

# Consentement des populations, plébiscites et changements de souveraineté

à l'occasion du 150<sup>e</sup> anniversaire  
de l'annexion de Nice et de la Savoie à la France

Actes du colloque international de Nice et Chambéry  
27 septembre - 1<sup>er</sup> octobre 2010

## **P.R.I.D.A.E.S.**

*Programme de Recherche  
sur les Institutions et le Droit des Anciens États de Savoie*

textes réunis par

Marc ORTOLANI, Olivier VERNIER, Michel BOTTIN et Bruno BERTHIER

composés et mis en pages par

Henri-Louis BOTTIN

SERRE EDITEUR  
NICE

Colloque organisé par



LE LABORATOIRE ERMES DE L'UNIVERSITÉ DE NICE  
SOPHIA ANTIPOLIS



LE LABORATOIRE CDPPOC DE LA FACULTÉ DE  
DROIT ET D'ÉCONOMIE DE L'UNIVERSITÉ DE SAVOIE



avec la participation de



Conseil général des  
Alpes-Maritimes



Ville de Nice



Région Rhône-Alpes



Conseil  
général de  
Savoie



Assemblée  
des Pays de  
Savoie

Actes publiés avec le soutien de



CDPPOC  
UNIVERSITÉ DE SAVOIE



ERMES  
UNIVERSITÉ DE NICE  
SOPHIA ANTIPOLIS



VILLE DE NICE



CONSEIL GÉNÉRAL DE  
SAVOIE

et avec le label de



[www.universite-franco-italienne.org](http://www.universite-franco-italienne.org)



[www.universita-italo-francese.org](http://www.universita-italo-francese.org)

MÉMOIRES ET TRAVAUX DE L'ASSOCIATION MÉDITERRANÉENNE  
D'HISTOIRE ET D'ETHNOLOGIE JURIDIQUE  
1<sup>ère</sup> série n° 10

Le Code de la Propriété Intellectuelle n'autorisant, au terme des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les « analyses et courtes citations justifiées par le caractère critique, polémique, pédagogique, scientifique ou d'information de l'œuvre à laquelle elles sont incorporées », « toute reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur, ou de ses ayants droits ou ayants cause, est illicite » (article L. 122-4). Cette reproduction, par quelque procédé que ce soit, y compris la photocopie ou la vidéographie, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

© 2013 by SERRE EDITEUR. Tous droits réservés pour tous pays.

ISBN 9782864105893  
ISSN 0993-7374

Ouvrage composé avec  $\text{\LaTeX}$  2<sub>ε</sub>

## LES ACCORDS DE PLOMBIÈRES DANS LA PERSPECTIVE DU CONSENTEMENT DES PEUPLES

PAOLA CASANA

*Université de Turin*

### Les accords secrets de Plombières

**A**U XIX<sup>e</sup> SIÈCLE, les principales formes d’expression du consentement populaire se manifestaient soit à travers la représentation parlementaire — censée exprimer l’opinion publique —, soit au moyen d’une consultation directe, incarnée dans les plébiscites, visant à permettre la ratification du peuple sur des situations de fait.

Si l’on examine la première phase de l’unification italienne, celle comprise entre les accords de Plombières et la cession de Nice et de la Savoie à la France qui en est le couronnement, nous pouvons remarquer que le consentement populaire ne fut pas envisagé par le gouvernement savoyard, et que celui-ci ne respecta pas toujours les institutions et les dispositions constitutionnelles, de sorte qu’à certains moments on risqua non seulement la destitution du Parlement, mais encore la remise en cause du Statut.

En suivant les événements historico-politiques qui menèrent à de tels accords, il est évident que l’action principale fut portée à la fois par l’initiative personnelle de Napoléon III et par celle de Cavour, qui agissait au nom de Victor-Emmanuel II<sup>1</sup>. Durant cette première phase, les grandes Puissances et la diplomatie officielle furent exclues du jeu ; cependant cette dernière fut habilement manipulée par

---

1. Sur l’action personnelle de Cavour pour la réalisation de l’unification italienne, *Cavour, l’Italia, l’Europa*, contributions réunies par Umberto Levra, Bolgne, Il Mulino, 2011, et en particulier Umberto Levra, « Cavour dalla nazione piemontese alla nazione italiana », *ibidem*, pp. 153-156.

Cavour pour atteindre ses propres objectifs. L'opinion publique fut elle aussi tenue poliment à l'écart et le tout fut préparé de la manière la plus secrète et informelle possible.

La rencontre du 21 juillet à Plombières fut en effet le corollaire de négociations précédentes, menées à Paris par Costantino Nigra et par le médecin personnel de Napoléon III, Henri Conneau, laquelle permit de faire le point et de préciser les accords de principe, déterminés et validés auparavant par Napoléon III. Dès lors, Nigra, dans une lettre adressée au ministre Cavour au mois de mai 1858, résuma cet accord en trois mots : « mariage, guerre à l'Autriche, Royaume de Haute Italie »<sup>2</sup>.

Ces accords verbaux et secrets<sup>3</sup> seront ensuite formalisés à Turin dans un texte daté du 12 décembre 1858, puis à Paris le 16, et signés par Napoléon III, Victor Emmanuel II, Walewski et Cavour. En réalité, cet accord est arrêté dans les derniers jours du mois de janvier 1859<sup>4</sup> et antidaté pour être suffisamment éloigné du mariage du prince Jérôme avec la fille de Victor-Emmanuel II, prévu le 30 janvier<sup>5</sup>.

Un accord de ce type, formulé dans ces conditions, est presque une contradiction dans un régime constitutionnel, mais Cavour avait intérêt à mettre noir sur blanc certains points, pour engager l'Empereur et poser ainsi les bases d'un éventuel traité.

L'homme d'état piémontais était bien conscient qu'un pacte secret laissait beaucoup à désirer du point de vue de la légalité. Comme si cela ne suffisait pas, le Gouvernement aurait dû soumettre cet accord à l'approbation du Parlement, en vertu de l'article 5 du Statut, car il prévoyait des charges financières et des changements territoriaux<sup>6</sup>.

C'est probablement aussi pour cela que Cavour désirait obtenir un document écrit en bonne et due forme, pour pouvoir, le cas échéant, le rendre officiel et le soumettre à l'approbation des Chambres, dans le respect de cet article 5 du Statut,

---

2. F. Cognasso, *Cavour*, Milan, Dall'Oglio, 1974, p. 295 ; lettre de Nigra à Cavour du 9/5/1858, in C. Cavour, *Epistolario*, vol. XV (1858), par C. Pischedda, Florence, Olsckhi, 1988, p. 366.

3. Pour un compte rendu détaillé sur ces différentes rencontres, ainsi que sur les accords de Plombières, voir la lettre de Cavour à Victor Emmanuel II du 24 juillet 1858, in C. Cavour, *Epistolario*, cit., vol XV, pp. 520-531.

4. P. Matter, « Les conventions franco-sardes des 26-28 janvier 1859 », in *La Revue des Sciences Politiques*, XL, 1925, pp. 161-176 ; le texte des accords est reproduit et conservé sous forme de copie in *Papiers Cerçais*. Par ailleurs, ce texte se compose d'une "convention secrète", d'une "convention militaire", et d'une "convention financière", et il est reproduit dans *Il carteggio Cavour-Nigra dal 1858 al 1861*, vol. I, *Plombières*, Bologne, Zanichelli, 1926, pp. 312-315. Il en existe aussi une copie manuscrite aux Archives d'État de Turin (dorénavant A.S.To), Corte, *Archivio Cavour, Carte politiche*, m. 19 : *Plombières*, fasc. 3.

5. N. Nada, « Il Piemonte sabauda dal 1814 al 1861 », in P. Notario, N. Nada, *Il Piemonte sabauda dal periodo napoleonico al risorgimento*, Turin, Utet, 1993, p. 417.

6. *Statuto del Regno di Sardegna*, article 5, qui prévoit : "Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il capo supremo dello Stato [...], fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio e altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato li permettano... I trattati che importassero un onere alle finanze, o variazioni di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere", in G.S. Pene Vidari, *Lezioni e documenti su Costituzioni e Codici*, a cura di C. De Benedetti, Turin, Giappichelli, 2007, p. 154, et aussi dans [www.dircost.unito.it](http://www.dircost.unito.it).

mais aussi de l'article 67 qui prévoyait la responsabilité ministérielle devant le Parlement, selon la pratique constitutionnelle introduite par le ministre en son temps.

Ainsi, les accords définitifs de Plombières furent formalisés au mois de décembre 1858, après de longues négociations ; dès lors, il est intéressant de comparer ce texte avec le premier projet rédigé par Cavour au mois d'octobre 1858<sup>7</sup>, et d'en souligner les différences significatives. Ainsi, le projet d'octobre 1858 était bien plus riche que celui qui fut ensuite signé en décembre entre le Royaume de Sardaigne et la France. Il était subdivisé en 15 articles, au lieu de 6. Il était fait mention, en préambule, de l'alliance avec la France pour faire triompher en Italie le « principe de nationalité et d'indépendance du joug étranger » ; les deux parties contractantes s'engageaient à se secourir mutuellement si une guerre éclatait contre l'Autriche ou contre n'importe quelle autre puissance italienne (art. 2) ; une convention financière était prévue (art. 3) ; il était précisé que le but de la guerre était de libérer toute l'Italie de l'occupation étrangère (art. 5) ; la participation du Royaume de Sardaigne aux négociations de paix était prévue (art. 7) ; les territoires italiens occupés par les Français seraient placés sous l'administration du Royaume de Sardaigne (art. 8) ; une fois la paix signée, le Royaume de Haute Italie aurait compris : les territoires actuels de la Maison de Savoie, ceux de l'Autriche en Italie, les Duchés de Parme et de Modène et une partie des territoires du pape (art. 9) ; seule la Savoie et non pas Nice serait cédée à la France, au nom du « principe de nationalité » (art. 12) ; enfin, on donnait à la Russie la possibilité d'adhérer à l'alliance entre la France et le Royaume de Sardaigne (art. 13), et l'on exigeait de maintenir le traité secret jusqu'à la conclusion de la paix (art. 14).

En revanche, l'accord définitif fut bien plus général et restrictif : il prévoyait en effet, d'une part, une alliance défensive entre les deux Royaumes, mais limitée à l'affranchissement de la Péninsule de la domination autrichienne, et non de l'« occupation étrangère », et, d'autre part, la formation d'un royaume de Haute Italie de 11 millions d'habitants environ, sans spécifier de quels territoires il serait formé (Napoléon III pensait probablement à la seule Lombardie). En outre, il envisageait non seulement la cession à la France de la Savoie, mais aussi de Nice, ainsi que la nécessité d'un accord mutuel dans le cas où l'un des contractants aurait décidé la cessation des hostilités. Cependant, cet accord ne mentionnait ni la participation du royaume de Sardaigne aux négociations de paix, ni la soumission à l'administration savoyarde des territoires occupés par les Français, et ne proposait pas non plus à la Russie d'adhérer à l'alliance.

### Roi, Gouvernement et Parlement, durant la deuxième Guerre d'Indépendance

Cavour, dans son projet d'octobre 1858, chercha à éviter la cession de Nice à la France, en avançant le « principe de nationalité »<sup>8</sup>, alors que dans les accords

7. A.S.To, Corte, *Archivio Cavour, Carte politique*, m. 19 : *Plombières*, fasc. 3. Quelques copies sont reproduites dans *Il carteggio Cavour-Nigra*, cit., vol. I, pp. 194-196.

8. *Premier projet rédigé par le Comte de Cavour (octobre 1858)*, cf. note 7.

secrets, signés officiellement par les contractants en décembre de la même année, la formation éventuelle d'un Royaume de la Haute Italie et la cession de Nice et de la Savoie à la France (art. 2 et 3)<sup>9</sup> étaient justifiées par la nécessité de « satisfaire aux vœux des populations ». La « nationalité » invoquée par Cavour est remplacée par le « consentement populaire », concept sans aucun doute beaucoup plus restrictif en comparaison de celui de « nationalité », mais faisant toutefois partie intégrante de ce dernier.

Cavour, en effet, se référait à la définition de la « nationalité » émise par Mancini dans son célèbre discours inaugural prononcé à l'Université de Turin<sup>10</sup>, et conçue comme un droit naturel formé de plusieurs éléments tels que la géographie territoriale, la race, la religion, la langue, l'histoire, la législation, les coutumes ; en définitive, un groupe d'individus conscients d'appartenir à une même communauté et désirant avoir une destinée commune. Dès lors, dans cette interprétation du concept de « nation » est sous-entendue — comme l'analyse avec talent Mamiani en 1859<sup>11</sup> — la volonté partagée de tous les individus concernés, celle d'un consentement populaire libre, réuni autour de valeurs communes et traditionnelles.

De fait, les accords de Plombières, qui considéraient le consentement populaire avec pragmatisme, furent bientôt totalement neutralisés avec la signature de l'armistice de Villafranca du 8 juillet 1859, suivi, le 11 juillet, des préliminaires de paix signés entre François Joseph et Napoléon III<sup>12</sup>. Victor-Emmanuel II avait envoyé le général della Rocca pour suspendre les hostilités, en supposant, à en croire Napoléon III, qu'il s'agissait d'une interruption de caractère purement militaire et aucunement d'un prélude au traité de paix<sup>13</sup>.

9. Voir le texte de l'accord in P. Matter, *Les conventions...*, cit., p. 174.

10. Sur cette question, voir G.S. Pene Vidari, « Un secolo e mezzo fa (22 gennaio 1851) : la lezione torinese di Pasquale Stanislao Mancini sulla nazionalità », in *Studi Piemontesi*, XXXI, 2002, pp. 273-285 ; Idem, « La prolusione di P.S. Mancini all'Università di Torino sulla Nazionalità (1851) », in *Verso l'Unità italiana. Contributi storico-giuridici*, (s. d. G.S. Pene Vidari), Turin, Giappichelli, 2010, pp. 21-46 et la bibliographie citée ; A.A.VV., « Pasquale Stanislao Mancini : l'uomo, lo studioso, il politico », *Atti del Convegno di Ariano Irpino, 11-13 novembre 1988*, s. d. O. Zecchino, Naples, Guida, 1991 ; et plus particulièrement sur son discours inaugural, E. Jaime (s.d.), *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti di Pasquale Stanislao Mancini*, Turin, Giappichelli, 1994.

11. T. Mamiani, *Di un nuovo diritto europeo*, Turin, Tipografia di Gerolamo Marzorati, 1859 ; A.M. Banti, *La nazione nel Risorgimento. Parentele, santità e onore alle origini dell'Italia unita*, Turin, Einaudi, 2000, pp. 162-188.

12. *Convention d'armistice entre les armées alliées de S.M. le Roi de Sardaigne et de S.M. l'Empereur des Français d'une part, et les armées de S.M. l'Empereur d'Autriche d'autre part, 8 juillet 1859 et les Préliminaires de paix arrêtés à S.M. l'Empereur d'Autriche et S.M. l'Empereur des Français, 11 juillet 1859*, in *Traité publics de la Maison de Savoie avec les puissances étrangères depuis la paix de Château-Cambrésis jusqu'à nos jours*, Turin, Imprimerie J. Favale et Comp., 1861, pp. 656-660. Pour une synthèse des événements précédant l'armistice de Villafranca voir, N. Nada, *Il Piemonte sabauda*, cit., pp. 423-425. Cavour, ignorant totalement les tractations menées en vue de suspendre les hostilités, en fut informé par un télégramme et une longue lettre d'Alphonse della Marmora de Mozambano en date du 8 juillet 1859 (voir C. Cavour, *Epistolario*, cit., vol. XVI (1859), lettre n. 1641, p.1094 et n. 1645, pp. 1096-1097). Au ministère Cavour succède celui de Alfonso La Marmora-Urbano Rattazzi (19 juillet 1859-21 janvier 1860).

13. Voir le télégramme qu'Alphonse Ferrero della Marmora envoya à Cavour le 8 juillet 1859, in C. Cavour, *Epistolario*, cit., vol. XVI, n. 1641, p. 1094.

Cependant, le 11 juillet, Napoléon III signa avec François Joseph les préliminaires de paix et le jour suivant Victor Emmanuel II ratifia les conventions arrêtées par les deux Empereurs. En pratique, ces textes sanctionnaient uniquement le passage de la Lombardie au Piémont par l’entremise de la France, avec la clause « pour ce qui me concerne », de façon à ne pas cautionner les décisions relatives à la configuration générale de la Péninsule<sup>14</sup>.

Le 12 juillet, Cavour adressait sa démission au Gouvernement, après l’avoir présentée au Souverain, laissant ainsi sa place au ministre d’Alfonso Lamarmora et Urbano Rattazzi<sup>15</sup>. En réalité, l’armistice de Villafranca avait sans doute contrarié ses plans, et la signature des préliminaires de paix par le roi les avait définitivement condamnés. En définitive, les accords secrets de Plombières avaient été violés.

Après plusieurs mois de négociations, la paix fut signée à Zurich le 10 novembre 1859 et ce au moyen de trois traités différents ratifiés le 21 novembre : le premier entre l’Autriche et la France, le deuxième entre la France et le Royaume de Sardaigne, et enfin le dernier entre l’Autriche, la France et le Royaume de Sardaigne<sup>16</sup>.

En réalité, ces traités ne réglèrent que les problèmes financiers et territoriaux provoqués par la guerre : par conséquent la Lombardie, excepté Mantoue et Peschiera, passa de l’Autriche au Royaume de Sardaigne, par l’intermédiaire de la France<sup>17</sup>.

Ainsi, avec la signature du traité de paix de Zurich, Victor Emmanuel II avait réaffirmé la prééminence de la personne du roi, en qualité d’unique détenteur du pouvoir exécutif (art. 5 du Statut), sur celle du chef du gouvernement. Par ailleurs, en agissant de la sorte, il avait conforté l’interprétation originelle de l’article 67 du Statut<sup>18</sup>, en l’occurrence que les ministres doivent être responsables uniquement devant le Souverain et non devant le Parlement, contrairement à la pratique qui s’était profondément enracinée durant l’époque cavourienne. En définitive, il s’agissait bien d’une tentative de réaffirmer une « monarchie constitutionnelle pure » au détriment d’un système parlementaire, et ainsi d’inverser la coutume attachée à cette décennie de vie statutaire<sup>19</sup>.

14. N. Nada, *Il Piemonte sabauda*, cit. pp. 424-425 ; A. Scirocco, *L’Italia del Risorgimento*, Bologne, Il Mulino, 1990, pp. 387-389.

15. *I verbali dei governi Cavour (1859-1861)*, s. d. M. Bertocini et A.G. Ricci, Ravenna, Libro Aperto, 2008, pp. 63-64.

16. *Traités publics...*, cit. pp. 690-712.

17. Voir le décret royal n. 3811 du 1<sup>er</sup> décembre 1859, in *Atti del governo di S.M. il Re di Sardegna*, Turin, Stamperia Reale, 1859, vol. XXVIII, pp.2827-2828, qui autorisait le Gouvernement à “dar piena ed intiera esecuzione” aux Traités de Zurich, ratifiés le 21 novembre 1859. Le décret aurait été présenté au Parlement pour devenir une loi. Les deux Traités relatifs au Royaume de Sardaigne sont reproduits in *ibidem*, pp. 2831-2833.

18. *Statuto del Regno di Sardegna*, cit., l’article 5 prévoit : “Al re solo appartiene il potere esecutivo...”, alors que l’article 67 régit la responsabilité ministérielle, mais sans préciser envers qui, en déclarant de manière générale : “I Ministri sono risponsabili”.

19. Sur l’évolution du Statut, G.S. Pene Vidari, « Da un Quarantotto all’altro. La secolare applicazione dello Statuto », in *1848-1948 dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, s. d. M. Carassi, I. Massabo Ricci, M. Ricchiuto, Turin, Associazione Torino Città Capitale Europea, 1998 ; Idem, *Elementi*

Un autre fait à mettre en évidence est que ces évènements se produisirent quelques jours avant la fin des pleins pouvoirs accordés au gouvernement le 25 avril, et donc, devant des Chambres toujours fermées. Par ailleurs, le Parlement resta encore inactif pendant un certain temps après la fin des hostilités, puisque les deux traités de Zurich, qui intéressaient le Royaume de Sardaigne, furent d’abord l’objet du Décret Royal du 1<sup>er</sup> décembre 1859, puis enfin de la loi du 6 juin 1860<sup>20</sup>.

Le retard pris pour la réouverture du Parlement, après la fin de la guerre, fut dénoncé de toutes parts comme un comportement anticonstitutionnel<sup>21</sup>, même par Cavour. De fait, le ministère Lamarmora-Rattazzi fut un ministère qui agit dans un sens profondément anticonstitutionnel, en profitant des pleins pouvoirs accordés au gouvernement au mois d’avril 1859. Ainsi, après la signature de la paix de Zurich, cette équipe continua à gouverner toujours à Chambres fermées. La représentation parlementaire, bien que limitée dans ce système censitaire, fut totalement exclue de toutes les décisions et fut tout au plus appelée à ratifier a posteriori l’œuvre du gouvernement.

Paradoxalement, avec le retour de Cavour le 21 janvier 1860, l’Assemblée législative continua à garder le silence, puisque le même jour le Roi décida par Décret Royal de dissoudre la Chambre, et d’organiser de nouvelles élections pour les 25 et 29 mars<sup>22</sup>. Ainsi, le nouveau Parlement rouvra ses portes seulement le 2 avril 1860, dans la mesure où on ne put anticiper la date des élections pour des motifs techniques et administratifs relatifs à la formation des listes électorales.

## La « volonté des populations » dans l’annexion de Nice et de la Savoie

Reprenant les rênes du pouvoir, Cavour restaura la stratégie des « diplomaties parallèles » et des accords secrets : en effet, le 12 mars 1860 fut signé un nouveau traité secret avec la France concernant la réunion de la circonscription de Nice et de la Savoie à l’Empire français « sans nulle contrainte de la volonté des populations<sup>23</sup> ». Cette précision venait sauver les apparences, puisque, dans les faits, ce consentement populaire n’avait jamais été demandé ni à travers le vote du Parlement, ni sous une autre forme. Elle attestait cependant la conviction

*di storia del diritto. Letà contemporanea*, Turin, Giappichelli, 2010, pp. 135-155, et 191-210 ; I. Soffietti, *I tempi dello Statuto albertino*, Turin, Giappichelli, 2004, notamment les pp. 44-48.

20. *Legge che autorizza il Governo del Re a dar esecuzione al Trattato concluso tra la Sardegna e la Francia ed a quello tra la Sardegna, l’Austria e la Francia sottoscritti a Zurigo il 10 novembre 1859*, in *Atti del governo...*, cit, vol. XXIX, pp.705-706.

21. Le Parlement resta fermé un certain temps puisqu’il ne rouvrit ses portes que le 2 avril 1860. En janvier, le gouvernement La Marmora-Rattazzi tombe, le 21 janvier Cavour retrouve son poste, et le même jour un décret royal déclare fermée la VI législature et défait la Chambre des députés, alors qu’un autre décret royal vient organiser les élections les 25 et 29 mars. C’est seulement après les élections que l’activité parlementaire reprit régulièrement (N. Nada, *Il Piemonte Sabauda...*, cit., pp.435-437).

22. N. Nada, *Il Piemonte sabauda...*, cit., p. 437.

23. *Texte définitif du second traité secret paraphé par S.E. et le Ministre de France*, art. 1, in *Il carteggio Cavour-Nigra*, cit., vol. III, pp. 175-177.

des contractants que, d'une façon ou d'une autre, ce consentement aurait dû s'exprimer. Cependant, un tel pacte entre la France et le royaume de Sardaigne ne pouvait être que secret, parce qu'il n'était rien d'autre que la reprise et la mise à jour des accords de Plombières.

Par ailleurs, l'homme d'état piémontais était aussi conscient que de tels accords secrets auraient dû, tôt ou tard, être rendus officiels et soumis à l'approbation parlementaire, au risque de violer le Statut et d'engager sa propre crédibilité<sup>24</sup>. Mais il savait aussi que si la cession de la Savoie à la France ne rencontrerait pas de difficultés particulières, au nom du principe de nationalité, en revanche, la question de Nice était plus complexe, puisque pour tous elle était italienne.

En outre, la préparation de la guerre avait été présentée, à la fois par le gouvernement et la propagande libérale, comme une entreprise nationale, et — au cours des discussions diplomatiques avec Napoléon III, qui aboutirent aux accords de Plombières — c'était sur la base du principe de nationalité que Cavour avait essayé de ne pas céder Nice à la France, et de justifier la libération de la péninsule de l'occupation étrangère. Toujours sur la base de ce principe, uni à celui du droit des peuples à l'autodétermination, Cavour avait soutenu les plébiscites, qui étaient en train de se dérouler les 11 et 12 mars 1860 en Toscane et dans l'Émilie, en vue de l'annexion de différents territoires de l'Italie centrale au Royaume de Sardaigne<sup>25</sup>. La consultation plébiscitaire, au suffrage universel masculin, permettait non seulement de conforter le consentement populaire en faveur de l'unification, mais encore de légitimer l'action gouvernementale.

Mais pour en revenir à la cession de Nice et de la Savoie, nous constatons que le traité du 12 mars réaffirmait le secret de l'accord, mais parallèlement prévoyait l'officialisation d'un tel accord. Dès lors, Cavour ayant conscience de sa responsabilité ministérielle devant l'Assemblée législative, négocia immédiatement avec les Français pour transformer le plus tôt possible cette convention secrète en un acte « rédigé dans les formes diplomatiques ordinaires et de manière à atténuer notre responsabilité devant les Chambres »<sup>26</sup>. Pour un « retour » au Statut, il était indispensable de transformer ces pactes secrets en un acte diplomatique officiel, que le Parlement pourrait convertir en loi. Les accords de Plombières, désormais

24. Ainsi, il donnait ses instructions à Costantino Nigra, devenu son nouvel ambassadeur auprès de la France, représentée de son côté par le baron Talleyrand et le nouveau ministre des affaires étrangères Thouvenel (Lettre de Cavour à Nigra du 12 mars 1860, in C. Cavour, *Epistolario*, cit. , vol. XVII, pp.447-448).

25. Sur le principe de nationalité appliqué au contexte de l'unification italienne, G.S. Pene Vidari, « Trattati e plebisciti fra nazionalità e cittadinanza », in F. Peirone, *Per Torino da Nizza e Savoia. Le opzioni del 1860 per la cittadinanza torinese da un Fondo dell'Archivio Storico della Città di Torino*, s. d. G.S. Pene Vidari et R. Rocca, Turin, Centro Studi Piemontesi, pp. 55-65 ; M. Rosboch, « Residenza, cittadinanza e nazionalità nel periodo dell'Unità d'Italia », *ibidem*, pp. 46-53 et la bibliographie citée ; I. Soffietti, « Cittadinanza e nazionalità nella disciplina sabauda di metà Ottocento », in *Verso l'Unità italiana* . . . , cit., pp. 47-56 ; E. Mongiano, « Il principio di nazionalità e l'unificazione italiana », *ibidem*, pp. 57-79 ; Idem, *Il "voto della nazione". I plebisciti nella formazione del Regno d'Italia (1848-60)*, Turin, Giappichelli, 2003, pp. 177-183 et la bibliographie citée par l'auteur.

26. Lettre de Cavour à Costantino Nigra du 11 mars 1860, in *Epistolario* . . . , cit. vol. XVII, p. 434.

dépassés par les événements politiques et par le nouveau traité du 12 mars, furent annulés le 14 mars 1860 à la demande de Cavour<sup>27</sup>.

Les accords relatifs à la cession de Nice et de la Savoie furent officiellement formalisés le 24 mars 1860<sup>28</sup>, mais furent promulgués seulement le 11 juin après l’approbation du Parlement, qui les rendit exécutoires. L’article VII dudit traité prévoyait, en effet, son entrée en vigueur pour le royaume de Sardaigne seulement après le vote de la Chambre<sup>29</sup>. Cet article légitimait ainsi toutes les opérations effectuées par le Gouvernement durant cette longue période de fermeture des Chambres, et ce dans la perspective d’une future sanction par l’organe législatif, comme le prévoyait déjà l’article 5 du Statut.

Avec la réouverture des Chambres le 2 avril 1860, l’opposition, Garibaldi en tête, contesta la cession de Nice à la France, et dénonça le traité du 24 mars comme anticonstitutionnel et contraire au droit des peuples<sup>30</sup>. Les plébiscites relatifs à l’annexion de Nice et de la Savoie prévus les 15 et 22 avril, c’est-à-dire avant le vote d’approbation du traité par le Parlement, furent également sévèrement critiqués<sup>31</sup>. Face aux accusations d’anticonstitutionnalité, Cavour se défendit en s’appuyant sur l’article VII du traité du 24 mars, qui prévoyait la future sanction du Parlement<sup>32</sup>. Quant à l’argument avancé du droit des peuples « usurpé », on peut dire qu’il avait été en pratique respecté par les plébiscites au suffrage universel masculin, attestant le consentement populaire, et contre lesquels le Parlement n’aurait jamais l’audace de s’y opposer<sup>33</sup>. Avec la ratification parlementaire du passage de Nice et de la Savoie à la France, se terminait ainsi ce cycle politique commencé avec les accords de Plombières.

Mais pendant le déroulement de cette première phase de l’unification italienne, quel rôle joua effectivement le consentement populaire ? Napoléon III et Cavour furent sans aucun doute les principaux artisans de cette œuvre. En effet, ils surent manipuler avec dextérité les différents protagonistes, en canalisant les nombreuses forces en jeu vers leurs objectifs, et en utilisant la diplomatie officielle

27. Lettre de Nigra à Cavour du 14 mars 1860, in C. Cavour, *Epistolario*, cit. vol. XVII, p. 463.

28. Il est ratifié le 27 mars à Paris, le 29 à Turin et le 30 on effectue l’échange des signatures : *Traité entre la Sardaigne et la France relatif à la réunion de la Savoie et de l’arrondissement de Nice à la France*, in *Traité publics...*, cit., pp. 750-754. Sur l’annexion de Nice et de la Savoie à la France, *La Savoie et l’Europe*, s. d. C. Sorrel, et P. Guichonnet, avec la collaboration de V. Monnier et B. Berthier, Montmélian, La Fontaine de Siloé, 2009 ; P. Casana, « Metamorfosi di un accordo : la questione di Nizza e Savoia nel quadro politico-istituzionale dell’unificazione », in *Da Torino per Nizza e Savoia...*, op. cit., pp. 11-31 ; E. Genta, « Principio dinastico e principio di nazionalità nell’800 : aspetti diplomatici e giuridici relativi alla cessione di Nizza e Savoia », *ibidem*, pp. 33-43 ; O. Vernier, « Des notables aux méconnus : les Niçois face au droit d’option en 1860 », *ibidem*, pp. 425-433 et la bibliographie citée ; B. Decourt Hollender, « Du droit d’option des Niçois pour la nationalité sarde (1860) », *ibidem*, pp. 435-457.

29. Il fut approuvé par la Chambre le 29 mai et par le Sénat le 10 juin.

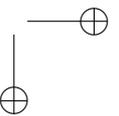
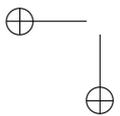
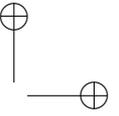
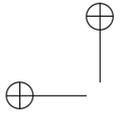
30. La contestation atteint son point culminant avec l’interpellation de Garibaldi à la Chambre lors de la séance du 6 avril 1860 (et discutée le 12 avril), sur cette question voir « Discussione delle interpellanze Garibaldi », in *Il Parlamento dell’unità d’Italia. Atti e documenti della Camera dei Deputati*, vol. I, Rome 1961, pp. 101-159. Sur cette discussion à la Chambre, R. Romeo, *Cavour e il suo tempo*, Rome-Bari, Laterza, 1984, p. 690 et s.

31. *Discussione delle interpellanze...*, cit., p.111 et 119.

32. *Discussione delle interpellanze...*, cit., p.104.

33. Le traité du 24 mars est approuvé par la Chambre le 29 mai et par le Sénat le 10 juin.

pour contrôler les grandes puissances, qui en réalité furent systématiquement exclues des décisions fondamentales. Par ailleurs, ils purent mener à bien leur projet, d'une part en censurant les franges les plus extrêmes de l'opposition et en marginalisant la gauche, et, d'autre part, en canalisant habilement l'opinion publique par l'entremise des élites intellectuelles. Enfin, ils obtinrent satisfaction en stigmatisant le tout par un consentement populaire final, obtenu sans doute, dans certaines circonstances, sous la contrainte et moyennant une relative manipulation. Ce consentement s'exprima dans la ratification parlementaire et dans les plébiscites au suffrage universel, mais il faut remarquer qu'il fut toujours demandé *a posteriori* pour valider et légitimer une situation déjà inscrite dans la réalité.



# Table des matières

Préface	I
Table des auteurs	III
<b>Approches politiques et juridiques</b>	<b>1</b>
PHILIPPE ALDRIN et CHRISTINE PINA, Aux origines perdues du consentement populaire en France ? Quelques réflexions de politistes sur le vote d’avril 1860 à Nice	3
PATRICK TAILLON, Le respect du consentement populaire : la portée juridique des scrutins référendaires en droit comparé	15
VINCENT FORRAY, L’ordre contractuel mis en question. Éléments pour une (théorie) critique du consentement (des populations)	33
<b>Prémices historiques et modèles de consentement</b>	<b>45</b>
HENRI-LOUIS BOTTIN, Les manifestations du consentement de la population dans l’annexion d’Avignon et du Comtat Venaissin à la France en 1790-1791	47
GIAN LUCA FRUCI, Un laboratoire pour les pratiques plébiscitaires contemporaines : les libres votes constitutionnels et les « appels au silence » dans l’Italie révolutionnaire et napoléonienne (1797-1805)	65
LORENZO SINISI, Due diverse annessioni per la fine di uno Stato regionale : Genova e le due Riviere dalla Francia imperiale al Piemonte sabauda (1805-1814)	79
JOCHEN SOHNLE, La tradition allemande des modifications territoriales : Voter avec les pieds	105
YVES BRULEY, L’affaire des « divans <i>ad hoc</i> » : Concert européen et consentement des populations dans la naissance de la Roumanie (1856-1859)	127

<b>Les théories du consentement</b>	<b>141</b>
JÉRÔME GRÉVY, Pétitions et pétitionnements au XIX <sup>e</sup> siècle	143
ÉRIC GASPARINI, Lamartine et la question des nationalités en 1848	159
GIAN SAVINO PENE VIDARI, La prolusione di Pasquale Stanislao Mancini sul principio di nazionalità (Torino - 1851)	171
<b>Les plébiscites italiens</b>	<b>185</b>
ELISA MONGIANO, Les plébiscites de 1860 en Italie	187
SIMONE VISCIOLA, Le plébiscite de 1860 en Toscane — Dynamiques péninsulaires et implications internationales	199
SIMON SARLIN, Conquête ou libération ? Le plébiscite d’annexion d’octobre 1860 dans l’ancien royaume de Naples	209
ENRICO GENTA, Perspectives institutionnelles concernant l’intégration de la maison de Savoie dans l’Italie centrale	223
HILAIRE MULTON, La diplomatie française dans le Royaume de Piémont-Sardaigne face au tournant de l’Unité (1859-1864)	237
<b>Les plébiscites de Nice et de Savoie</b>	<b>253</b>
PAOLA CASANA, Les accords de Plombières dans la perspective du consentement des peuples	255
BRUNO BERTHIER, L’annexion sous condition de la libre expression du vœu des populations. Permanences et mutations, en Savoie, de l’automne 1792 au printemps 1860.	265
CHRISTIAN SORREL, Quatre-vingt-trois jours décisifs. La Savoie, de la signature du traité de Turin à la prise de possession par la France (24 mars – 14 juin 1860)	301
ALBERTO LUPANO, L’affaire de Menton et Roquebrune	313
UGO BELLAGAMBA, La construction du consentement : acteurs et instruments, à travers l’exemple du plébiscite niçois	329
MARC ORTOLANI, Consentement ignoré et annexion manquée : Tende et La Brigue en 1860	345
JEAN-MARC TICCHI, L’Église catholique et les plébiscites de la Savoie et de Nice	373
FRÉDÉRIC CAILLE, Consentir plutôt que choisir ? Politisation et mise en œuvre du suffrage universel en Savoie du Nord en 1860	385
PAUL GUICHONNET, Cent-cinquante ans après l’annexion de la Savoie à la France. Un regard rétrospectif	401

<i>TABLE DES MATIÈRES</i>	493
<b>Prolongements historiques</b>	<b>425</b>
JEAN-LAURENT VONAU, Les changements de souveraineté en Alsace entre 1870 et 1945	427
DELPHINE RAUCH — OLIVIER VERNIER, Un consentement orienté et un plébiscite sous surveillance : le cas de La Sarre en 1935	451
JEAN-FRANÇOIS BRÉGI, Un exemple récent de séparation populaire : La République et canton du Jura	467
<b>Table des matières</b>	491