

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

**Perspectives insitutionnelles concernant l'intégration de la Maison de Savoie dans l'Italie centrale**

**This is the author's manuscript**

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/74774> since 2016-09-09T15:38:23Z

*Publisher:*

Serre

*Terms of use:*

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

Dans la même collection :

- *Pouvoirs et territoires dans les États de Savoie*, Actes du colloque international de Nice P.R.I.D.A.E.S. I (29 nov.-1<sup>er</sup> déc. 2007), contributions réunies par Marc Ortolani, Olivier Vernier et Michel Bottin, 2010, 580 pages.
- *Commerce et communications maritimes et terrestres dans les États de Savoie*, Actes du colloque international d'Imperia P.R.I.D.A.E.S. II (9-10 janvier 2009), contributions réunies par Marc Ortolani, Olivier Vernier et Michel Bottin, 2011, 284 pages.
- *Propriété individuelle et collective dans les États de Savoie*, Actes du colloque international de Turin P.R.I.D.A.E.S. III (9-10 octobre 2010), contributions réunies par Marc Ortolani, Olivier Vernier et Michel Bottin, 2012, 316 pages.

# 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



LE LABORATOIRE ERMES DE L'UNIVERSITÉ DE NICE  
SOPHIA ANTIPOLIS



LE LABORATOIRE CDDPOC 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



CDDPOC  
UNIVERSITÉ DE SAVOIE



ERMES  
UNIVERSITÉ DE NICE  
SOPHIA ANTIPOLIS



CONSEIL GÉNÉRAL DE  
SAVOIE

et avec le label de



www.universite-franco-italienne.org

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 **TEX 2ε**

## PRÉFACE

LA COMMÉMORATION DU CENT-CINQUANTAIRE de l'annexion de la Savoie et de Nice à la France devait donner lieu — tous en avaient conscience — à nombreuses manifestations scientifiques et à un nombre également conséquent de publications, comme cela avait déjà été le cas pour la célébration du centenaire en 1960. Cette prévision n'a pas été démentie et le nombre des conférences, colloques, journées d'étude, rencontres, auquel s'ajoute une quantité conséquente d'ouvrages et articles, mais également de reportages, vidéogrammes, émissions de télévision ou de radio, témoigne de l'intérêt qu'a pu susciter cette occurrence.

Le programme P.R.I.D.A.E.S (Programme de Recherche sur les Institutions et le Droit des Anciens Etats de Savoie) ne pouvait rester à l'écart de cet élan commémoratif, dans la mesure où les événements de 1860, outre leur propre intérêt sur le plan politique et institutionnel notamment, s'inscrivent dans un mouvement qui va donner bientôt naissance à l'Italie, mais qui sonne aussi le glas des anciens Etats de Savoie.

Encore fallait-il cependant parvenir à trouver, pour le colloque projeté, une orientation à la fois originale, pertinente et utile. Or, il est très vite apparu au comité scientifique du P.R.I.D.A.E.S — sans doute aussi en raison de sa composition réservant une place importante à des juristes historiens du droit — que le cœur du problème posé par l'annexion de la Savoie et de Nice à la France, était celui du consentement des populations obtenu moyennant deux plébiscites, parallèlement à tous ceux qui furent organisés dans la péninsule italienne durant cette période.

Mais pour cela, il fallait être capable d'élargir la réflexion et de l'aborder sous des angles différents et complémentaires en obtenant des contributions portant sur des thèmes qu'on pouvait espérer divers tant du point de vue disciplinaire, que géographique ou chronologique. Le titre du colloque fut ainsi profilé dans cette perspective : « Consentement des populations, plébiscites et changements de souveraineté en Europe occidentale de la Révolution au lendemain de la Première guerre mondiale ».

# 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

JÉRÔME GRÉVY, Pétitions et pétitionnements au XIX <sup>e</sup> siècle	143	JEAN-LAURENT VONAU, Les changements de souveraineté en Alsace entre 1870 et 1945	427
ÉRIC GASPARI, Lamartine et la question des nationalités en 1848	159	DELPHINE RAUCH — OLIVIER VERNIER, Un consentement orienté et un plébiscite sous surveillance : le cas de La Sarre en 1935	451
GIAN SAVINO PENE VIDARI, La prolusione di Pasquale Stanislao Mancini sul principio di nazionalità (Torino - 1851)	171	JEAN-FRANÇOIS BRÉGI, Un exemple récent de séparation populaire : La République et canton du Jura	467

## Les plébiscites italiens

ELISA MONGIANO, Les plébiscites de 1860 en Italie	185	<b>Table des matières</b>	491
SIMONE VISCIOLO, Le plébiscite de 1860 en Toscane — Dynamiques péinsulaire et implications internationales	187		
SIMON SARLIN, Conquête ou libération ? Le plébiscite d'annexion d'octobre 1860 dans l'ancien royaume de Naples	199		
ENRICO GENTA, Perspectives institutionnelles concernant l'intégration de la maison de Savoie dans l'Italie centrale	209		
HILAIRE MULTON, La diplomatie française dans le Royaume de Piémont-Sardaigne face au tournant de l'Unité (1859-1864)	223		
	237		

## Les plébiscites de Nice et de Savoie

PAOLA CASANA, Les accords de Plombières dans la perspective du consentement des peuples	253		
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.	255		
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)	265		
ALBERTO LUPANO, L'affaire de Menton et Roquebrune	301		
UGO BELLAGAMBA, La construction du consentement : acteurs et instruments, à travers l'exemple du plébiscite niçois	313		
MARC ORTOLANI, Consentement ignoré et annexion manquée : Tende et La Brigue en 1860	329		
JEAN-MARC TICCHI, L'Église catholique et les plébiscites de la Savoie et de Nice	345		
FREDÉRIC CAILLE, Consentir plutôt que choisir ? Politisation et mise en œuvre du suffrage universel en Savoie du Nord en 1860	373		
PAUL GUICHONNET, Cent-cinquante ans après l'annexion de la Savoie à la France. Un regard rétrospectif	385		
	401		

et Nice. Est-ce que Napoléon III aurait poliment permis aux compatriotes de Garibaldi de rester Italiens, à la Savoie de demeurer à la maison de Savoie si le vote avait tourné contre les Bonaparte <sup>40</sup> ?

C'est bien pour cette raison que les protestations des Bourbons de Naples et de leurs défenseurs étaient destinées à se perdre dans les sables de l'indifférence, en l'absence de soutiens internationaux prêts à prendre activement leur défense. Personne n'ignorait en réalité les limites du vote dénoncées par la propagande unitaire, pas même les alliés du gouvernement cavourien. L'ambassadeur anglais à Naples n'hésitait pas ainsi à reconnaître que « le vote a été la farce la plus ridicule que l'on pouvait imaginer [...] puisque des gens de tout le pays, de tous les âges et même de tous les sexes n'ont eu aucune difficulté à faire voir quelle était leur véritable opinion [par la révolte] » <sup>41</sup>. Tel était cependant le constat amer du représentant napolitain à Londres, Guglielmo Ludolf, qui répondait aux demandes et son gouvernement au sujet de la réception en Angleterre de la circulaire du 12 novembre 1860, dans laquelle étaient longuement dénoncées les irrégularités du plébiscite d'annexion :

Il me semble que lord Russell [*le secrétaire d'État britannique*] ne croit pas plus que nous à la comédie du suffrage universel : la liberté de vote ne peut pas plus exister à ses yeux qu'elle n'existe aux nôtres. Celui-ci n'accorde pas beaucoup de valeur au plébiscite, alors quoi ? Restent toujours les faits qui l'ont précédé. Ces derniers constituent pour lord John, aujourd'hui comme hier, cet argument mille fois répété, qui pour lui n'admet pas de réplique, en faveur des changements accomplis. On retourne alors au début d'une discussion qu'il est désormais inutile et nuisible de poursuivre <sup>42</sup>.

1. François Lieber, « De la valeur des plébiscites en droit international », *Revue de droit international*, I, p. 141.

2. Denis Mack Smith, *Cavour and Garibaldi, 1860*, op. cit., p. 423.

3. ASNa, Archivio Borbone, 13451, f° 211v : Guglielmo Ludolf à Francesco Antonio Casella, Londres, novembre 1860.

## PERSPECTIVES INSTITUTIONNELLES CONCERNANT L'INTÉGRATION DE LA MAISON DE SAVOIE DANS L'ITALIE CENTRALE

ENRICO GENTA

*Université de Turin*

AVANT D'ANALYSER QUEL FUT L'IMPACT des bouleversements politiques sur les systèmes juridico-institutionnels, il me semble utile, en partant en quelque sorte de la fin, de résumer brièvement les faits conclusifs intervenus durant les printemps 1860, il y a exactement cent cinquante ans.

Après la guerre de 1859, le royaume de Sardaigne, « qui était en train de faire l'Italie », a acheté la Lombardie, et ensuite, avec les plébiscites et les annexions, la Toscane, Parme, Modène et la Romagne.

L'Empire français a obtenu du Piémont Nice et la Savoie. La Papauté a perdu des territoires considérables et s'apprête à en perdre d'autres (les Marches et l'Ombrie) durant la seconde moitié de l'année. L'Angleterre a cherché à influencer la solution du problème italien : elle a favorisé les aspirations nationales, mais elle a fortement désapprouvé la croissance territoriale française après l'acquisition de la Savoie et surtout de Nice.

La Suisse a soulevé de nombreuses observations sur la cession de la Savoie parce que la province du Chablais et celle du Faucigny avaient été rendues neutres par le traité de Vienne <sup>1</sup> et leur intégration *sic et simpliciter* dans l'Empire français ne garantissait pas le respect des accords signés.

1. G. Cansacchi, *Storia dei Trattati e politica internazionale. I principi informativi delle relazioni internazionali*, Torino, 1965, p. 61 et p. 171 : « le principe de nationalité est un principe révolutionnaire, en ce qu'il tend à bouleverser les structures étatiques historiques qui se sont formées et qui leur sont contraires ».

qui en découlent, qui feront l'objet de la séance automnale du congrès, les faits exposés ci-dessus nous font saisir immédiatement un point crucial pour l'analyse des affaires de l'État unitaire italien : l'interconnexion entre les problèmes internes et les problèmes internationaux, et pour cela l'examen des débats et des négociations, des solutions possibles ne peut pas faire abstraction de l'évaluation complète du scénario politique européen, donc des règles de conduite émises par la « communauté internationale » de ce temps-là. Même si, comme il sera possible de le voir, à l'occasion des plébiscites et des annexions, des nouveautés au plan juridique feront leur apparition sur le devant de la scène, poussées par la vague des événements.

Camillo Cavour, commentant avec Bettino Ricasoli la situation au début du mois de février 1860, écrivit :

« l'aménagement du territoire dû à tant de traités ne se change pas, un royaume fort ne se construit pas, la carte du monde ne se modifie pas de manière aussi importante, sans que les grandes puissances n'aient le droit d'être pour le moins consultées<sup>2</sup> ».

La fin de la seconde guerre d'indépendance, l'armistice de Villafranca et le traité de Zurich qui le suivit, les grands plébiscites et les annexions de l'Italie centrale, tout comme la cession de Nice et de la Savoie constituent donc — comme l'indique justement l'homme d'État piémontais — autant d'occasions pour rediscuter l'équilibre européen qui avait été adopté comme unité de mesure et comme objectif par les puissances européennes qui avaient entendu donner à l'Europe postnapoléonienne un équilibre durable.

Pour examiner — même brièvement — les propositions institutionnelles avancées, il n'est pas pensable de les examiner comme de simples « faits internes » au royaume de Sardaigne, surtout parce qu'elles intéressent d'autres États (ou parties d'État), et ensuite parce que le cadre d'ensemble n'est compréhensible qu'à la lumière de sa dimension totalement européenne.

Dans le contexte que nous examinons, l'Europe représente la tradition : celle-ci — ou plutôt les puissances qui la dominent — incarne le rôle de la conservation : les puissances sont porteuses de mémoires anciennes que l'on cherche à perpétuer avec la conviction — partagée par tous — que le « jeu » doit avoir des règles<sup>3</sup> : si le jeu de mots est permis, il sera possible de faire double-jeu, il faudra inévitablement, comme toujours, se concentrer sur le jeu, mais le jeu sera de faire adopter les règles communes.

Le royaume de Sardaigne est lui aussi une puissance européenne, lié à plusieurs égards, politiques et diplomatiques, au congrès de Vienne, mais celui-ci est désormais un partisan intéressé par la nécessité de trouver de nouveaux équilibres : il ne faut pas oublier cependant que ces nouveaux équilibres seront toujours décrits par la diplomatie de Cavour comme essentiels pour la conservation

pour en matière européenne sera possible justement parce que les puissances se rendront compte, à un certain moment, que la « révolution » italienne peut être aussi interprétée comme un moyen efficace pour arrêter la révolution en Italie et en Europe<sup>4</sup>.

En continuant à utiliser l'allégorie du jeu, il me semble possible de dire qu'entre Villafranca et Zurich, les plébiscites, les annexions et les cessions, les protagonistes de notre histoire — Cavour, Victor-Emmanuel II, Napoléon III, François Joseph d'Autriche, le pape, leurs conseillers, et peut-être aussi la comtesse de Castiglione, etc. — jouent leur partie sur deux tables<sup>5</sup> : ce sont des joueurs professionnels, ils veulent gagner la partie, et ne sachant pas encore quelle table sera la plus chanceuse, ils les pratiquent toutes les deux, en se tenant prêts à utiliser tous les artifices à leur disposition, recourant, si cela s'avère indispensable, à quelque malice. Mais surtout, tous les protagonistes de notre histoire deviennent « bon gré, mal gré » conscients qu'aux deux tables les règles du jeu sont profondément différentes.

Sur l'une des tables, la partie se déroule en utilisant les règles d'un jeu qui a évolué selon la tradition et qui a dessiné le devenir de l'histoire européenne : le jeu de la diplomatie, des traités et des alliances *inter principes*, dans lequel des personnes bien élevées se rencontrent pour se mentir l'une l'autre dans l'intérêt de leur souverain<sup>6</sup>, où des rites et cérémonies consolidés ont lieu, où la coutume règne depuis des siècles. La « société des gouvernants et de leurs ministres » croît certainement en la force pour atteindre ses objectifs, mais elle croît aussi fermement qu'il n'est pas possible de construire un ordre durable et partagé en se basant seulement sur celle-ci. La force est l'un des moyens que l'on utilise pour atteindre des aménagements politiques qui nécessitent une base beaucoup plus sophistiquée<sup>7</sup>.

Il s'agit d'une société de joueurs qui partagent certaines valeurs, qui deviennent des liens plus intimes tenant ensemble cette même société ; ces valeurs sont les règles mères dont découlent les préceptes juridiques qui forment le droit *inter principes* (avant le droit *inter nationes*) : ceci a une signification pleine et réelle et

4. C. Cavour, *Epistolario*, op. cit., p. 229 : « je le déclare avec la conviction la plus absolue [...] que l'annexion est réclamée bien moins par l'intérêt du Piémont que dans l'intérêt de la cause de l'ordre en Italie et en Europe ». Une analyse intéressante des « révolutions » de l'Italie centrale, auxquelles participa activement le « patriciat », atténuant ainsi les possibles revers extrémistes, est réalisée par C. Bon Compagni, *Considerazioni sull'Italia Centrale*, Torino, 1859, p. 22.

5. En réalité, les tables pourraient être plus nombreuses : il suffit de penser que la politique française se dédouble entre celle des Tuileries, directement imaginée par Napoléon III, et celle du ministère, conduite par Walewski (voir C. Pischedda, *Pagine sul Risorgimento*, a cura di R. Rocca, Santena, 2004, p. 54).

6. E. Genta, *Principi e regole*, op. cit., p. 113 et s. ; Idem, « Cenni sull'attività politica e diplomatica tra Sei e Settecento », in *Torino 1706. Memoria e attualità dell'Assedio di Torino del 1706. Tra spirito europeo e identità regionale*, I, Torino, 2007, pp. 23-25.

7. Le même ultimatum intimé par l'Autriche au Piémont, à la lumière de la pratique diplomatique, « apparaît inexplicable », comme le note F. Valsecchi, « L'unificazione italiana e la politica europea (1849-1859) », in *Nuove questioni di storia del Risorgimento e dell'Unità d'Italia*, I, Milano, 1969, p. 757.

2. C. Cavour, *Epistolario*, XVII (1860), I, a cura di C. Pischedda e R. Rocca, Firenze, 2005, p. 176.

3. E. Genta, *Principi e regole internazionali tra forza e costume. Le relazioni anglo-sabaude nella prima metà del Settecento*, Napoli, 2004, p. 5 et s.

sont des éléments significatifs de ce contexte, dans lesquels la société des gouvernants et de leurs ministres continuera, même en 1860, à rechercher des solutions à des conjonctures scabreuses dans lesquelles la société se trouvait<sup>8</sup>.

Franco Valsecchi écrivit trois règles diverses pour ce moment de forte tension :

« si la diplomatie a jamais mérité sa réputation de subtilité, ce fut en ce moment : tous les artifices que la technique du métier peut suggérer furent mis en œuvre<sup>9</sup> ».

Mais j'ai parlé de deux tables (Valsecchi parlait de deux politiques) : l'autre table, la seconde, est plus difficile à décrire. Autour de celle-ci, qu'il serait possible de situer dans un milieu moins élégant (non dans un salon doré des Tuileries, mais dans une pièce à peine décorée, enfumée par les cigares...), peuvent s'asseoir, fréquemment à côté des personnages de la première table qui ont déposé leurs croix de chevalerie et leur aplomb, et qui utilisent des tons moins édulcorés pour faire leurs déclarations, d'autres groupes de joueurs : ce sont des ex-conspirateurs, avocats de province, idéalistes romantiques et affairistes sans préjugés ; pensons, par exemple, aux émigrés des régions italiennes en Piémont. Leur rôle est très important dans le jeu entre les tables ; ceux-ci, comme le rappelle Ettore d'Entrèves, ont le devoir « devant toute l'opinion publique européenne, spécialement française », de souligner l'importance du jeu qui se déroule à leur table, la table numéro 2.

Parmi les personnages présents sur la scène, Farini peut très bien incarner l'esprit de l'antidiplomatie. C'est le joueur typique de « l'autre » table, celui qui, même de manière imprécise, veut s'inspirer des valeurs nouvelles : après Villafranca, pendant que d'Azeglio se démet spontanément, Farini se maintient « en se préoccupant seulement de justifier le titre de son pouvoir basé sur le principe démocratique, et non face à la démocratie et à Napoléon III lui-même ».

Tous les joueurs de cette table savent aussi qu'il y a un joueur matériellement absent : le « Grand Absent » ce n'est plus le haut dignitaire appelé ainsi dans le céramonial des cours européennes de la Restauration, mais le « peuple », la « masse », que tous les joueurs craignent parce qu'ils savent qu'il peut modifier les règles du jeu de manière imprévisible ; c'est un joueur que personne ne peut ignorer, même s'il est absent, et tous, dans des mesures diverses, avec des motivations diverses, plus ou moins nobles, déclarent le représenter ou cherchent à le démontrer.

Il est vrai que les « dictateurs » du type Farini ou Ricasoli adoptent des caractères typiquement paternalistes : mieux (c'est d'Entrèves qui parle<sup>10</sup>), ils rappellent « étrangement certaines tendances du despotisme éclairé du dix-huitième siècle, avec leurs réformes [venant] d'en haut, avec des limites strictes imposées à

8. E. Genta, *Principi e regole*, op. cit., p. 85 et s.

9. F. Valsecchi, « Villafranca, ovvero la fine della diplomazia », *Nuova Antologia*, 1959, pp. 3-24, in particolare p. 7.

10. E. Passerin d'Entrèves, *La formazione dello Stato unitario*, a cura di N. Raponi, Roma, 1993, pp. 82-83.

assemblees regionales ». Mais, quand le jeu se trouve à la table numero deux, le « peuple » fait sentir sa voix puissante, même à travers la médiation d'individus pas toujours dignes d'éloges. Il existe un comportement hostile à la diplomatie, qui « s'enveloppe dans des arcanes ténébreux ». Les diplomates « nient, excluent, n'affirment jamais ; il n'y en a pas un seul, un seul qui maintenant sache ce qu'il veut [...] ». Tous, mais tous ! ont peur de la guerre de Révolution » : C'est ainsi que le médecin romagnol Luigi Carlo Farini qui, dictateur de Modène, puis de Parme et de Reggio, et enfin de Bologne, dira : « ici, mon Dieu, ni les ducs ni les prêtres ne reviennent ! » (Farini deviendra chevalier de l'ordre suprême de l'Annonciade...) <sup>11</sup>.

Personne, à cette table, ne peut l'oublier : même Napoléon III, « le sphinx des Tuileries », avait dit : « aujourd'hui le règne des castes est terminé, il faut gouverner seulement avec les masses », et il avait instauré en France un régime despotique-démocratique, dans lequel la multitude, « petite fille », était guidée par son chef, mais dans lequel la vision du libéralisme classique à la Constant, qui voyait la représentation politique aux mains des propriétaires <sup>12</sup> était dépassée, tout au moins du point de vue formel.

L'Empire austro-hongrois lui-même, alors qu'il était complètement différent à sa base, et que ses objectifs étaient tout aussi différents, en ligne avec ces pulsions germaniques si fortement mises en évidence par son organicisme romantique de la Restauration, était conscient du rôle de la masse nationale (pensons à Schlegel, à Novalis, à Metternich, à Von Gentz...) <sup>13</sup>.

Cavour, quand il s'agira de la cession tourmentée de Nice et de la Savoie, parlant à la chambre, citera de manière répétitive, quasi obsessionnelle, les « masses » françaises, desquelles il n'était pas possible de ne pas tenir compte dans la définition de la question <sup>14</sup>.

Ces masses, l'aristocrate libéral craint justement qu'elles soient subversives pour ces valeurs qu'il cultive magistralement et motivent son projet parlementaire bien défini, garant d'un progrès de civilisation graduel et ordonné. Ce sont des foules qui ressemblent à celles décrites par l'écrivain Manzoni, masses jacobines, prêtes à se donner au tribunal de service, elles représentent un monstre vorace qui exige quelque chose dont elles n'ont peut-être pas réellement besoin, comme l'éclaircissement territorial de la nation, mais qui lui est suggéré par ces mêmes joueurs qui, sans préjugés, ont voulu introduire de nouvelles règles.

11. L. Rava, « Dopo l'armistizio di Villafranca. Lettere del dittatore dell'Emilia L. C. Farini al suo ambasciatore a Torino (M. A. Castelli) (1859-60) », in *Studi in memoria del Professore Pietro Rossi*, Siena, 1932, pp. 535-557, in particolare pp. 541 e 557.

12. D. Losudro, *Democrazia o bonapartismo. Trionfo e decadenza del suffragio universale*, Torino, 1993, pp. 55 et 119.

13. La bibliographie sur ce thème est immense. Pour consulter certains aspects particuliers, V. Varra, *Mito, rivelazione e filosofia in J.G. Herder e nel suo tempo*, Milano, 1966 ; M. P. Paterno, *Friedrich Gentz e la rivoluzione francese*, Roma, 1992.

14. *Il Parlamento dell'Unità d'Italia (1859-61). Atti e documenti della Camera dei Deputati*, Roma, 1961, p. 200.



teur d'une idéologie nouvelle qui, en attribuant la valeur première à l'individu, et revendiquant la nécessité du contrôle sur les gouvernants, finit par conférer à la « masse » un rôle que celle-ci n'avait pas par le passé, accentuant ainsi inévitablement le caractère démocratique du programme libéral, programme qui était à la base aristocratique et savant.

C'est le drame du libéralisme du dix-neuvième siècle, hésitant au fond dans son abandon du jeu à la table numéro un, auquel il voudrait apporter des changements de règles, mais dont il apprécie encore au fond la forme et les contenus, et hésitant dans sa préparation à jouer une partie dont les règles sont nouvelles et risquées<sup>15</sup>. Pour revenir à Euripide, c'est le drame de la transition à partir de l'isonomie (égalité devant la loi) jusqu'à l'iségorie (la liberté de vote égale pour tous) : *Démós* ou *pléthos* ?

Ce dilemme, cette ambiguïté inévitable imprègnent la politique de Cavour, en particulier dans le moment crucial des annexions. Cavour sait qu'il peut gagner sur les deux tables. Alors que Dabormida est le représentant de la diplomatie officielle (table numéro 1), Cavour tient sous contrôle toute une diplomatie « non officielle », qui connaît, pour ainsi dire, les règles des deux tables, qui est souple et opportuniste, prête à s'adapter aux changements.

Déjà à Plombières, un symptôme de la « nouvelle méthode » avait été perçu, qui en réalité n'était pas une méthode si nouvelle dans l'histoire de la diplomatie européenne : il suffit de penser, par exemple, à la démocratie des affaires étrangères (« *foreign office* ») aux côtés de celle des différents souverains anglais portant le nom de « Georges » du dix-huitième siècle. À Plombières, Nigra et Comneau avaient tissé la toile des accords sans faire partie de la diplomatie officielle<sup>16</sup>.

Mais l'élément réellement novateur, qui ne peut pas ne pas conditionner le choix des solutions institutionnelles, est représenté par la volonté populaire : ce n'est pas par hasard que Cavour a souligné à plusieurs reprises qu'il n'était pas possible de faire lever sur la volonté populaire et sur l'idée nationale, sur la langue commune comme élément essentiel pour pousser l'unification italienne, et ensuite oublier ces principes alors qu'il fallait discuter de l'abandon de Nice et de la Sa-

15. C. Cavour, *Epistolario*, op. cit., p. 382 ; D. Losudro, op. cit., p. 46, retient que « le mythe, cher à Bobbio, du développement spontané du libéralisme en direction de la démocratie, ne résiste pas à l'enquête historique » ; « la Sardaigne a été longtemps en Italie le représentant le plus fidèle du principe de légitimité. En acceptant un agrandissement du territoire qui repose sur le vote des populations, la maison de Savoie ne ferait qu'asseoir sur une base plus large et plus solide le droit monarchique qu'elle n'a jamais cessé de défendre et de soutenir » : C. Cavour, *Epistolario*, op. cit., p. 381 ; le 4 Mars 1860 à F. M. Sauli d'Igliano.

16. P. Casana, « Gli accordi di Plombières tra diplomazia e diritto », relazione al Convegno *Gli accordi di Plombières 150 anni dopo. Il successo diplomatico dell'alleanza franco-sarda verso l'Unità d'Italia (1858-2008)*, Torino, 15 nov. 2008, in corso di stampa ; Idem, « I trattati franco-subalpini tra 1858 e 1860 », relazione al Convegno *Lavradio subalpino all'unificazione italiana. I primi plebisciti ( marzo-aprile 1860)*, in corso di stampa ; E. Greppi, *Camillo Cavour. L'incontro di Plombières-les-Bains : riflessioni sul ruolo della diplomazia e del diritto internazionale*, Santena, 2008.

cas, aussi bien quand cela est profitable, que lorsque la situation ne l'est pas. Il ne faut certainement pas oublier ce qui servit de prétexte dans cet argumentaire, relativement à la Savoie et encore plus pour Nice, et il ne faut pas oublier non plus les aspects totalement politiques de ces cessions, mais il est intéressant que des « valeurs nouvelles » soient désormais entrées officiellement dans le jeu diplomatique.

C'est alors que, durant ces années frénétiques que sont les années 1859 et 1860, il est possible d'assister à un mouvement confus et convulsif : les mêmes joueurs passent d'une table à l'autre, sans abandonner pour autant la précédente, et mêlent en même temps les règles hétérogènes, imaginant des solutions plus ou moins bizarres qui, à bien y regarder, ne seraient praticables sur aucune des deux tables. Arrêtons-nous un instant sur un aspect non approfondi, c'est-à-dire sur une institution juridique ancienne et éprouvée, utilisée, au moins en partie durant ces années : le protectorat.

Il est de notoriété qu'en Toscane, après le départ du grand-duc, la mairie de Florence avait nommé un gouvernement provisoire qui avait invité Victor-Emmanuel à assumer la dictature temporaire pour le temps de la guerre. La proposition toscane avait été faite en suivant les instructions données par Cavour lui-même, mais Paris avait exprimé sa perplexité. Voici comment Cavour, dans une lettre très intéressante du 8 juin 1859 reconstruit les faits<sup>18</sup> : « nous avions l'intention à défaut d'annexion immédiate, de proclamer la dictature du roi. De Paris V.A. se hâta de me répondre : pas de dictature, un gouvernement provisoire ». Cavour ajoute que, même si les gouvernements provisoires, spécialement en Italie, sont « d'assez tristes institutions », le conseil du prince fut suivi ; mais le gouvernement provisoire opéra mal, s'occupant peu de la guerre et plus de réformes civiles. Cavour écrivit une série de lettres à Bon Compagni afin que celui-ci puisse organiser un gouvernement qui, sous la dénomination de protectorat, puisse exercer de fait la dictature. Bon Compagni — poursuit Cavour — suivit les instructions à moitié seulement, mettant en place non pas une dictature, mais « une espèce de régime constitutionnel ».

Donc, le refus de Turin d'accepter la dictature du roi ne dépendait pas de scrupules juridiques : de plus, un roi constitutionnel qui assume le titre de dictateur dérivé de la Rome républicaine, pouvait sembler incongru par rapport au modèle parlementaire inspiré par Cavour.

En réalité, sur ce point, la position nette de Paris fut déterminante : la France n'acceptait évidemment pas l'engagement en première ligne du roi, qui aurait signifié le caractère définitif du changement de dynastie, que celle-ci ne voulait pas.

17. Cavour écrit à Joseph Guy, gouverneur de Faucigny, le 2 février 1860 : « Le Gouvernement [...] ne tiendrait pas d'un côté des Alpes un langage en opposition à celui qu'il tient de l'autre côté [...] Le Gouvernement ne consentira jamais à gouverner la Savoie comme les Autrichiens gouvernent la Vénétie » : C. Cavour, *Epistolario*, op. cit., p. 128.

18. *Il Carteggio Cavour-Nigra dal 1858 al 1861*, II, Bologna, 1926, p. 215.

neveu pas eue une enieme *factio iuris*, simulant un gouvernement dictatorial complètement piloté par Turin. Ceci étant, le roi (devenant pourtant le commandant suprême de toutes les troupes) conféra la protection diplomatique, en déléguant le ministre plénipotentiaire Bon Compagni, et devint ainsi le protecteur de l'État toscan, rôle qui revenait déjà à son oncle, le grand-duc<sup>19</sup> : les notaires toscans prêtèrent serment à Victor-Emmanuel II, protecteur du gouvernement national de la Toscane. La fonction du Protectorat, forme divisée, même devant les puissances européennes, était celle, sûrement importante, d'interdire que la Toscane devienne — après la chute du grand-duc — « l'asile de tous les mécontents, [et] la base d'opération du parti révolutionnaire<sup>20</sup> ».

Comme le note Romeo, l'attitude adoptée à Turin est diverse : alors que les duchés, qui entrent dans les prévisions de Plombières, seront considérés « quasi-annexés », la situation est très différente en ce qui concerne les légations<sup>21</sup>.

Cavour, dans une circulaire de juin 1859 aux sièges diplomatiques sardes, parle, sans pour autant apporter de précisions, de certains États italiens, maintenant protégés, et d'autres, annexés de fait. À Bologne aussi, la dictature de Victor-Emmanuel avait été évoquée, mais Cavour décida de « n'utiliser ni la parole dictature, ni celle de protectorat », et il envoya Massimo d'Azeglio comme commissaire extraordinaire (celui-ci dit : « J'irai donc à Rome faire l'antipape<sup>22</sup> »).

Les arguments de Cavour, qui visaient à exclure la neutralité pontificale, vu les opérations militaires autrichiennes sur ce territoire, et donc à légitimer les avances piémontaises, n'avaient pas été appréciés à Paris. Comment était-il possible, même dans le contexte agité et donc approximatif de l'année 1859, de concéder la « *regia protezione* » (protection royale) aux Romagnes, qui faisaient partie d'un État souverain avec lequel il existait un état de guerre, et dont le chef, le pape, régnait dans sa capitale ? La vérité était que, à la lumière du droit international, même les duchés étaient des États pleinement légitimes : par exemple, l'État parmesan, que Gualazzini<sup>23</sup> définit comme un « éminent exemple d'État patrimonial » ayant survécu en plein dix-neuvième siècle, possédait une souveraineté totale : en fait, personne — note avec précision l'auteur lui-même — n'avait contesté avec des arguments purement juridiques la validité de l'État patrimonial, et l'existence de

d'une période assez mouvementée, dans laquelle il est difficile de trouver des solutions traditionnellement correctes.

Du reste, les ambiguïtés et les incertitudes fourniront, même durant les décennies suivantes, de nombreuses occasions pour des débats basés sur la doctrine, se concentrant en particulier sur la qualification correcte des affaires liées au Risorgimento : simple agrandissement du royaume de Sardaigne manifestement acté par les annexions, ou constitution d'un nouveau royaume<sup>25</sup>.

Cette « fiction, dans laquelle nous vivons depuis tant de mois », comme l'écrivit Marliani depuis Londres à Cavour, comporte inévitablement des choix rapides, approximatifs, et juridiquement imparfaits<sup>26</sup>. Il n'est pas nécessaire d'entrer dans les évaluations les plus complexes que la doctrine internationaliste a élaborées sur le thème du protectorat pour se rendre compte que l'on se trouve devant une incertitude conceptuelle : pour revenir à notre image, il est flagrant que la partie se joue désormais en mêlant les règles des deux tables.

Nous devons nous limiter, dans le cadre de cette brève communication, à mettre en évidence certains aspects. Le protectorat<sup>27</sup> consiste en un rapport de tutelle entre un État plus fort et un État plus faible, par lequel le protecteur s'engage à défendre le protégé contre les dangers internes et externes et possède un certain degré d'ingérence en ce qui concerne les relations internationales du protégé. Mais — et il s'agit ici d'un des points critiques — en constituant le protectorat par le biais d'un accord entre protecteur et protégé, la capacité juridique internationale des deux sujets est supposée. Il est notoire aujourd'hui que l'évaluation, dans le droit international, de la capacité juridique est assez compliquée et présente divers aspects d'incertitude, mais au milieu du dix-neuvième siècle, les opinions prédominantes, et surtout la coutume internationale, ne sous-évaluaient pas la question. Seule l'Angleterre — comme l'écrivit Bon Compagni — posait « la reconnaissance de tous les gouvernements de fait sur les fondements de son droit international<sup>28</sup> ».

Y avait-il donc une capacité juridique pour les gouvernements provisoires demandant la protection ? Étaient-ils de « nouveaux États » ? Étaient-ils des États semi-souverains, qui ne profitaient pas d'une souveraineté complète en matière

24. Les chancelleries européennes trouvaient normal le transfert des souverains d'un trône à l'autre, les mariages politiques, les échanges de territoires, toujours dans l'optique de l'État patrimonial. Il faut noter que, à l'occasion des événements à Parme, la duchesse demanda et obtint la protection du ministre anglais (et non autrichien), retenant (une autre règle dérivant de la coutume internationale) qu'un diplomate d'un État neutre pouvait garantir la sécurité de la famille ducale (U. Gualazzini, *op. cit.*, p. 256 : « Par le principe d'un État patrimonial, le territoire de l'État fait l'objet de son droit. Il peut abandonner le territoire, mais ne pas perdre le droit à la souveraineté »).

25. E. Greppi, *op. cit.*, p. 36 et s.

26. Emmanuel Marliani, envoyé à Londres par Farini, écrit ainsi à Cavour le 30 janvier 1860 : C. Cavour, *Epistolario*, *op. cit.*, p. 107 ; F. Di Giuseppe, voce « Marliani Emanuele », in *Dizionario biografico degli italiani*, 70, Roma, 2008, pp. 602-605 ; E. M. deviendra sénateur du Royaume en 1862.

27. G. B. Luè, voce « Protectorato », in *Enciclopedia Giuridica Italiana*, XIII, p. IV, Milano, 1901, p. 328 et s. ; R. Monaco, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Torino, 1945, p. 152 et s. ; G. Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, 1951, p. 181 et s.

28. C. Bon Compagni, *Considerazioni*, *op. cit.*, p. 49.

19. F. Cognasso, *I Savoia*, Varese, 1971, p. 654 et s.

20. Cavour à Nigra : C. Cavour, *Epistolario*, *op. cit.*, p. 229.

21. R. Romeo, *Cavour e il suo tempo (1854-1861)*, Bari, 1984, p. 684 et s. ; T. Marchi, « Le annessioni della Lombardia e degli Stati dell'Italia Centrale 1859-60 », in *Studi Parmensi*, IX, Milano, 1960, p. 8.

22. G. Massari, *La vita ed il regno di Vittorio Emanuele II di Savoia primo Re d'Italia*, II, Milano, 1878, p. 25.

23. U. Gualazzini, « Il legitimismo di Maria Luisa di Borbone e le questioni giuridiche ad esso relative », in *Studi Parmensi* - Volume celebrativo della Unità Italiana, II, Milano, 1960, p. 207 et s. ; voir p. 253 concernant le traité secret de 1844 qui prévoyait la cession et l'échange, entre les Bourbons et les Este, de divers territoires sans interpellier la population. En Europe, les traités de 1814 et 1815 avaient constitué ou reconstitué le Protectorat sur trois petits États : Cracovie, les îles Éoliennes et Monaco.

Selon les accords internationaux de Villafranca, la permanence de la protection, en violation des droits de puissances tierces, n'était pas admissible (si bien que d'Azeglio s'en alla... mais pas Farini...). Quels sont les pouvoirs qu'endossa le protecteur envers le protégé, en absence d'un vrai traité de protectorat ? L'État protecteur promettait son appui contre les ennemis externes, mais omettait l'ingérence dans l'administration interne, profitant d'une supériorité honorifique ? L'État protégé conservait-il le droit de faire la guerre ? Dans le cas des Romagnes, qui faisaient partie d'un État, quelle solution était la plus acceptable du point de vue juridique ?

Il est aisé de noter qu'aucun recours aux conditions juridiques d'admissibilité n'est fait dans les divers exemples que l'histoire agitée des affaires de l'Italie centrale nous présente. Il a déjà été observé qu'à la table de négociations de Zurich (table numéro 1 par définition), on se rend compte que le « vieux jeu est démodé » ; les négociations s'ouvrent et se dénouent « avec une sage lenteur », comme s'il fallait d'abord voir comment le jeu se déroule sur l'autre table<sup>29</sup>.

Sur le point controversé du plébiscite, c'est-à-dire de la consultation du peuple, d'innombrables discussions auront lieu. Napoléon III, d'un côté fidèle au modèle bonapartiste de l'approbation et de la délégation populaire, et d'un autre côté autocrate, est hésitant sur ce point. La solution institutionnelle doit-elle ou ne doit-elle pas passer par le biais de la consultation des peuples ? Il y aura bien cinq programmes différents que celui-ci proposera en un an. Le comte Francesco Aresé écrit à Cavour le 16 Février 1860 que l'Empereur et Thouvenel n'ont pas « les idées claires et précises sur ce qu'ils veulent, et qu'ils peuvent vouloir, en conséquence, des projets sur des projets<sup>30</sup> ».

L'Angleterre libérale souhaitera (même si cela se produit dans un second temps, et pour gêner la France) une déclaration solennelle comme point crucial pour résoudre « l'impasse » italienne. Mais la société des gouvernants et de leurs ministres, coriace et fidèle à son modèle d'ordre « négocié », plus « qu'imposé », continue à élaborer des projets de résolution apparemment cohérents par rapport aux règles du jeu ancien, celui de la table numéro 1, inspiré depuis toujours par la perpétuité non des normes coercitives, mais de principes dynamiques et adaptées<sup>31</sup>.

Après la énième marche arrière (causée par une manifestation des libéraux à Chambéry contre l'hypothétique annexion à la France), par laquelle Paris souhaite à présent un État indépendant toscano-romagnol<sup>32</sup>, vers la fin du mois de février, le Quai d'Orsay émet l'hypothèse d'un vicariat, concédé par le pape au roi Victor-Emmanuel II relatif aux Romagnes.

29. P. Matter, *Cavour et l'Unité italienne*, III, 1856-1861, Paris, 1927, p. 263.

30. C. Cavour, *Epistolario*, op. cit., p. 231 ; c'est Farini qui se plaint, dans une lettre à Cavour du 2 mars, des cinq programmes français si différents (p. 366).

31. E. Genia, « Cenni sull'attività politica e diplomatica tra Sei e Settecento », in *Torino 1706*, op. cit., p. 23.

32. C. Pischedda, *Pagine sul Risorgimento*, op. cit., p. 56.

des relations de dépendance de type féodal, en particulier comme instrument de l'affirmation juridique de la suzeraineté impériale sur les diverses monarchies et principautés. Le vicariat apostolique avait été fréquemment utilisé par les pontifes pour affirmer leur domination directe sur les *terrae ecclesiae* dominées en fait par des seigneurs laïques. Aux pontifes étaient reconnus, comme expression de la *plenitudo potestatis in temporalibus*, ces facultés et ces droits qui lui revenaient sur les terres de l'Église, et qui étaient spécialement réservés à l'Empereur, imitant en ceci les vicariats impériaux<sup>33</sup>.

Sur ces bases, par exemple, le pape avait obtenu en 1598, la dévolution de Ferrara à sa domination, après deux siècles de domination ininterrompue des ducs d'Este sur cette principauté<sup>34</sup>.

Comment nos deux tables jugent-elles la proposition de l'institution du vicariat ? En règle générale, cette proposition ne plait pas, mis à part à Victor-Emmanuel qui se déclare enthousiaste avec le représentant français (« c'est étonnant — dit-il — depuis huit mois j'avais la même idée<sup>35</sup> ! »), mais paraît beaucoup moins satisfait en présence de Cavour. Carlo Bon Compagni écrit à Cavour le 2 mars : « le vicariat du pape offert au roi est l'une des choses les plus étranges qui soient venues à l'esprit humain. Le pape a déjà dit une fois qu'il ne voulait rien savoir. Comment pourrait-il accepter pour vicaire un roi séduit par l'excommunication ? Comment le roi pourrait-il accepter le vicariat du Pape qui l'a injurié publiquement ? », une façon de dire qu'il y a une limite à la fiction, même pour qui croit en la tradition et la diplomatie. Le 12 mars, depuis Londres, Emmanuele Mariani, écrit à Cavour : « Quant au vicariat, l'idée est si étrange qu'on ne peut s'y arrêter sérieusement : imaginer que Pie IX ira déléguer à Victor-Emmanuel son pouvoir temporel, alors qu'il a une demi-douzaine d'excommunications petites et grandes à lui jeter sur la tête, est par trop naïf<sup>36</sup> ». Farini, de la seconde table, exprime son avis à Cavour de manière polémique : « le vicariat intéresse plutôt les rapports entre le roi et le pontife, plutôt que les peuples<sup>37</sup> ».

La proposition du vicariat avait été murie à Paris, plus dans l'entourage proche de l'Empereur que dans le ministère, semble-t-il : à la recherche fébrile « d'une autre combinaison », Napoléon aurait imaginé cette solution qui lui aurait permis de récupérer en partie la faveur du parti catholique, assez modeste après la publication de « Le Pape et le Congrès » et depuis la démission forcée de Walewski en décembre 1859, et notamment froid par rapport aux visées expansionnistes piémontaises, et sa substitution par Édouard Thouvenel, considéré « italo-philie<sup>38</sup> ».

33. G. Astuti, *La formazione dello Stato moderno in Italia*, I, Torino, 1957, p. 99 ; E. Bussi, *Il diritto pubblico del Sacro Romano Impero alla fine del XVIII secolo*, I, Milano, 1970, p. 171 et s.

34. J. Larner, *Signorie di Romagna. La società romagnola e l'origine delle signorie*, Bologna, 1972, p. 103 et s.

35. R. Romeo, op. cit., p. 681.

36. C. Cavour, *Epistolario*, op. cit., p. 361, lettre de Bon Compagni du 2 mars, p. 449 ; lettre de Marliani du 12 mars.

37. C. Cavour, *Epistolario*, op. cit., p. 365.

38. C. Pischedda, *Pagine sul Risorgimento*, op. cit., p. 53 et s. ; sur Édouard Thouvenel, *Dizionario del Second Empire*, a cura di J. Tulard, Paris, 1995, ad vocem.

fera aucun obstacle à l'annexion des Romagnes », à condition que soit trouvé « un moyen qui puisse concilier la possession du Piémont et la suzeraineté du pape », même si — comme toujours de manière perspicace — il excluait que l'institution d'un vicariat puisse résoudre le problème : « le Saint-Père, se considérant comme indirectement responsable des actes de son vicaire, ne voudrait certainement pas lui laisser la liberté d'action nécessaire pour que la combinaison proposée eût un résultat utile <sup>39</sup> ».

Cavour, qui était revenu au pouvoir le 20 janvier 1860, en tant que président du conseil et ministre des Affaires étrangères <sup>40</sup>, définissant de manière ironique le vicariat (« une belle découverte »), saisit et met en évidence les défauts de cette solution, visibles, pour ainsi dire, à tous les niveaux, aux deux tables de jeu.

Sous un aspect plus formellement juridique, « l'idée d'un vicariat impliquant celle d'une ingérence directe de la cour de Rome dans l'administration intérieure », semble problématique par rapport au rôle et au prestige de la monarchie de la maison de Savoie, et, relativement à l'autre aspect, elle « rencontrerait dans les populations de ces contrées une résistance absolue <sup>41</sup> ».

Francesco Arese, envoyé informel de Cavour à Paris et ami personnel de Napoléon III, avait eu, « en avant-première », la note de l'Empereur et de Thouvenel contenant la proposition du vicariat et avait posé aux deux Français une série de questions assez pertinentes : malgré la souveraineté du pape, le Piémont pourrait-il occuper militairement les Légations ? Les députés de cette région pourraient-ils siéger au parlement de Turin ? Le statut et les lois sardes pourraient-ils être étendus à ces terres ? Celles-ci seraient-elles administrées par des fonctionnaires choisis par le gouvernement de Turin ? Le gouvernement sarde aurait-il recours aux impôts ? À toutes ces questions — écrit le Comte Arese — les réponses sont affirmatives « sans hésitation ». Et si le pape refusait ? Thouvenel répondit très vivement : « tant pis pour le pape, on passerait outre et l'annexion serait faite purement et simplement, et tant mieux pour vous <sup>42</sup> ».

Cavour cherche toujours, comme l'inépuisable négociateur qu'il est, à suivre au mieux les élucubrations de Napoléon et pense plutôt à la forme juridique de la « haute souveraineté ». Sur ce point, sa pensée va tout de suite à un modèle de haute souveraineté que la maison de Savoie connaissait bien, celle qu'elle détenait depuis des siècles par rapport au prince de Monaco : c'était un exemple qui montrait que, tout bien réfléchi, cette formule n'engageait pas trop toutes les parties <sup>43</sup>.

39. C. Cavour, *Epistolario*, op. cit., p. 342.

40. Massimo d'Azeglio lui écrit le 21 janvier : « cher Cammillo, tu peux imaginer mon allégresse et celle de tous de ne plus voir Ratazzi (sic) et de te voir à la barre » : *Il Carteggio Cavour-Nigra*, op. cit., III, p. 25.

41. E. Passerin d'Entrèves, op. cit., p. 138.

42. C. Cavour, *Epistolario*, op. cit., p. 275 : lettre de F. Arese à Cavour du 21 février 1860.

43. E. Passerin d'Entrèves, op. cit., p. 138 ; L. A. Melegari, *Question de Menton et de Roccabruna*, Turin, 1857.

Rome, chargé de livrer au pape une lettre personnelle de Victor-Emmanuel. Dans cette lettre, il fut suggéré au pape « qu'il serait intéressant que les peuples des Romagnes, de l'Ombrie et des Marches soient gouvernés par les mêmes lois politiques et civiles que celle des autres provinces de l'Italie centrale. Le roi de Sardaigne exercerait là le pouvoir exécutif sous la haute maîtrise du pontife, dont l'autorité suprême serait reconnue et respectée <sup>44</sup> ». De cette façon, en semblant accepter le vicariat, (ou quelque chose de semblable) mais en l'élargissant aux Marches et à l'Ombrie, Cavour en éloignait définitivement la possibilité <sup>45</sup>.

Que le vicariat fût seulement une solution en apparence, mais en réalité complètement inadaptée et incongrue, même par rapport au jeu de la première table, était devenu tout de suite évident. Emmanuele Marliani, écrivait à Cavour le 25 février <sup>46</sup> pour lui rapporter les humeurs de Londres : « vous imaginez-vous le roi Victor-Emmanuel vicaire du Pape Pie IX ? Il est plus facile que S.S. comme le diable son vicaire que le roi ; tout cela n'est mis en avant que pour amuser le tapis [c'est-à-dire jouer de petites sommes]. C'est ce qu'on appelle vulgairement « pe-loter » [palleggiare] en attendant la fin de la partie ». La figure rhétorique du jeu continue à correspondre à la situation...

Rapidement, l'accélération des événements fera dépasser la proposition du vicariat. L'Angleterre libérale de Lord Russell intervient de manière déterminée en faveur de Cavour, et si le congrès européen envisagé est désormais irrémédiablement annulé, l'axe Paris-Londres est efficace, même s'il est de temps en temps fragilisé. Cavour a besoin autant de Lord Russell que de Napoléon <sup>47</sup>.

La grande bataille diplomatique, commencée après Villafranca, est pourtant toujours décisive, même si quelques règles « nouvelles » sont élaborées à la table de jeu numéro 2. La tentative française de scinder en deux la question des duchés de la Toscane et celle des légations n'est plus viable, et la voie des plébiscites s'ouvre, ce qui permet à Cavour de supplanter la gauche et de repousser cette « mauvaise intrigue de Ratazzi — dynastique — garibaldien <sup>48</sup> » qui l'avait précupé ; le choix ouvre pourtant inexorablement la route de la cession de Nice et de la Savoie <sup>49</sup>.

44. C. Cavour, *Epistolario*, op. cit., p. 179.

45. R. Romeo, op. cit., p. 681.

46. C. Cavour, *Epistolario*, op. cit., p. 315.

47. C. Pischedda, *Pagine sul Risorgimento*, op. cit., p. 58 et s. ; W. R. Thayer, *La vita ed i tempi di Cavour*, II, Milano, 1930, pp. 175-176.

48. Voir les lettres du 1<sup>er</sup> février 60 à Luigi des Ambrois, à Luigi Carlo Farin, à Bettino Ricasoli ; C. Cavour, *Epistolario*, op. cit., pp. 122-127 ; la définition de l'intrigue est de Passerin d'Entrèves, op. cit., p. 139, qui cite ensuite (pp. 144-145) une lettre de Victor-Emmanuel à Napoléon III dans laquelle l'accueil du « vote populaire solennel » aurait constitué le « précédent qu'on devra invoquer pour Nice et la Savoie ».

49. Le passage de la Savoie à la France était, à la lumière des règles de la table numéro 1, « une des règles d'équilibre européen les plus enracinées dans les traditions de la diplomatie, pour le cas où le royaume Sardaigne deviendrait une grande puissance italienne » : N. Bianchi, *Storia documentata della Diplomazia europea in Italia dall'anno 1814 all'anno 1861*, VIII (1859-1861), Torino, 1872, p. 262 ; il s'agissait évidemment de l'application de la « politique des compensations » (Cansacchi, op. cit., pp. 41 et 55) ; voyons comment s'exprima l'un des plus tenaces adversaires de Cavour, au sujet de

conditions (lamentablement évidentes lors de la cession de Nice et de la Savoie, quand, faisant semblant d'utiliser les règles de la table numéro 2, ce sont les dures règles de la table numéro 1 qui étaient appliquées)... Un panorama peu conforme à ces schémas juridiques limpides auxquels les bases idéologiques du nouvel État constitutionnel postulaient : le parlement — c'est un fait à ne pas oublier — ne joue, en tant que tel à aucune des deux tables.

Un moment de crise, donc, mais, comme l'écrivit un illustre maître — Carlo Pischedda — en mettant en évidence une constante dans la méthode et dans le programme de Cavour : « dans la recherche dynamique du « juste milieu », l'arrêt momentané dans le programme libéral imposait une impulsion majeure dans le programme national : le triomphe du second aurait permis la reprise, dans de meilleures conditions, du premier<sup>50</sup> ».

## LA DIPLOMATIE FRANÇAISE DANS LE ROYAUME DE PIÉMONT-SARDAIGNE FACE AU TOURNANT DE L'UNITÉ (1859-1864)

HILAIRE MULTON

*Musée d'Archéologie nationale*

*et du Domaine national de Saint-Germain-en-Laye*

(RESEA-LAHRA, Lyon)

À LA SUITE DE L'ENTREVUE DE PLOMBIÈRES entre Cavour et Napoléon III, le 21 juillet 1858, la relation entre la France et le royaume de Piémont-Sardaigne devient un élément central des relations diplomatiques en Europe. La carrière des diplomates en poste à Turin après leur passage dans la capitale du Piémont en témoigne<sup>1</sup>. L'Empereur des Français, qui n'a jamais caché sa sympathie pour la « cause italienne », engage le pays dans un conflit qui divise les cercles proches du pouvoir, qui suscite l'interrogation des diplomates du quai d'Orsay — attachés aux équilibres nés du Congrès de Vienne — tout autant qu'il flatte la ferveur patriotique de l'opinion. Témoins privilégiés de l'intensité de cette relation, le jeune secrétaire de la Légation de France à Turin, Henry Amédée Le Lorne comte d'Ideville, publie en 1872 un ouvrage de souvenirs riche et foisonnant intitulé *Journal d'un diplomate en Italie*<sup>2</sup>. Non dénuée de parti pris — d'Ideville est un catholique convaincu et un conservateur bon teint — cette source permet de

la cession : « Nous parlons de libérer du joug étranger la reine de l'Adriatique, et nous donnons de manière inconsidérée Nice à la France. Avec un traité qui ne cède en rien aux déplorables stipulations de Loeben e Campoformio ! Nous voudrions ajouter à l'Italie une partie de l'Istrie et du Tyrol, et nous vendons la Savoie qui est notre sœur depuis la nuit des temps ! Ah vraiment, on distingue que si les principes de la politique ancienne sont abandonnés, il n'y a plus de fidélité au nouveau droit public que l'on prétend établir [...] Mais qu'est la cession de Nice et de la Savoie sinon un funeste trafic en contradiction avec ce nouveau droit, à qui l'on veut pompeusement donner la souveraineté ? » : *Opinion du comte Solaro della Margarita sur l'annexion des certains États à la Monarchie et sur la cession de la Savoie et de Nice à la France*, Torino 1860, pp. 20-21.

50. C. Pichedda, *Pagine sul Risorgimento*, op. cit., p. 119.

1. La Tour d'Auvergne est nommé à Berlin en décembre 1859. Le baron de Talleyrand-Périgord est nommé ambassadeur de France près le roi de Prusse à son départ de Turin. Vincent Benedetti est nommé sur le même poste le 5 novembre 1864.

2. Henry d'Ideville, *Journal d'un diplomate en Italie. Notes intimes pour servir à l'histoire du Second Empire (Turin - 1859-1861)*, Paris, Hachette, 1872, 392 p. Un deuxième volume est publié l'année suivante : il concerne les années 1862-1866, dates auxquelles Henry d'Ideville est secrétaire de l'ambassade de France à Rome.