qui s'étaient hissés au premier rang à la faveur de la Révolution et de

¹⁷ Archives Nationales, Paris, 40 AP 4, p. 113. Lettre sans date de Beugnot à Jollivet.

¹⁸ Cf. O. DASCHER, *Das Textilgewerbe in Hessen-Kassel vom 16. bis 19. Jahrhundert*, Marburg 1968; sur les répercussions de la politique économique française en Allemagne napoléonienne cf. la mise au point de: R. DUFRAISSE, *Französische Zollpolitik, Kontinentalsperre und Kontinentalsystem im Deutschland der napoleonischen Zeit*, in: BERDING/ULLMANN (v. n. 5), p. 328-352.

l'Empire, qui étaient entrés dans la noblesse impériale et qui soutenaient le pouvoir de l'Empereur.¹⁹

La plupart des domaines de dotations se trouvaient dans le royaume de Westphalie. L'Etat westphalien perdit, pour cette raison, d'importantes sources de revenus. Cela contribua fortement à la ruine financière du pays. Les finances de l'Etat tombèrent dans le désordre, de nouveaux tours de vis fiscaux durent sans cesse être donnés, l'exode continue de capitaux vers la France aggrava les difficultés économiques. Mais surtout l'existence des domaines de dotations empêcha la poursuite des réformes agraires. La politique de dotations de l'Empereur était en complète opposition avec les projets de l'Etat modèle qui appelaient à des réformes fondamentales. C'est dans le royaume de Westphalie que se manifesta, de la manière la plus large, les contradictions profondes de la politique hégémoniale de Napoléon. Dans un but d'intérêt personnel bien compris elle avait créé un Etat reconnu comme un archétype, doté d'institutions modèles dans les domaines administratifs et judiciaires. Dans le même temps, elle soumettait, sans aucune retenue, ce même état aux impératifs militaires, économiques et sociaux de l'Empereur des Français et de sa politique d'hégémonie. Elle lui enlevait tous ses moyens financiers. En août 1812, Reinhard, le chargé d'affaires français à Kassel présentait ainsi la situation: »(le roi) trouvera son trésor épuisé, ses sujets accablés, ses ministres désolés, sa considération entamée, le crédit anéanti, les ressources de l'avenir dévorées d'avance«. ²⁰ Dans ces conditions, dont la politique impériale était seule responsable, l'Etat-modèle ne pouvait que manquer son but. Le calcul qui était à la base de la politique des »conquêtes morales« échoua également parce qu'elle n'avait pas tenu compte des différences existant, dans les structures sociales, entre la France et la Westphalie.

A la différence de la France, il manquait à la Westphalie une puissante bourgeoisie. La bourgeoisie possédante: négociants, banquiers, Verleger (donneur d'ouvrage) et fabricants, comptait encore à peine. A l'intérieur de la petite bourgeoisie, dominaient les lettrés: fonctionnaires, juristes, membres du clergé, médecins, professeurs et maîtres d'école. Cette structure sociale allait de pair avec le retard économique du pays. Les territoires qui constituèrent le royaume de Westphalie étaient économiquement peu développés si on les comparait à la Saxe ou au pays de Berg. De vastes étendues revêtaient encore un caractère purement rural. L'agriculture représentait, de loin, la principale branche de la production. Dans l'industrie textile régnaient le *Verlagsystem* et le travail à domicile. Dans ce cas, tout comme dans les villes, il existait des liens étroits entre l'agriculture et l'industrie. Aux abords des villes, très souvent, les commerçants et les artisans cultivaient encore des lopins de terre. Il était à peine question, en Westphalie, de la bourgeoisie, cette classe sociale dominante, qui dirigeait en France, et qui aurait été une des conditions préalables à l'établissement de l'Etat-modèle.

Au lieu de cela c'est la noblesse foncière qui tenait encore le premier rang dans la société. Dans le royaume de Westphalie, elle dominait dans la liste des plus imposés. Le nouveau régime ne pouvait renoncer à s'appuyer sur la classe socialement domi-

¹⁹ Cf. H. BERDING (notes 1 et 14).

²⁰ A. DU CASSE (Ed.), *Les rois frères de Napoléon I^{er}*, Paris 1883 (Cf. A. KLEINSCHMIDT, note 1, p. 513).

nante. C'est pourquoi elle ménagea la noblesse. Sa base économique, la seigneurie foncière subsista en fait, sinon en droit. Dans le gouvernement et l'administration les nobles occupèrent des positions dominantes. Certes la noblesse foncière dut sacrifier beaucoup de ses privilèges à l'établissement de l'égalité civile et politique de tous les citoyens. La domination napoléonienne lui apporta plus de désagréments que d'avantages. C'est pourquoi la noblesse westphalienne ne put pas se porter comme défenseur de l'ordre nouveau.²¹ La masse de la population rurale n'y était pas davantage disposée. Les paysans durent, le plus souvent, continuer à acquitter les redevances seigneuriales. Là-dessus survinrent les nouveaux impôts et la conscription. Il y avait peu de positif à inscrire au bilan. En raison du manque d'argent, presque personne ne put utiliser les possibilités de rachat offertes par les lois. Il n'en alla pas mieux pour les travailleurs à domicile que pour les paysans. Cela pesa plus lourd que l'introduction de la liberté d'entreprise. On ne réussit pas à gagner au nouveau régime un groupe pouvant prendre la relève de l'ancienne classe dominante. L'Etat-modèle égalitaire et bourgeois fut édifié sur les fondements constitués par la seigneurie foncière féodale et la société à ordres. Par un long processus de réformes, cette contradiction entre l'organisation politique et les structures sociales aurait, sans doute, pu être résolu. Au contraire, dans une perspective politique, l'Etat-modèle apparaît comme une construction erronée. Ni les paysans, ni la noblesse, ni les artisans, ni les commerçants ne bougèrent lorsqu'en 1813, avec la fin de la domination napoléonienne, l'Etat-modèle westphalien disparut. La politique des « conquêtes morales » avait complètement échoué; le royaume de Westphalie n'avait pas rempli ses fonctions de consolideur de la domination napoléonienne.

Si l'on considère, comme on vient de le faire, l'Etat-modèle westphalien du point de vue des objectifs poursuivis par Napoléon en le créant, on ne peut que prononcer un jugement négatif. Mais il apparaît sous un tout autre éclairage si l'on songe aux conséquences de cette création napoléonienne sur l'histoire de l'Allemagne. Malgré sa brève existence, l'Etat westphalien apporta une contribution considérable au processus de modernisation qui s'engagea à l'ère des réformes en Prusse et dans la Confédération du Rhin. Tout d'abord, les réformateurs des états méridionaux de la Confédération tournèrent leur regard vers le modèle westphalien. Par exemple, ils adoptèrent de nombreuses dispositions de sa constitution, ou bien organisèrent leurs finances à l'image des siennes. Mêmes les réformes prussiennes reçurent de l'Etat-modèle westphalien certaines de leurs impulsions. Il existe un rapport direct entre l'émancipation des juifs en Westphalie et en Prusse. Mais le royaume de Westphalie n'exerça pas son influence sur ses seuls contemporains. Après sa disparition demeuraient beaucoup de ses transformations importantes. A la différence de la Hesse, du Hanovre et du Brunswick, la Prusse conserva la législation du gouvernement westphalien. Là, où la continuité étatique fut brisée, la tradition westphalienne fut conservée au moins parmi

²¹ Il manque toujours une étude sur la noblesse dans le royaume de Westphalie. Le changement fonctionnel de la noblesse de la région nord-ouest de l'Allemagne à l'époque napoléonienne est analysé chez H. REIF, *Westfälischer Adel 1770-1860. Vom Herrschaftsstand zur regionalen Elite*, Göttingen 1979. Cf. H. REIF, *Umbruchserfahrung und Konflikt. Adel und Bauern im Münsterland*, in: BERDING/ULLMANN, (v. n. 5) p. 228-257.

les fonctionnaires éclairés. L'Etat-modèle westphalien survécut donc de différentes manières. C'est ici, et non dans la notion de »domination étrangère« trop soulignée autrefois, que réside la signification historique du royaume de Westphalie et de l'époque napoléonienne pour l'histoire de l'Allemagne.