

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

Consentement des populations,  
plébiscites  
et changements de souveraineté

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

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.

© 2012 by SERRE EDITEUR. Tous droits réservés pour tous pays.

ISBN 9782864105725  
ISSN 0993-7374

Ouvrage composé avec L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>X 2<sub>ε</sub>

## PRÉFACE

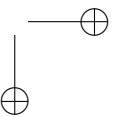
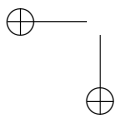
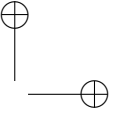
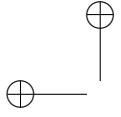
**D**EPUIS PLUSIEURS ANNÉES, a été rouvert, entre politiciens, économistes et juristes. . .

BRUNO BERTHIER

*Université de Savoie  
LLS*

MARC ORTOLANI

*Université de Nice Sophia Antipolis  
ERMES*



## TABLE DES AUTEURS

- Philippe ALDRIN**, Professeur,  
I.E.P Aix-en-Provence — CHERPA.
- Ugo BELLAGAMBA**, Maître de Conférences,  
Université de Nice Sophia Antipolis — ERMES.
- Bruno BERTHIER**, Maître de Conférences,  
Université de Savoie — LLS.
- Henri-Louis BOTTIN**, Docteur en droit,  
Université de Nice Sophia Antipolis,  
Enseignant à l'EMD école de management, Marseille.
- Jean-François BRÉGI**, Professeur,  
Université de Nice Sophia Antipolis — CERHIIP.
- Yves BRULEY**, Maître de Conférences,  
Sciences Po., Paris.
- Frédéric CAILLE**, Maître de Conférences,  
Université de Savoie.
- Paola CASANA**, Professeur,  
Université de Turin.
- Jean-Loup FONTANA**, Conservateur départemental du patrimoine,  
Conseil général des Alpes-Maritimes.
- Vincent FORRAY**, Professeur,  
Université McGill, Montréal.
- Gian Luca FRUCI**, Chargé de recherche,  
Université de Pise.
- Éric GASPARINI**, Professeur,  
Université d'Aix-Marseille — CERHIIP.
- Enrico GENTA**, Professeur,  
Université de Turin.
- Jérôme GRÉVY**, Professeur,  
Université de Poitiers — CRIHAM.
- Paul GUICHONNET**, Professeur,  
Université de Genève.

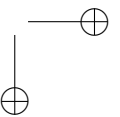
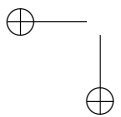
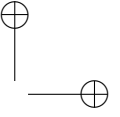
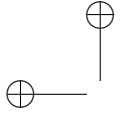
IV

TABLE DES AUTEURS

- Alberto LUPANO**, Professeur,  
Université de Turin.
- Elisa MONGIANO** Professeur,  
Université du Piémont Oriental — Alessandria.
- Hilaire MULTON** Maître de Conférences,  
RESEA-LARHRA, Lyon  
Directeur du Musée d’archéologie nationale  
et du Domaine national de Saint-Germain-en-Laye.
- Marc ORTOLANI**, Professeur,  
Université de Nice Sophia Antipolis — ERMES.
- Gian Savino PENE VIDARI**, Professeur,  
Université de Turin.
- Christine PINA**, Maître de Conférences,  
Université de Nice Sophia Antipolis — ERMES.
- Delphine RAUCH**, Doctorante,  
Université de Nice Sophia Antipolis — ERMES.
- Simon SARLIN**, Post-doctorant  
École française de Rome, A.T.E.R. Université de Grenoble II.
- Lorenzo SINISI**, Professeur  
Université de Catanzaro.
- Jochen SOHNLE**, Maître de Conférences,  
Université de Lorraine — ID2.
- Christian SORREL**, Professeur,  
Université Lumière Lyon 2 — RESEA-LARHRA.
- Patrick TAILLON**, Professeur,  
Université Laval — Québec.
- Jean-Marc TICCHI**, , Membre associé du Centre d’Anthropologie Religieuse Européenne (C.A.R.E.),  
École des Hautes Études en Sciences Sociales (E.H.E.S.S.).
- Olivier VERNIER**, Professeur,  
Université de Nice Sophia Antipolis — ERMES.
- Simone VISCIOLA**, Professeur contractuel, Université de Florence  
Chargé de cours, Université de Poitiers — CRIHAM.
- Jean-Laurent VONAU**, Professeur honoraire,  
Université de Strasbourg.



# Approches politiques et juridiques



AUX ORIGINES PERDUES  
DU CONSENTEMENT POPULAIRE EN FRANCE ?  
QUELQUES RÉFLEXIONS DE POLITISTES SUR LE VOTE  
D’AVRIL 1860 À NICE

PHILIPPE ALDRIN

*Université d’Aix-Marseille*  
*CHERPA*

CHRISTINE PINA

*Université de Nice Sophia Antipolis*  
*ERMES*

*La souveraineté ne saurait se partager.  
Il faut choisir entre le principe électif et le principe héréditaire.  
Il faut que l’autorité se légitime ou par la volonté librement exprimée de tous,  
ou par la volonté supposée de Dieu. Le peuple ou le pape ! Choisissez.*

Louis Blanc<sup>1</sup>

CENT CINQUANTE ANNÉES après, le scrutin niçois d’avril 1860 offre toujours une matière hautement polémique à la discussion politique comme à l’interprétation historique, tant il est d’ailleurs impossible de faire sur cet épisode, comme pour d’autres similaires, œuvre d’historien sans entrer dans les controverses politiques<sup>2</sup>. Donner un sens historique à un événement, lui assigner autrement dit une place dans l’histoire, constitue un exercice d’herméneutique toujours délicat. L’affaire devient ici périlleuse car elle suppose encore de convenir de quelle histoire il s’agit. Celle des guerres européennes entre les traités de Vienne et Versailles ? Celle, comparée, de la fabrication diplomatique, politique et peut-être électorale des nations ? Celle plus lente, à la fois ostentatoire et intime des

1. Louis Blanc, *Réforme électorale*, 1839.

2. Paul Gonnet, *La Réunion de Nice à la France*, Breil-sur-Roya, Éd. du Cabri, 2003.

nationalismes ?<sup>3</sup> Celle encore des marches territoriales des États-nations ? Car, en l'espèce, il y va de la genèse conflictuelle des sagas nationales européennes mais aussi des identités toujours vives des territoires où furent alors tracées et donc encloses les nations. Le tracé des frontières nationales contemporaines pose la question des territoires-frontières et du devenir politique (droits), économique (investissement, libéralités) mais aussi culturel (langues, traditions, etc.) de leurs populations. Hier comme aujourd'hui, d'ailleurs. Les prises de position publiques de Giuseppe Garibaldi, héraut de l'indépendance des peuples et de la cause nationale italienne, à l'encontre du rattachement du Comté de Nice à la France sont définitivement associées au souvenir du vote d'avril 1860. Élu au Parlement de Turin pour y représenter le « parti italianissime » (des Niçois voulant rester Italiens), Garibaldi ira jusqu'à écrire que « l'annexion de Nice fut un crime aussi odieux que le 2 décembre »<sup>4</sup>. Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, ce sont d'autres pourfendeurs de « l'annexion » - la Ligue pour la restauration des libertés niçoises ou la Ligue savoisiennne, notamment - qui en dénoncent le principe comme le procédé.

Même considéré exclusivement depuis ce côté-ci des Alpes, l'événement reste pour cette raison retors à toute prétention positiviste d'interprétation. Et c'est sous cet angle principalement que le « plébiscite » ne laisse d'intéresser l'étude des fondations et des dynamiques nationales puisque s'y mêlent tous les ingrédients du genre : guerres incertaines et tractations diplomatiques autour des frontières de la pourtant vieille Europe, mobilisations politiques pro- et anti- rattachement, avec - sur la toile de fond, éclairée des lueurs romantiques du temps - l'unification de la péninsule italienne, incroyablement épique. Mais le « plébiscite » ne laisse d'intéresser aussi parce qu'il lie, de façon alors historiquement inédite en France, le destin d'un territoire et de ses habitants à l'issue d'un vote, autrement dit au consentement populaire. Dans la configuration particulière du plébiscite de 1860 comme dans d'autres situations d'appel à l'arbitrage direct du souverain démocratique, l'analyse politiste se pose nécessairement la question suivante : dans quelle mesure, ce vote du souverain est-il véritablement souverain ? Y répondre suppose d'examiner les résultats de tels scrutins au prisme des conditions matérielles et immatérielles dans lesquelles se déroulent effectivement les opérations de vote. Comme le rappelle le texte placé en exergue, l'exigence démocratique selon laquelle le peuple ne partage pas sa souveraineté n'est pas neuve ; elle précède en France l'instauration du suffrage universel mais elle garde toute sa pertinence d'aiguillon démocratique et d'indicateur analytique dans les régimes qui reconnaissent le suffrage universel. Régimes où l'on peut observer des élections qui ne sont ni concurrentielles ni pluralistes, des votations qui sont exprimées sous contraintes

3. Comme l'a brillamment montré Benedict Anderson, le nationalisme est un phénomène social qui s'enracine tout autant dans les structures culturelles longues que dans les dimensions matérielles quotidiennes et immédiates de la vie collective : Benedict Anderson, *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 1996 [1983], p. 49 et s.

4. Giuseppe Garibaldi, *Scritti e discorsi politici e militari* (vol. 1), Bologne, Ed. Naz., 1934, p. 315 (cité par Leonardo La Puma, dans son article : « Giuseppe Garibaldi, la France et l'union des peuples européens », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, n°30, 2009/2).

ou sous influences<sup>5</sup>. D'une certaine manière, c'est dans cette histoire sociale des consentements populaires en France, que nous souhaitons mettre en perspective l'expérience du plébiscite d'avril 1860, d'abord dans le contexte même de son déroulement, ensuite au prisme des expériences comparables qui ont, depuis, émaillé la vie politique en France et ailleurs.

### À propos du caractère populaire du consentement

Pour entériner les choix qui orientent et lient son propre avenir, le peuple semble aujourd'hui le mieux à même de décider. Pour s'en convaincre, il suffira de rappeler les termes des débats qui, en France, ont accompagné la ratification parlementaire des deux derniers traités européens, en 2008 (traité de Lisbonne) et en 2012 (« traité budgétaire »). Après le rejet populaire du traité constitutionnel lors du référendum de mai 2005, la ratification de remplacement - prudemment baptisé du modeste nom de « traité modificatif » - par la voie parlementaire a été dénoncée tour à tour comme un « contournement » voire un « déni » de la volonté populaire mais aussi comme une « trahison » ou un « complot des élites » (associant d'ailleurs les journalistes aux élus, jugés majoritairement favorables à l'Europe). Les crises que le régime politique a affrontées tout au long du XX<sup>e</sup> siècle ont patiemment enraciné l'idée dans la classe politique comme dans l'opinion que les grandes décisions nationales imposent une consultation directe et explicite de la Nation, et pas seulement donc de la représentation nationale. Au XX<sup>e</sup> siècle, plusieurs moments critiques ou décisifs ont ainsi transformé en nécessité la fondation ou la refondation de l'ordre politique par un vote populaire : l'adoption des constitutions de la IV<sup>e</sup> et de la V<sup>e</sup> Républiques, le choix de l'autodétermination comme voie de résolution de la crise algérienne ou encore celui d'approfondir le processus d'intégration européenne. À chaque fois, c'est par le vote que le peuple a manifesté son adhésion au choix formulé par les gouvernants. Deux caractéristiques marquent les occurrences contemporaines d'un tel acte populaire de consentement. D'abord, les quelques exemples historiques rappelés ci-dessus le montrent assez, il prend toujours cadre dans des conjonctures politiques hautement dramatiques, des moments présentés par les contemporains comme des bifurcations de l'histoire nationale<sup>6</sup>. Ensuite, il s'inscrit dans une pratique du vote populaire régulière, routinisée, ou du moins dans une tradition du geste électoral que le consentement à la fois prolonge mais à laquelle il déroge par sa solennité de scrutin historique. Rattaché à l'ordinaire de la pratique du vote populaire, le consentement s'échappe cependant de l'horizon sériel des élections de la normalité démocratique pour appartenir aux scrutins extraordinaires où les peuples

5. Guy Hermet, Juan J. Linz, Alain Rouquié, *Des élections pas comme les autres*, Paris, Presses de la FNSP, 1978.

6. Même si, dans l'analyse *a posteriori*, le chercheur gagne toujours à contester le caractère effectivement exceptionnel — en rupture avec l'ordre des choses sociales et politiques — de ces moments. Sur ce point, on lira avec intérêt : Michel Dobry, « Le politique dans ses états critiques : retour sur quelques aspects de l'hypothèse de continuité » in Marc Bessin, Claire Bidart, Michel Grossetti (s. d.), *Bifurcations. Les sciences sociales face aux ruptures et à l'évènement*, Paris, La Découverte, 2010.

choisissent et scellent leur destin. Bien sûr, cette expression de « normalité démocratique » reste sujette à débats et mériterait d'être assortie de bien des nuances tant les régimes relevant ou se réclamant de la démocratie sont en réalité extrêmement divers. Faute de pouvoir ouvrir ici cette passionnante question de science politique comparative<sup>7</sup>, nous nous contenterons de préciser que, dans le présent propos, l'expression vise seulement à indiquer le caractère prévisible, attendu donc d'une certaine façon normal, des élections qui surviennent au terme des mandats électifs locaux et nationaux.

C'est dans cette double perspective que l'appel aux urnes pour trancher la question du rattachement du Comté de Nice à la France constitue une expérience politique inédite et (donc doublement) paradoxale. En effet, les électeurs qui sont appelés aux urnes ne sont pas encore français et, de ce fait, n'ont pu expérimenter le suffrage universel proclamé douze ans auparavant en France par les républicains et maintenu sous l'Empire. Certes, l'usage plébiscitaire et très contrôlé<sup>8</sup> que l'Empereur réserve au suffrage universel vise exclusivement à asseoir son soutien populaire dans l'opinion française (« J'ai mon chiffre ! »). Mais, à l'instar du vote municipal sous la Monarchie de Juillet<sup>9</sup>, ces expériences pré-démocratiques du métier d'électeur ont paradoxalement permis un apprentissage populaire des principes, des codes et des enjeux sinon politiques du moins communautaires du vote. La situation est différente du côté italien des Alpes. Certaines villes de la péninsule ont, dès le Moyen Âge, expérimenté un gouvernement républicain reposant sur un suffrage de type censitaire. Et l'on sait par ailleurs que l'opinion publique y a très tôt trouvé des voix d'expression, notamment à travers la socialité de la bourgeoisie cultivée préfigurant par ses écrits et ses échanges l'Europe des Lumières<sup>10</sup>. Cependant, en 1860, au seuil d'une unité politique en cours de fondation et d'une nation encore à naître, dans une société où, en outre, la pratique du vote n'est pas partout installée comme un principe universel d'expression individuelle des choix de la population, ce serait céder aux mirages du présentisme<sup>11</sup> que de lire le vote des Niçois à l'aune des notions contemporaines d'identité nationale (d'un côté des Alpes comme de l'autre, d'ailleurs)<sup>12</sup> ou d'autodétermination. Pour clore sur

7. Pour un aperçu de ce champ de recherche : Philippe C. Schmitter, Terry Lynn Karl, « What Democracy Is... and Is Not », *Journal of Democracy*, 2, 1991.

8. Nous faisons ici référence aux divers procédés utilisés par les préfets de l'Empire pour s'assurer la maîtrise des scrutins. Sur ce point, on relira avec intérêt l'analyse socio-historique de Christophe Voilliot sur la pratique française des « candidatures officielles » qu'il étudie à travers les divers régimes du XIX<sup>e</sup> siècle : Christophe Voilliot, *La candidature officielle. Une pratique d'État de la Restauration à la Troisième République*, Rennes, PUR, 2005.

9. Après la loi du 21 mars 1831. Voir Christine Guionnet, *L'apprentissage de la politique moderne. Les élections municipales sous la monarchie de Juillet*, Paris, L'Harmattan, 1997.

10. Sandro Landi, *Naissance de l'opinion publique dans l'Italie moderne*, Rennes, PUR, 2006.

11. George W. Stocking, « On the Limits of "Presentism" and "Historicism" in the Historiography of the Behavioral Sciences » (1965), in *Race, Culture and Evolution : Essays in the History of Anthropology*, New York, Free Press, 1968.

12. Il faut relever ici que le sentiment national n'est pas alors en France celui qu'il deviendra avec le travail inlassable des républicains à forger un citoyen tout autant attaché à la République qu'à la nation française. Voir Yves Déloye, *Ecole et citoyenneté. L'individualisme républicain de Jules Ferry à Vichy : controverses*, Paris, Presses de la FNSP, 1994.

ce point, on notera enfin la difficulté à prendre la mesure effective du sentiment national et donc du sentiment d'appartenance à une communauté de destin politique dans le contexte du plébiscite de 1860 si l'on considère que le vote est alors sollicité conjointement par les autorités françaises et italiennes, dans les mêmes termes et avec le même horizon quant à l'issue du suffrage<sup>13</sup>.

Comme nous allons bientôt le voir, la signification politique des scrutins et l'appropriation populaire des consentements électifs reposent sur la lente institutionnalisation de la grammaire électorale par laquelle s'impose un sens commun des moments électoraux et de leurs gradations (allant de la normalité démocratique à la dramaturgie historique). Elles s'appuient également sur un long et patient apprentissage du métier d'électeur. Or, si l'installation d'une routine démocratique et électorale constitue la clé majeure de cet apprentissage, les travaux d'historiens insistent sur l'importance des facteurs sociaux et culturels qui ont permis « la descente de la politique vers les masses » pour reprendre la formule utilisée par Maurice Agulhon<sup>14</sup>. Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, les progrès de la scolarisation et le recul de l'illettrisme ont contribué à la dissémination des idées démocratiques et de la « politique moderne »<sup>15</sup>. Qu'il soit de témoignage ou engagé<sup>16</sup>, le journalisme de presse écrite a également participé de ce processus dès lors que les libéralités de la loi et la mise en place d'une véritable industrie de l'information ont permis sa large diffusion et son installation dans le débat public quotidien. Pour le dire autrement, l'entrée de plain-pied des masses sur la scène politique des pays d'Europe a partout attendu le dernier XIX<sup>e</sup> siècle pour emprunter les formes que lui sont aujourd'hui reconnues comme évidentes dans les démocraties contemporaines. Appeler le peuple aux urnes pour trancher son avenir va progressivement devenir un principe procédural de légitimation dans les régimes ayant la démocratie comme idéal et comme projet.

Or, tel n'est pas le régime du Second empire. Napoléon III entretient une relation ambiguë avec le peuple, le tenant à la fois pour l'unique source de son autorité (contre les groupes et institutions qui voudraient s'en faire les représentants, contre aussi les grandes théories savantes du droit) mais le considérant comme un éternel mineur. Comme le rappelle à juste titre l'historienne Juliette Glikman, cette minorité où est maintenu le peuple est « une minorité légale, perpétuelle, à laquelle est attaché un tuteur reconnu par l'approbation populaire, l'Empereur »<sup>17</sup>.

13. Comme le rappellent avec force les contributions rassemblées dans ce volume, le consentement survient au terme d'une série d'accords scellés entre les chefs d'État italien et français, entre l'accord de Plombières (juillet 1858) et le traité de Turin (mars 1860), qui tous deux appellent les électeurs du Comté de Nice à voter le rattachement. De ce point de vue (celui de la dimension internationale des pressions exercées sur le scrutin), il faudrait mettre en regard le plébiscite d'avril 1860 avec celui que Napoléon III organise en 1866 à Venise, qu'il vient de recevoir des Autrichiens, pour déterminer son rattachement au tout jeune État italien.

14. Maurice Agulhon, *La République au village. Les populations du Var de la Révolution à la II<sup>e</sup> République*, Paris, Seuil, 1979 [1970], p. 259 et s.

15. Christine Guionnet, *L'apprentissage... , op. cit.*

16. Cyril Lemieux, « Les journalistes, une morale d'exception ? », *Politix — Revue des sciences sociales du politique*, n°19, 1992/5.

17. Juliette Glikman, « Vœu populaire et bien public (1852-1870) », *Parlement[s] — Revue d'histoire politique*, n° HS 4, 2008/3.

À ce titre, le plébiscite de 1860 s’offre à l’analyse sous un double jour, à la fois comme une énigme de l’histoire électorale mais peut-être aussi comme un précédent oublié de la tutelle étatique qui s’attachent invariablement aux contextes de fortes tensions politiques (intérieures et extérieures) où surviennent les consentements populaires. L’appel au peuple par les urnes, sous la forme référendaire, pour autant qu’il soit devenu un principe de légitimation à mesure qu’il se répand, peut toutefois être interrogé dans les usages qui en sont faits au XX<sup>e</sup> siècle et au regard du sens qu’il revêt au niveau international d’abord, sous la V<sup>e</sup> République enfin.

### **Le consentement par référendum : bifurcations, ruptures et routinisation**

Selon Claude Émeri<sup>18</sup>, le domaine du consentement, dans son équivalence avec l’appel au peuple via la pratique référendaire, est aujourd’hui très étendu puisqu’il a été utilisé au cours du XX<sup>e</sup> siècle, non seulement pour fonder le Contrat social, mais aussi pour poser la question de l’auto-détermination des peuples<sup>19</sup>, pour l’organisation des pouvoirs publics<sup>20</sup> ou pour le règlement de problèmes sociaux ou moraux. À ce titre, le référendum suisse le 29 novembre 2009 portant sur l’inscription de l’interdiction de la construction des mosquées dans la Constitution de la fédération constitue un exemple des plus marquants<sup>21</sup>.

Parallèlement, le développement des référendums d’initiative populaire<sup>22</sup> en France (en particulier au niveau local) participerait à cette imposition d’un modèle de consentement par les urnes, jugé conforme à l’idéal d’un peuple mobilisé, conscient politiquement et apte à poser un choix en même temps qu’il conforte une domination de type légal-rationnel. Le consentement, issu d’un référendum d’initiative populaire, se révélerait pleinement démocratique, car assurant un contact régulier entre le peuple initiateur et ses représentants, mais aussi mimant un idéal de démocratie directe, dans laquelle le « peuple » serait doublement investi : comme instigateur d’une mise à l’épreuve mais également comme partie prenante du processus d’« adhésion à ».

18. Claude Émeri, « Élections et référendums » in Madeleine Grawitz, Jean Leca (s. d.), *Traité de Science politique*, Tome II « Les régimes politiques », Paris, PUF, 1985.

19. Que l’on pense au référendum d’autodétermination sur l’indépendance de l’Algérie en janvier 1961 ou celui sur l’indépendance de la Nouvelle Calédonie prévu après 2014.

20. Les référendums de 1962 ou 2000 en France participent de cette catégorie.

21. Dans son ouvrage *Les désenchantements de la liberté*, Guy Hermet fait appel à « l’esprit du temps ». « L’esprit du temps est depuis trois ou quatre ans celui de la démocratie. Il détermine désormais l’unique vision du monde posée comme légitime, en tous lieux et pour tous les hommes. Il impose un code de pensée et un code de conduite obligatoires, un système de valeurs et un destin manifeste de la planète dont chacun est prié d’oublier le caractère transitoire pour les concevoir comme des impératifs sans alternative », in *Les désenchantements de la liberté*, Paris, Fayard, 1993, p. 147.

22. Les exemples, au niveau international, ne manquent pas (Suisse, Italie, Californie, pour n’en citer que quelques-uns...) et il n’est pas inutile de remarquer l’extrême diversité des champs d’application, le nombre d’électeurs requis pour engager une telle procédure, voire la portée de ces appels au peuple (référendums abrogatifs, consultatifs...)



Marqueur de « bifurcations historiques », le consentement populaire viendrait en parallèle, soit rompre — par son caractère spectaculaire — avec une pratique électorale institutionnalisée, routinisée qu’il nourrirait en retour, soit annoncer l’avènement d’une mobilisation régulière des citoyens-électeurs. Comme le souligne Soledad Loaeza au sujet des transitions démocratiques de la fin du XX<sup>e</sup> siècle, « la notion d’accord et de pacte [...] ainsi que les notions associées de coopération et de consensus [...] sont présentes partout, comme des ingrédients nécessaires au succès de la transformation pacifique des institutions »<sup>23</sup>. Ainsi, le référendum semble-t-il s’imposer comme l’outil privilégié pour asseoir une nouvelle légitimité, consolider un changement de régime (via le travail constitutionnel comme au Mexique ou en Colombie), clore une « crise » au sens de Michel Dobry<sup>24</sup>. Toutefois, il n’est ni un passage obligé ni l’assurance d’une consolidation démocratique des régimes, encore moins le signe permettant de statuer sur la nature des régimes en train d’émerger : le pacte établi autour d’un nouvel ordre politique peut se construire sans le consentement explicite du peuple ou avec un consentement qui vient clore un processus déjà suffisamment engagé pour qu’il ne souffre plus de contestation<sup>25</sup>.

Pour autant, l’analyse de la procédure du consentement populaire se partage toujours, opposant une approche normative, nécessairement favorable (le peuple, en se prononçant sur un projet ou une alternative proposés par le pouvoir, attesterait d’une adhésion, voire d’une participation active à la fondation d’un nouvel ordre politique<sup>26</sup>), à une réflexion, plus critique, sur les usages et les instrumentations politiques qu’en font souvent les exécutifs. Le consentement populaire ne peut conférer de légitimité démocratique<sup>27</sup>, sur la scène nationale comme sur la scène internationale<sup>28</sup> qu’à la condition d’être par ailleurs indemne de tout soupçon d’autoritarisme. Il existe indéniablement, de nombreux cas contemporains l’attestent<sup>29</sup>, un usage du consentement populaire qui tient davantage de la manipulation que de la manifestation du contrat démocratique. Dans certains

23. Soledad Loaeza, « L’incertitude dans la transition prolongée au Mexique : le PAN et l’horreur du risque », in Javier Sanjio (s. d.), *A la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet*, Paris, Khartala, 2002.

24. Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po., 3<sup>ème</sup> édition, 2009.

25. Comme ce fut le cas en Espagne en amont de la réforme des Lois fondamentales : le consentement populaire n’est mobilisé, le 15 décembre 1976, qu’après l’approbation par les Cortes Generales de la Loi pour la réforme politique, avec un référendum à la devise évocatrice : « Si tu votes oui aujourd’hui, tu pourras décider demain ». Ici, le consentement populaire anticipe la fondation d’un nouvel ordre politique mais est également la promesse d’un pouvoir à venir, par l’usage d’un autre type de consultations, régulières cette fois : les élections des Cortes au suffrage universel

26. Ce que semble indiquer G. Hermet quand il écrit : « La démocratisation désigne l’abandon sans équivoque d’un mode de gouvernement autoritaire au profit d’un régime libéral reposant sur le consentement des gouvernés », in *Exporter la démocratie ?*, Paris, Les Presses de Sciences Po., 2008, pp. 23-24.

27. Sur les liens ambigus entre référendum et démocratie, Austin Ranney, « Référendum et démocratie », *Pouvoirs*, n°77, 1996.

28. Bertrand Badie, *La diplomatie des droits de l’homme*, Paris, Fayard, 2002.

29. On pourra citer le cas biélorusse où l’usage des référendums entre 1990 et 2000 s’est accompagné d’un musèlement de la société civile et d’une tentative d’accaparement du pouvoir politique par le seul Alexandre Loukachenko.

contextes, la démocratie semi-directe ou directe permet d’assurer une mise au pas du Parlement en faisant naître des urnes une nouvelle configuration où les principes du parlementarisme et du pluralisme politique sont foulés au pied<sup>30</sup>. Le consentement populaire peut servir les pires manifestations du populisme et engendrer, comment l’oublier ici, l’envers même de la démocratie élective<sup>31</sup>. L’appel au peuple peut également mimer un « consentement sans accord », tant les conditions de campagne ou la formulation des questions semblent laisser planer le doute quant à l’interprétation du résultat<sup>32</sup>.

Or, comme y invite Nicolas Delalande en étudiant le consentement à l’impôt<sup>33</sup>, le consentement - quel qu’il soit, quels que soient son expression, son ampleur ou le sujet sur lequel il est sollicité - doit être dénaturalisé, au sens où son occurrence pose toujours la question de la confiance populaire à l’endroit d’institutions politiques, des représentants et des lois. Car, au fond, en « consentant à », les individus s’abandonnent, se soumettent, se fient et donc témoignent aussi de leurs « croyances » ; non seulement en la « légalité des règlements », mais également en la sincérité des gouvernants et en l’instrument utilisé pour faire émerger un consentement. Multiforme, le référendum n’est toutefois pas la seule expression de consentement populaire. Que l’on pense à des figures aussi diverses que le rassemblement populaire, le bain de foule<sup>34</sup>, l’acclamation, voire la pétition. Loin d’avoir disparu au cours du XX<sup>e</sup> siècle, ces expressions de consentement peuvent posséder leur propre signification ou venir en soutien (ou appuyer la tenue) d’un référendum, quand les gouvernants souhaiteraient s’en dispenser. Que l’on pense à la partition de la Tchécoslovaquie en 1992 : un peu plus de deux millions d’habitants de l’État fédéral, par pétition, demandent sans succès la tenue d’un référendum pour statuer sur la partition de la fédération. Cette dernière sera finalement actée par les deux premiers ministres de l’époque, Václav Klaus, pour la République tchèque, et Vladimir Meciar, pour la Slovaquie, sans recours à un référendum<sup>35</sup> annoncé par sondage comme défavorable au projet de partition<sup>36</sup>. Porteur de légitimité,

30. G. Hermet, J. J. Linz, A. Rouquié, *Des élections...*, op. cit.

31. Le consentement, dans son usage plébiscitaire, peut servir à dépouiller le peuple de sa souveraineté, comme le montre le référendum de 1964 en Haïti qui instaure la présidence à vie pour F. Duvalier.

32. En mai 1980, quand le non l’emporte au référendum québécois du projet Souveraineté-Association, la réaction de René Lévesque, alors premier ministre du Québec et partisan du oui, est pour le moins significative d’une lecture souple d’un consentement... refusé : « Si je vous ai bien compris, vous êtes en train de me dire : ‘À la prochaine fois!’ ».

33. Au Venezuela, le référendum révocatoire de 2004, prévu dans la Constitution de 1999, a, selon Anne Daguerre, au moins deux conséquences : une légitimité accrue d’Ugo Chavez et une accélération des politiques sociales à partir de 2003, via les Missions. A. Daguerre, « Les programmes de lutte contre la pauvreté au Venezuela », *Critique internationale*, n°45, 2010/1.

34. Voir Nicolas Mariot, *Bains de foule. Les voyages présidentiels en province. 1888-2002*, Paris, Belin, 2006.

35. Voir Jacques Rupnik, « Un bilan du divorce tchéco-slovaque. Transition démocratique et construction des États-nations », *Critique internationale*, vol. 2, 1999.

36. À ce titre, le consentement, loin d’être un passage obligé, connaîtrait *in fine* le traitement que réservait l’Abbé Sieyès au vote : le consentement de la nation serait non un droit mais une fonction, par délégation de souveraineté à une fraction des membres de la société, quelle que soit cette fraction et les conditions de sa sélection (Voir Emmanuel Sieyès, *Qu’est-ce que le Tiers-État ?*, Paris, Flammarion,

le consentement sous sa forme référendaire s’est donc très largement répandu au XX<sup>e</sup> siècle. Toutefois, cette expansion doit être lue à l’aune de ses multiples façons (raisons et intentions) de convoquer la puissance symbolique du consentement populaire par les urnes. À bien des égards, l’histoire de la V<sup>e</sup> République offre une bonne illustration des enjeux politiques et des controverses d’exégètes autour des usages du consentement.

### **La V<sup>e</sup> République ou le consentement populaire sans cesse revisité**

Depuis 1958, les citoyens français auront été appelés dix fois à s’exprimer par voie référendaire, tandis qu’entre 1789 et 1950, cette même procédure n’aura été utilisée que quatorze fois au niveau national, le plus souvent pour modifier les Constitutions. Au-delà de ce pur artifice de quantification qui attesterait de l’existence d’un seul type de consentement par voie référendaire, nous souhaitons, en revenant sur quelques usages de cette procédure, rappeler la pluralité des contextes et des intentions qui entourent ses occurrences successives. Avec le recul du temps, les variations argumentaires avancées à chaque fois par l’exécutif pour justifier la convocation du consentement populaire s’apparentent à une savante - mais souvent très acrobatique - « gymnastique » mêlant stratégie politique et rhétorique constitutionnelle. Trois exemples serviront de fil directeur à notre propos : le référendum de 1962 sur l’élection au suffrage universel du Président de la République, celui de 2000, caractéristique d’un consentement aphasique, pour clore avec l’exemplaire non consentement de 2005.

Le référendum de 1962 tient une place incontestable dans les appels au consentement populaire sous la V<sup>ème</sup> République. En premier lieu, du fait de l’usage controversé de l’article 11<sup>37</sup>, en dépit du sujet et de l’impact de la réforme soumise à discussion. En second lieu, parce que le consentement populaire apparaît comme une arme tournée contre les « adversaires » aisément identifiables que sont les représentants du peuple et les partis politiques. Maurice Faure, on s’en souvient, mit en garde Georges Pompidou contre la maladresse à choisir cette voie, « c’est-à-dire d’en appeler directement au peuple par dessus la tête des parlementaires (sans être) nullement dans ce qu’il est convenu d’appeler une situation d’urgence »<sup>38</sup>. Sous la République gaullienne, le consentement populaire s’avère rapidement être un moyen d’accélérer les décisions et de contourner une assemblée de plus en plus hostile à la politique du Président qui a beau jeu d’opposer le droit du peuple à la malignité des partis politiques et de se dresser en interprète légitime et averti des institutions :

---

2009 [1789]).

37. Sur la révision de l’article 11, voir Stéphane Diémert, « Le référendum législatif d’initiative minoritaire dans l’article 11, révisé, de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 77, 2009/1.

38. Maurice Faure, Christian Delacampagne, *D’une République à l’autre*, Paris, Plon, 1999, p. 98 cité dans , « Le ‘cartel des non’ », *Parlement[s]* — *Revue d’histoire politique*, n° HS 1, 2004/3.

« Je dois dire que l’obstination mise par les partis à interpréter la Constitution, de telle sorte que soit refusé au peuple un droit qui lui appartient, me paraît d’autant plus arbitraire que je suis moi-même le principal inspirateur des institutions nouvelles et que c’est vraiment un comble que de prétendre me démentir sur ce qu’elles signifient »<sup>39</sup>.

Le référendum de 1962 qui parachève la conception gaullienne (et donc toute présidentielle) du régime ouvre la période de la « République plébiscitaire », selon l’expression de Bernard Chantebout. Faisant fi des parlementaires, l’usage présidentiel de l’article 11 permet de court-circuiter par le vote populaire les tractations entre les forces qui représentent au Parlement les options politiques structurant l’opinion. En établissant l’apparence d’un dialogue direct entre le souverain et son chef, la manie référendaire de Charles de Gaulle brouille les principes de l’ordre démocratique jusqu’aux fondements mêmes des certitudes des experts en constitutionnalisme<sup>40</sup>. Par conséquent, dans cet appel au consentement, se joue un double processus : d’une part, l’affirmation d’un lien privilégié, sans médiation, entre le président de Gaulle et le peuple ; d’autre part, le triomphe assuré (mais pour combien de temps ?) d’une suprématie duale, conjuguant le chef et son peuple face aux inerties stériles des jeux parlementaires. Par le consentement, l’accord, la déclaration de confiance devient une arme, le référendum un « référendum de combat »<sup>41</sup>.

En 2000, pour la première fois sous la V<sup>ème</sup> République, le peuple français est convié à se prononcer après les votes à l’Assemblée nationale et au Sénat<sup>42</sup> sur le passage au quinquennat. Sans être anodin, le changement de durée de mandat constitue alors, pour nombre de parlementaires, un aménagement technique rendant l’appel au peuple discutable, pour ne pas dire inutile alors qu’une adoption définitive en Congrès aurait pu se plaider. Pour autant, le référendum de 2000 introduit deux nouveautés d’importance dans le recours au consentement populaire. C’est le premier référendum empruntant la voie parlementaire (article 89 dans les termes duquel les citoyens sont appelés à se prononcer après une décision majoritaire obtenue au Parlement) qui, en outre, survient dans une période de cohabitation (donc de disjonction des majorités présidentielle et parlementaire jouant en faveur de cette dernière dans le rapport politique intérieur). Largement étrangères aux préoccupations des Français, ces nouveautés n’ont pas joué comme moteur de

39. Charles de Gaulle, *Mémoires d’espoir - L’effort*, Paris, Plon, Tome 2, 1971, p. 29.

40. Comme le soulignent Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux, « l’intervention du Peuple, organe souverain, dans le domaine législatif, est un exercice de sa puissance souveraine. C’est pourquoi la constitutionnalité de la loi référendaire ne peut être contrôlée. Le Peuple peut ainsi violer la Constitution, sans que cette violation soit susceptible d’être sanctionnée. Il en est ainsi lorsque l’article 11 est utilisé pour réviser la Constitution. L’inconstitutionnalité, plausible, que commet le Président de la République en demandant au Peuple de réviser la constitution par la voie de l’article 11 est purgée, en cas de réponse affirmative, par le Peuple, titulaire du pouvoir souverain. Lorsqu’il modifie la Constitution par la voie du référendum de l’article 11, le Peuple fait acte de souveraineté et œuvre de constituant ». Bertrand Mathieu, Michel Verpeaux, « 1962-1992-2002 : pour une périodicisation institutionnelle », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 53, 2003/1.

41. Francis Hamon, « Extension du référendum : données, controverses, perspectives », *Pouvoirs*, n°77, avril 1996.

42. 94 % des députés et 87 % des sénateurs apportent leur soutien à ce passage au quinquennat.

mobilisation électorale, d'autant que l'appel au consentement populaire intervenait *a posteriori*, comme validation en quelque sorte d'une décision quasi unanime de la classe politique. Porté conjointement par le Président de la République et le Premier Ministre, bâti sur l'accord et l'égalité position - des majorités présidentielles et législatives pourtant opposées politiquement -, possiblement dépolitisé par les positions des grands partis de gouvernement, le référendum de 2000 s'édifie sur la base d'un assentiment préalable, qui, en bien des points, peut paraître relativiser le consentement pourtant réclamé, tout en « dé-plébiscitarisant »<sup>43</sup> ce processus.

Dans son discours du 6 juillet 2000, le président Chirac défend avec vigueur une procédure de référendum qu'il souhaite plus régulière et qu'il associe ainsi, par parallélisme, à une accélération du rythme de l'élection présidentielle, au point que l'objet du consentement apparaisse plural. Le consentement populaire, tel qu'il est espéré en septembre 2000, dépasse ainsi largement la question de la durée de mandat : il en va, dira Jacques Chirac, de la volonté, de la responsabilité, de la liberté, des droits et de l'engagement constant des citoyens. Ce référendum est donc chargé d'une mission - à la fois pédagogique et politique - ambitieuse : participer à l'érection d'une « démocratie sereine ». Cette consultation est conçue comme un retour à la normalité du consentement populaire. On retrouve dans les appels au vote les thèmes mobilisateurs classiques de la fondation par tous de l'ordre politique, dans une veine rhétorique assez proche de celle utilisée par les tribuns du peuple aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles. Ne rencontrant au final que l'aphonie du peuple, cet épisode de l'histoire électorale pose la question du consentement par indifférence puisqu'à défaut des voix exprimées, c'est par le silence, devenu en l'espèce approbation, que s'est opéré en 2000 le consentement. Qui ne dit mot consent<sup>44</sup> !

Le « non consentement » reste la caractéristique du référendum de 2005 concernant la ratification du Traité portant Constitution européenne, dont les résultats seront présentés tour à tour comme un rejet, un séisme, une épreuve, un désaveu. Un « référendum négatif »<sup>45</sup> donc, dont il serait sans doute aisé de minimiser la portée, tant celle-ci paraît moindre que celle du référendum de 1969. En tout état de cause, il semble bien que l'hypothèse voulant que « le référendum négatif engage la responsabilité politique de son initiateur »<sup>46</sup> soit très largement discutable, comme le démontrent C. Emeri et C. Bidégaray. Ce référendum n'est-il pas l'occasion de transformer la demande de consentement en demande d'avis ou de passer d'un référendum décisionnel en référendum consultatif, tant la possibilité de proposer un nouveau calendrier et une nouvelle procédure restent des prérogatives des gouvernants ? Si le Président Chirac s'est bien gardé d'engager

43. Pour reprendre le mot de Jean-Luc Parodi dans « Le triangle référendaire : le scrutin du 24 septembre 2000 est-il un référendum d'un type nouveau ? », *Revue française de science politique*, n°1-2, vol. 51, 2001.

44. A condition de passer « sous silence » les records de votes blancs pour cette consultation. Voir Adélaïde Zulfikarpasic, « Le vote blanc : abstention civique ou expression politique ? », *Revue française de science politique*, n°1-2, vol. 51, 2001.

45. Voir sur ce point Claude Émeri, Christian Bidégaray, « Du référendum négatif et des désarrois du comparatisme », *Pouvoirs*, n°77, 1996.

46. *Ibid.*, p. 68.

son avenir sur une telle consultation, reste que ce refus de consentement marque le retour d'une question qui agitait dès le XVIII<sup>e</sup> les Républicains : comment trouver l'équilibre entre le nombre et la raison, entre la parole donnée au peuple et le bien commun défini (et parfois monopolisé) par les représentants ?

La réponse tient sans doute dans le choix de donner une deuxième chance au peuple. . . par ses élus, le tout sur la base d'un nouveau traité (un traité modificatif) présenté comme débarrassé des articles ou références identifiés comme les plus impopulaires. Ainsi quand le consentement ne vient pas, quand l'approbation se fait attendre, est-il toujours loisible de se tourner vers le Parlement, dont il est plus aisé de connaître les humeurs, voire de dompter l'indiscipline. Voici bien la preuve que le consentement populaire en France au XXI<sup>e</sup> siècle ne déroge guère à ce qui a marqué ses premières expérimentations au XIX<sup>e</sup> siècle : la possibilité qu'il offre aux exécutifs de contourner les arguties et les tiraillements du jeu parlementaire, de s'abstraire des contraintes de la démocratie représentative pour puiser crânement et parfois dangereusement la légitimité aux sources mêmes du souverain.

## Conclusion

S'il n'est pas toujours dicté par la tentation populiste ou des calculs politiques florentins, le consentement populaire par les urnes n'en demeure pas moins un instrument à la symbolique politique douteuse. Comme dans le précédent, historiquement énigmatique, de 1860, l'appel au verdict populaire est la plupart du temps déprécié par les pressions exercées par les tenants de l'État. L'abstention (c'est le cas en 1860) ou l'indifférence peuvent à ce titre être interprétées de la part de segments de l'électorat comme un refus ou une auto-exclusion d'un jeu qui leur apparaît biaisé (ou déjà joué). L'usage du consentement par les urnes aurait plutôt tendance à se raréfier de peur d'affronter aussi solennellement l'apathie ou la contestation de la majorité et d'égratigner la légitimité des gouvernants en place. Si le gouvernement démocratique repose sur le consentement populaire, ce dernier peut être convoqué de diverses manières pour s'exprimer. Or, le vote, aussi emblématique soit-il dans la construction théorique, matérielle et symbolique des démocraties, n'en demeure pas moins un dispositif parmi ceux à la disposition des gouvernants<sup>47</sup>. L'expression du consentement populaire ne se fait pas nécessairement au risque du peuple. Le développement industriel des sondages d'opinion et l'engouement sans démenti de la démocratie participative fournissent aujourd'hui aux exécutifs des substituts assez efficaces et parfaitement contrôlables pour produire du consentement sur des choix de société sans recourir au dispositif, toujours plus incertain, du vote.

---

47. Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

**LE RESPECT DU CONSENTEMENT POPULAIRE :  
LA PORTÉE JURIDIQUE DES SCRUTINS RÉFÉRENDAIRES  
EN DROIT COMPARÉ**

PATRICK TAILLON

*Université Laval — Québec*

*S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement.  
Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes.*

Jean-Jacques Rousseau<sup>1</sup>

*Si l'on prétendait comprendre la réalité sociale  
que l'on qualifie de démocratique à l'aide de sa seule idéologie,  
les soupirs pessimistes de Rousseau seraient parfaitement justifiés.*

Hans Kelsen<sup>2</sup>

**I**DÉALISÉ PAR CERTAINS, critiqué par d'autres, le recours au référendum suscite débats et polémiques. Parmi les objections formulées à l'égard de la procédure référendaire, plusieurs insistent sur la question de la compétence des électeurs et sur leur manque d'expertise. Dans cette optique, le peuple ne serait pas en mesure d'apprécier la signification et la portée des questions référendaires<sup>3</sup>. La complexité des actes normatifs, l'incapacité de la majorité à prendre en compte les intérêts légitimes de la minorité ou encore le conservatisme et le populisme auxquels serait sensible le corps électoral jetteraient donc un doute sur la pertinence des scrutins référendaires. N'ayant aucun compte à rendre quant aux choix

1. Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, Paris, GF Flammarion, 2001, pp. 106-107.

2. Hans Kelsen, *La démocratie : sa nature, sa valeur*, Paris, Dalloz, 2004, p. 89.

3. Paul M. Tellier, « La politique du référendum au Québec », *RJT* 1967, 17, p. 106.

qu'ils expriment secrètement dans l'isolement, les électeurs seraient en quelque sorte politiquement irresponsables<sup>4</sup>.

Même lorsqu'ils traduisent la volonté du plus grand nombre, les résultats référendaires ne permettraient pas la prise en compte de « l'intensité » des positions exprimées par le corps électoral. En effet, la procédure référendaire n'offre aucune possibilité à celui qui est consulté de nuancer sa réponse. Le caractère binaire du choix proposé aux électeurs, l'impossibilité d'intégrer des amendements au cours du débat et cette logique simpliste du « tout ou rien » rendraient le référendum peu propice à l'émergence de compromis nécessaires à la vie démocratique<sup>5</sup>. En provoquant la prise de décision, le référendum forcerait les électeurs à faire des choix plutôt qu'à élaborer des consensus. Certains vont même jusqu'à prétendre que le référendum aurait un impact négatif sur la cohésion sociale en soulignant les divisions et les clivages que celui-ci provoque au sein de la population<sup>6</sup>.

Malgré cela, la légitimité conférée aux actes approuvés par référendum en fait une procédure privilégiée pour l'adoption d'actes normatifs jugés particulièrement importants comme une constitution, un traité impliquant des transferts de compétence, la création d'un nouvel État ou encore la modification de frontières territoriales<sup>7</sup>. En ce sens, le référendum assume une fonction de légitimation du droit<sup>8</sup>. Il est souvent utilisé pour stabiliser ou pour consolider un nouvel ordre constitutionnel. Il contribue également à faciliter le dénouement de conflits ou de crises qui peuvent animer la vie politique et constitutionnelle d'un État.

Plus qu'une procédure normative, la démocratie référendaire permet également de garantir la liberté politique du peuple, c'est-à-dire son droit d'exprimer ses choix et de participer directement à la construction de l'ordre juridique. Les plus convaincus voudront y voir une réponse à la crise de la représentation<sup>9</sup>. À tout le moins, il faut reconnaître que la pratique référendaire a pour effet de rapprocher les citoyens du pouvoir décisionnel. C'est un exercice qui donne à la collectivité une certaine emprise sur son destin. Il s'agit donc d'un instrument d'affirmation et

4. Yannis Papadopoulos, « Démocratie directe, mobilisation, intégration », in Gérard Duprat (s. d.), *L'ignorance du peuple. Essais sur la démocratie*, Paris, PUF, 1998, p. 112 ; Pierre Marquis, *Les référendums au Canada : les conséquences d'un processus décisionnel populiste pour la démocratie représentative*, Ottawa, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement du Canada, Coll. Étude générale, 1994, p. 20.

5. Yannis Papadopoulos, *Démocratie Directe*, Paris, Economica, 1998, p. 128.

6. Jean-François Aubert, « Leçons suisses », *Pouvoirs* 1995, n° 77, p. 134 ; Kris W. Kobach, « Switzerland » in David Butler et Austin Ranney (s. d.), *Referendum around the world : the Growing use of Direct Democracy*, Londres, McMillan Press, 1994, p. 135 ; Pierre Marquis, *op. cit.*, note 65, p. 23.

7. Vincent Lemieux, « Le référendum et la démocratie au Canada », in Peter Aucoin (s. d.), *Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions*, études n°38, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1985, p. 146 ; Pierre-F. Côté, « La législation québécoise sur les consultations populaires », *Démocratie et référendum : la procédure référendaire*, Actes du colloque du département de science politique de l'Université de Montréal, Montréal, Québec-Amérique / Département de science politique, Université de Montréal, 1992, p. 32.

8. Francis Hamon, *Le référendum - Étude comparative*, Paris, L.G.D.J., 1995, pp. 50-51.

9. Duff Conacher, « Power to the People : Initiative, Referendum, Recall and the Possibility of Popular Sovereignty in Canada », *U. T. Fac. L. Rev.*, 1991, n° 49, p. 180 ; Patrick Boyer, *Lawmaking by the People : Referendums and Plebiscites in Canada*, Toronto, Butterworths, 1982, p. 8.



d'autodétermination du peuple qui peut ainsi s'exprimer librement en isolant un problème spécifique des autres considérations qui peuvent interférer durant une élection. C'est donc sans surprise que le référendum est si souvent associé à la mise en œuvre du droit à l'autodétermination des peuples.

Cette capacité du peuple à s'exprimer en dehors du cadre imposé par la démocratie représentative risque néanmoins de « perturber », tôt ou tard, le fonctionnement des institutions représentatives<sup>10</sup>. Le fait est que non seulement le référendum alourdit le processus législatif<sup>11</sup>, mais il impose aussi aux élites représentatives de composer avec la volatilité des électeurs souvent tentés, dans le secret de l'isolement, par la politique de la « défiance »<sup>12</sup>. Alors que la démocratie représentative repose sur des rapports de confiance entre gouvernants et gouvernés ainsi que sur la fiction d'une « parfaite » concordance entre la volonté des représentants et celle des représentés<sup>13</sup>, la démocratie référendaire dévoile explicitement le fossé qui sépare souvent le peuple de ses élites. Il n'est dans ces circonstances pas étonnant que la pratique référendaire suscite son lot de craintes et de méfiances parmi les autorités représentatives<sup>14</sup>. La tentation est donc forte pour les autorités représentatives qui doivent composer avec la démocratie référendaire de peser de tout leur poids afin d'influencer et d'orienter non seulement le contenu de la volonté populaire, mais aussi les conditions dans lesquelles s'exprime cette volonté. Or, l'ampleur et la variété des moyens pouvant être déployés pour orienter le plus possible le processus référendaire sont considérables.

Par exemple, dans le cas du référendum des 22 et 23 avril 1860 sur l'annexion de la Savoie à la France dont il est particulièrement question dans cet ouvrage, les autorités publiques ont indéniablement joué un rôle déterminant sur l'issue de la consultation populaire. Certes, les résultats du scrutin furent des plus convainquants<sup>15</sup>. Malgré cela, il faut se demander s'il s'agissait de votes effectués en pleine

10. Le référendum est souvent perçu par les autorités représentatives comme « un élément perturbateur, dysfonctionnel par rapport aux exigences d'efficacité, de rapidité d'action, et d'innovation politique ». Yannis Papadopoulos, Silvia Kobi et Isabelle Moroni, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1997, p. 134.

11. Jean-Daniel Delley et Claudio Mascotto, *Parler des droits populaires [Document électronique] : les discours des élites, des sciences sociales et des juristes sur la démocratie directe : rapport au Fonds national suisse de la recherche scientifique*, Genève, Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe (C2D)/Université de Genève, 1997, p. 36.

12. C'est du moins une thèse développée par Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006, 350 p. ; Silvia Kobi, *Des citoyens suisses contre l'élite politique : le cas des votations fédérales, 1979-1995*, Paris/Montréal, L'Harmattan, 2000, 306 p.

13. Andreas Auer, « Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse », *RDS* 1984, pp. 79-85.

14. John Haskell, *Direct Democracy of Representative Government? Dispelling the Populist Myth*, Boulder, Westview Press, coll. « Transforming American politics », 2001, p. x ; Francis Delpérée (s. d.), *Référendums*, Bruxelles, Centre de recherche et d'information socio-politiques, 1985, p. 118 ; Jean-Daniel Delley et Claudio Mascotto, *op. cit.*, note 65, p. 36 ; Jacques Robert, « Ne manier le référendum qu'avec prudence... », *RD publ.* 2003, pp. 915-929 ; Jean Signorel, *Étude de législation comparée sur le referendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif*, Paris, A. Rousseau, 1896, 472 p.

15. Le référendum du 16 avril 1860 (annexion de Nice) où 99,38 % des votes exprimés l'ont été en faveur de l'annexion et le référendum du 23 avril 1860 (annexion de la Savoie) où 99,82 % des votes exprimés l'ont été en faveur de l'annexion, dans Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe (ci-après « CD2 »), Université de Genève, en ligne : <http://c2d.ch/index.php>.

connaissance de cause. Les électeurs avaient-ils vraiment d'autres choix ? Dans la mesure où le royaume de Sardaigne avait déjà consenti au préalable dans le traité du 24 mars 1860 à céder son territoire à la France<sup>16</sup>, où le roi Victor-Emmanuel avait, le 1<sup>er</sup> avril 1860, délié ses sujets savoyards et niçois de leur serment de fidélité<sup>17</sup> et où, surtout, l'administration piémontaise s'était retirée au profit d'une administration provisoire<sup>18</sup>, sans parler de la présence des premiers contingents de troupes françaises à Nice et à Chambéry<sup>19</sup>, il y a tout lieu de croire que les électeurs étaient tout simplement amenés à se prononcer sur un fait accompli. Vue ainsi, la consultation populaire, organisée dans le but de ratifier des changements déjà en cours, apparaissait d'abord et avant tout comme un moyen « de vaincre les réticences internationales, notamment celles du Royaume-Uni » et de « liquider » la délicate question de l'opposition au projet en Savoie du Nord<sup>20</sup>.

Si cet exemple, vieux de plus de 150 ans, peut sembler, aux yeux de certains, bien éloigné des pratiques démocratiques contemporaines, il témoigne néanmoins de certaines caractéristiques fondamentales et trop souvent sous-estimées de la démocratie référendaire. Semi-directe par nature, la démocratie référendaire reste fortement influencée par le contexte dans lequel se déroule le scrutin. Après tout, toutes sortes de considérations étrangères à la question soumise interviennent dans le choix des électeurs. Aujourd'hui comme hier, ce n'est pas tant le peuple dans son ensemble, mais bien les promoteurs de l'initiative référendaire qui fixent les termes du débat (objet de l'initiative, formulation de la question, lieu et date du scrutin, etc.).

Trop souvent sous-estimée, cette influence des autorités constituées sur le contenu et les conditions de formation de la volonté du peuple s'exprimant par référendum s'incarne dans différents procédés dont nous aimerions ici dresser un portrait sommaire. Pour ce faire, nous examinerons la capacité des autorités représentatives de contrôler, premièrement, les conditions de formation de la volonté référendaire, deuxièmement, la portée politique des résultats et, troisièmement, la conformité à des normes juridiques dites « hiérarchiquement » supérieures. Ces différents instruments de contrôle de l'expression référendaire permettent aux autorités représentatives de « contenir », d'orienter ou de « canaliser », lorsque cela est nécessaire, la puissance populaire qui s'exprime à travers le référendum. Nous verrons que loin d'être l'apanage des dérives plébiscitaires comme celles qu'a pu connaître la France du Second Empire, ces procédés sont encore tout à fait disponibles, et parfois même utilisés, dans des démocraties comme celle de la France, du Canada ou même de la Suisse où l'expression référendaire se trouve encore influencée par l'action des autorités représentatives. Ces dernières ont effectivement

16. *Traité de Turin*, signé à Turin le 24 mars 1860 entre la France et la Sardaigne, en ligne : <http://mjp.univ-perp.fr/traites/1860turin.htm> (consulté le 3 juin 2012) ; Sylvain Milbach (s. d.), *1860-1960 L'annexion de la Savoie à la France. Histoire et commémorations*, Milan, Silvana Editoriale, 2010, p. 29.

17. Acte de renonciation royale du 1<sup>er</sup> avril 1860 ; Sylvain Milbach (s. d.), *op. cit.*, note 65, p. 33.

18. Sylvain Milbach (s. d.), *op. cit.*, note 65, p. 33.

19. Le rôle des autorités françaises témoigne de toute l'ambivalence du processus d'annexion.

20. Selon Sylvain Milbach, « la solution démocratique est donc avant tout un argument diplomatique. » Sylvain Milbach (s. d.), *op. cit.*, note 65, p. 29 et pp. 34-35.

la capacité d’agir, en amont, sur la manière dont se déroulent les débats et s’organise la campagne référendaire et, en aval, sur les suites à donner aux résultats du scrutin, soit la portée politique et juridique des résultats. Loin d’être chose du passé, cette ambition des autorités représentatives à peser de tout leur poids sur le processus référendaire trouve désormais son fondement dans une conception libérale de l’État de droit où la primauté du droit conditionne l’expression de la volonté référendaire.

### Le contrôle des conditions de formation de la volonté référendaire

La remise en cause de la clarté et de l’authenticité de l’expression référendaire repose sur la critique systématique de l’idée, pourtant généralement admise, selon laquelle le référendum traduirait fidèlement la volonté du peuple. Or, avant d’établir un lien entre l’*expression référendaire* et la *volonté du peuple*, encore faut-il s’entendre sur le sens exact du terme. De quel(s) peuple(s) s’agit-il en l’occurrence ? Entre le peuple comme simple *corps électoral* au sein d’un ensemble quelconque et le *peuple/nation* défini comme titulaire de la souveraineté et d’un droit à l’autodétermination, il y a évidemment des différences significatives et déterminantes quant à la nature et la portée de sa volonté.

La détermination du corps électoral compétent à se prononcer et la délimitation géographique de la « circonscription » référendaire sont souvent déterminantes dans le cas des référendums d’autodétermination. Par exemple, le sort de la souveraineté française sur l’île de Mayotte au moment de l’accession à l’indépendance de l’archipel des Comores tient essentiellement à la manière dont les autorités françaises ont interprété, à leur avantage et *a posteriori* les résultats en morcelant le territoire, c’est-à-dire en subdivisant un *demos* en plusieurs corps électoraux. Plutôt que de reconnaître — comme le proposait pourtant le gouvernement de la République — la volonté majoritaire de l’archipel par une dévolution progressive des pouvoirs devant conduire à l’indépendance, les parlementaires français exigèrent que les résultats soient analysés île par île, ce qui allait permettre de maintenir les liens avec l’île de Mayotte<sup>21</sup>.

Dans la même optique, la redéfinition du corps électoral néocalédonien prévue par les accords de Matignon de 1988 et de Nouméa de 1998 a permis d’établir pour les référendums d’autodétermination une citoyenneté différenciée. De façon à encourager le développement de l’identité kanake et néocalédonienne, les accords conclus ont institué un « gel » du corps électoral dans le but de garantir le

21. Référendum d’autodétermination du 22 décembre 1974, dans CD2, *précité*, note 65 (organisé selon les modalités prévues par la *Loi du 23 novembre 1974*) ; Claude Leclercq, « Le référendum en France », in Francis Delpérée (s. d.), *op. cit.*, note 65, p. 179 ; Raphaël Piastra, « Le Conseil constitutionnel, juge de la constitutionnalité d’une loi prévoyant un référendum local à Mayotte », *LPA* 2000, 149, p. 14.

poids politique et démographique des « autochtones » par rapport aux résidents issus de la France métropolitaine<sup>22</sup>.

Outre ces exemples de modifications tactiques de la composition du corps électoral, d'autres distorsions résultant de l'ampleur de l'abstention peuvent être soulignées afin de critiquer le processus référendaire. Parce que l'expression référendaire n'a pas à être imputée à l'ensemble du peuple lorsqu'elle n'est en réalité que le produit d'une fraction de celui-ci<sup>23</sup>, il devient possible de dissocier l'expression du *peuple*, concept aux multiples significations, de l'expression fragmentaire et circonstancielle d'une partie du *corps électoral*, soit les électeurs inscrits ayant effectivement exercé leur droit de vote.

En soulignant les ambiguïtés qui caractérisent l'usage du terme *peuple*, en montrant comment la composition du corps électoral peut substantiellement affecter le résultat du scrutin et en insistant sur l'écart qui subsiste entre les votes exprimés et la volonté de l'ensemble des électeurs, certains arrivent à jeter un doute sur la nature de l'expression référendaire et sur l'authenticité de la volonté issue du scrutin. Est-ce vraiment le peuple qui s'exprime dans ces circonstances ? C'est là une question essentielle intrinsèquement liée, d'une part, à la « constitution démotique »<sup>24</sup>, à savoir *qui décide*, au nom de qui décide-t-on et qui participe à cette prise de décision<sup>25</sup> et, d'autre part, à la dimension délibérative du scrutin, c'est-à-dire *comment décide-t-on ?*

22. Ces différentes définitions du corps électoral ont suscité une importante controverse. D'abord, des révisions constitutionnelles ont été requises afin d'enchaîner cette citoyenneté néocalédonienne qui autrement aurait été contraire à la Constitution française. *Loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie*, JORF n° 166 du 21 juillet 1998. p. 11143, art. 2 et 3 et *Loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007 modifiant l'article 77 de la Constitution*, JORF n° 47 du 24 février 2007. Saisies de la question du « gel » du corps électoral, les instances internationales ont quant à elles confirmé tour à tour le caractère « raisonnable » et « justifié » de ces limites à l'exercice du droit de vote négociées par la France et les autorités néocalédoniennes. *Gillot c. France*, communication n° 932/2000 du Comité des droits de l'homme des Nations unies, décision du 15 juillet 2002, CCPR/C/75/D/932/2000, § 13.13. ; *PY c. France*, arrêt du 11 janv. 2005, CEDH, 2<sup>e</sup> sect., *Rec. CEDH* 2005-I. ; Jean-François Flauss, « Droits politiques en Nouvelle-Calédonie et traités de protection des droits de l'homme : à propos de la condition de résidence de dix ans imposée en Nouvelle-Calédonie pour l'élection du congrès du territoire », *RRJ* 2000, p. 681-688 ; Emmanuel Aubin, « Le Conseil constitutionnel face au concept de citoyenneté en Nouvelle-Calédonie », *LPA* 1999, 193, p. 16 ; Alain Christnacht, *La Nouvelle-Calédonie*, La Documentation française, Paris, 2004, p. 65 ; Olivier Gohin, « L'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie », *AJDA* 1999, p. 500 ; Philippe Portet, « Le nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie », *RRJ* 1999, p. 929 ; François Luchaire, *Le statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie*, Paris, Economica, 2000, p. 27 ; Anne-Marie Le Bos-Le-Pourhiet, « Nouvelle-Calédonie : la nouvelle mésaventure du positivisme », *RD publ.* 1999, p. 1005.

23. Cela n'est pas différent de la décision parlementaire où des députés élus par une fraction souvent marginale de l'ensemble de l'électorat prétendent agir pour et par l'ensemble du peuple ou de la nation. « Face à l'impossibilité de déterminer concrètement le cercle des représentés, le droit constitutionnel s'en sort à nouveau avec une fiction : le député représente tout le monde parce qu'il ne représente personne sauf lui-même ». Andreas Auer, « Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse », *RDS* 1984, p. 84.

24. Stéphane Pierre-Caps, « L'État, la nation et l'État-nation », dans Slobodan Milacic (s. d.), *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale : bilans et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 253 ; Marcel Prelot, Jean Boulouis, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 1990, p. 30.

25. Hans Kelsen, *op. cit.*, note 65, pp. 14-15.

En plus des problèmes que posent la définition et l'identification du peuple, le référendum comme processus de délibération et de décision apparaît incapable de traduire fidèlement cette volonté populaire. Trop conflictuel, le référendum s'accorderait mal avec l'indispensable culture du compromis et du dialogue qui caractérise les démocraties contemporaines. Au lieu de privilégier une approche qualitative de la légitimité démocratique fondée sur la qualité et l'intensité des discussions, la démocratie référendaire se bornerait au contraire à une approche strictement quantitative axée sur l'humeur momentanée et circonstancielle du plus grand nombre<sup>26</sup>. Le référendum ne permettrait aux électeurs ni de proposer des amendements ni de nuancer leur réponse en précisant l'intensité de leur préférence<sup>27</sup>. Les électeurs seraient alors contraints d'approuver ou de désapprouver des projets qu'ils ne peuvent modifier dans le cadre de campagnes référendaires où les « dérives plébiscitaires » risquent à tout moment de « pervertir » ou à tout le moins d'orienter significativement les résultats du scrutin.

*Semi-directe* par nature, la démocratie référendaire reste en effet fortement influencée par toutes sortes de considérations étrangères à la question soumise aux électeurs. Qui a le pouvoir de formuler la question référendaire et de déterminer les réponses possibles ? Quand a lieu le scrutin ? Dans quel contexte politique ? L'expression référendaire ne serait par conséquent que la ratification par les électeurs de solutions conçues et formulées par d'autres.

Ensuite, même si les électeurs se prononcent formellement sur l'objet matériel (projet de loi, amendement constitutionnel, etc.), un certain degré de personnalisation, voire même une instrumentalisation du référendum, risque à tout moment de pervertir les résultats du référendum<sup>28</sup>. En pratique, la personnalisation du scrutin s'opère de multiples façons : vote de confiance, vote sanction, vote bloqué... Du reste, les électeurs n'étant pas indifférents aux rapports de force et aux moyens financiers investis dans la campagne, les relations entre ceux qui initient

26. Jürgen Habermas, *Droit et démocratie : entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997, p. 65 ; Bjarne Melkevik, *Rawls ou Habermas — une question de philosophie du droit*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2001, p. 82 ; André Duhamel et Daniel Weinstock, « Pourquoi la démocratie délibérative », in André Duhamel, Daniel Weinstock et Luc B. Tremblay (s. d.), *La démocratie délibérative en philosophie et en droit : enjeux et perspectives*, Montréal, Éditions Thémis, 2001, p. xvii et p. 85.

27. Elaine Spitz, *Majority Rule*, Chatham (NJ), Chatham House Publishers, 1984, pp. 189-190 ; Maija-Leena Setälä, *Referendums and Democratic Government : Normative Theory and the Analysis of Institutions*, Houndmills, Palgrave MacMillan, 2005, pp. 17-18 ; Luc B. Tremblay, « La démocratie délibérative et la protection des intérêts fondamentaux », in André Duhamel, Daniel Weinstock et Luc B. Tremblay (s. d.), *op. cit.*, note 65, p. 194 ; Pierre Marquis, *op. cit.*, note 65, p. 19 ; Jean-François Aubert, « Le référendum populaire », *RDS* 1972, p. 502 ; John Haskell, *op. cit.*, note 65, p. 131.

28. Jean-Marie Denquin, *Référendum et plébiscite : essai de théorie générale*, Paris, LGDJ, 1976, 350 p. ; Jean-Marie Garrigou-Lagrange, « Le dédoublement constitutionnel : essai de rationalisation de la pratique référendaire de la V<sup>e</sup> République », *RD publ.* 1969, p. 663 ; Marthe Fatin-Rouge Stéfani, *Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle*, Aix-en-Provence/Paris, Presses universitaires d'Aix-Marseille/Economica, 2004, p. 187 ; Silvia Kobi, *Des citoyens suisses contre l'élite politique : le cas des votations fédérales, 1979-1995*, Paris/Montréal, L'Harmattan, 2000, 306 p. ; Silvia Kobi, « Loyauté et dissidence des votants », in Hanspeter Kriesi (s. d.), *Citoyenneté et démocratie directe : compétence, participation et décision des citoyens et citoyennes suisses*, Zurich, Seismo, 1993, pp. 233-260.

et animent les débats référendaires et les électeurs sont aussi des plus déterminantes<sup>29</sup>.

Conséquence du doute soulevé sur la clarté et l’authenticité de l’expression référendaire, le lien entre *expression référendaire* et *volonté populaire* se trouve fragilisé. N’étant plus nécessairement considérée comme la « voix du peuple », l’expression référendaire change de nature. La mise en place de procédés destinés à restreindre la portée de l’expression référendaire devient d’autant plus facile à justifier que l’expression référendaire est de cette façon assimilée à une simple procédure d’élaboration du droit qui n’a plus rien à voir avec « l’authentique » volonté du peuple. En soutenant, par exemple, que ce n’est pas le « bon » corps électoral qui se prononce, que la délibération est viciée par une question ambiguë ou encore que la majorité exprimée est insuffisante, les autorités représentatives remettent en doute la clarté et l’authenticité de l’expression référendaire. Vu ainsi, le référendum, comme mode d’élaboration des normes, traduit tout au plus la volonté fragmentaire et circonstancielle des électeurs qui exercent effectivement leur droit de vote au terme d’un débat public comportant son lot de lacunes tant sur le plan de la participation que sur celui de la qualité de la délibération.

En somme, la critique des conditions de formation de l’expression référendaire, de sa clarté et de son authenticité permet aux autorités représentatives de justifier des actions visant à faire fi de la souveraineté de l’expression référendaire. Ces procédés permettent, dans un premier temps, de questionner la *nature* de l’expression référendaire et l’idée selon laquelle le référendum serait l’expression claire et authentique de la volonté du peuple. Ce refus d’associer l’expression référendaire à la volonté du peuple entraîne une forme de « désacralisation » de la première et rend possible une certaine « banalisation » du référendum. Il devient dès lors d’autant plus facile d’écarter l’expression référendaire que celle-ci tend alors à être assimilée non plus à l’expression directe de la volonté du peuple, mais bien plutôt à la manifestation d’un pouvoir constitué dont la volonté reste en toutes circonstances soumise aux normes hiérarchiquement supérieures.

Sous le prétexte fort louable de favoriser la « clarté » de l’expression référendaire, on vient à confier aux autorités compétentes de larges pouvoirs d’appréciation dont celui d’écarter l’expression référendaire. Exigences relatives à la méthode de questionnement (contrôle de la clarté de la question), exigences relatives à la clarté des appuis (majorités renforcées) : toutes sortes de règles peuvent être mises

29. Kris W. Kobach, *art. cit.*, note 65, p. 108 ; Thomas E. Cronin, *Direct Democracy : The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Cambridge, Harvard University Press, 1989, pp. 100-116 et pp. 215-222 ; René A. Rhinow, « Grundprobleme der schweizerischen Demokratie », *RDS*, 1984, pp. 111-273, tel que cité par Jean-Daniel Delley et Claudio Mascotto, *op. cit.*, note 65, p. 24 ; David B. Magleby, *Direct Legislation : Voting on Ballot Propositions in the United States*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1984, pp. 145-165 ; Pierre Patenaude, « La réglementation du financement des campagnes référendaires », dans Francis Delpérée (s. d.), *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Travaux des XII<sup>es</sup> Journées d’études juridiques Jean Dabin, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 135 ; Galen Nelson, in Dane Waters (s. d.), *Initiative and Referendum Almanac*, Durham (N.C.), Carolina Academic Press, 2003, pp. 499-502 ; Louis Massicotte, « La réforme de la procédure référendaire québécoise : la réflexion sur quelques enjeux », in Pierre F. Cote, *op. cit.*, note 65, p. 120.

en place afin de rendre plus difficile l’expression d’une volonté contraire aux choix politiques favorisés par les autorités représentatives.

Par exemple, le Parlement fédéral au Canada a adopté la *Loi donnant effet à l’exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec*<sup>30</sup> dans le but d’amener la Chambre des communes à exercer un contrôle politique de la clarté de la question et des résultats d’un éventuel nouveau référendum sur l’accession à l’indépendance politique du Québec<sup>31</sup>. Bien qu’ils ne soient guère simples à interpréter, l’Italie, la Suisse, le Portugal et certains États américains se sont dotés de contrôles préventifs et obligatoires de l’homogénéité de l’initiative abrogative (Italie)<sup>32</sup>, de la clarté, de l’objectivité et de l’unité de la question (Portugal)<sup>33</sup>, de l’unité de forme, de rang et de matière

30. *Loi donnant effet à l’exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec*, L.C. 2000, c. 26 [ci-après *Loi fédérale sur la clarté référendaire*] (IJCCan).

31. Comme l’écrit Stéphane Courtois, « par cette procédure, Ottawa entend ni plus ni moins se donner un instrument lui permettant de trancher les résultats serrés aux effets potentiellement déstabilisateurs ». Stéphane Courtois, « Entre légitimité et stabilité : le débat sur la majorité requise dans l’éventualité d’un troisième référendum », *Arguments* 2002, n° 2, p. 66 ; Henri Brun, « Le Clarity Act est inconstitutionnel », *Le Devoir*, 23 février 2000, p. A7 ; Henri Brun et Guy Tremblay, *Droit constitutionnel*, 4<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2001, p. 246.

32. Julien Giudicelli, *La cour constitutionnelle italienne et le référendum abrogatif*, thèse de doctorat en droit, Université de Toulon, 2002, 474 p. ; Julien Giudicelli, « La Cour constitutionnelle et les référendums abrogatifs en 2000 », [2000] 16 A.I.J.C., pp. 824-840 ; Julien Giudicelli, *Le rôle de la Cour constitutionnelle italienne à propos de la recevabilité des référendums abrogatifs pour la révision des régimes électoraux des assemblées parlementaires*, mémoire de DEA droit public, Paris II, 1995, p. 42 ; Jean-Claude Escarras, « Incertitudes et limites de la justice constitutionnelle : regards français sur la sentence no : 47-1991 de la Cour constitutionnelle italienne », *RFDC*, 1991 (6), p. 373 ; Jean-Claude Escarras, « Après le big-bang référendaire de la Cour constitutionnelle, le trou noir pour l’Italie », *RFDC*, 1993 (13), p. 183 ; Jean-Claude Escarras, « Chronique : Italie », *AJJC*, 1999 (15), pp. 675-715 ; Jean-Claude Escarras, « Chronique : Italie », *AJJC*, 2000 (16), pp. 785-788 ; Cristel Baurin, *La Cour constitutionnelle italienne et les référendums abrogatifs : entre la limitation et le respect de l’expression de la volonté populaire*, mémoire de DEA en droit, Paris I, 1998, [non publié] pp. 71-72, p. 101, p. 155 et p. 204 ; Alessandro Pizzorusso, « Le référendum en Italie », in Francis Hamon et Olivier Passelecq (s. d.), *Le référendum en Europe : bilan et perspectives. Actes du colloque organisé les 28-29 janvier 2000 à la Maison de l’Europe de Paris*, Paris, L’Harmattan, 2001, p. 278 ; Gustavo Zagrebelsky, « Le référendum d’initiative populaire en Italie », dans *Colloque de l’Association française de science politique*, Paris, 1980, pp. 8-9 ; Hugues Portelli, « Le référendum abrogatif en Italie : réflexions sur son usage constitutionnel et politique », *Mélanges en l’honneur de Pierre Avril : la République*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 604-605.

33. Par exemple, en 1998, le référendum national sur le *Traité d’Amsterdam* a été annulé parce que les termes « continuation de la participation du Portugal à la construction européenne » ont été jugés équivoques et de nature à créer de la confusion entre le problème de la construction européenne en général et celui de la ratification de ce traité. Arrêt n°531/98, du 29 juillet 1998 (*Référendum au sujet du Traité d’Amsterdam*), *Diário da República (Official Gazette)*, n°174 (Series I-A) du 30 juillet 1998. Dans le même esprit, en 2004, au moment de la ratification du *Traité établissant une Constitution pour l’Europe*, le Tribunal constitutionnel a rejeté la question suivante : « Acceptez-vous la Charte des droits fondamentaux, le rôle du vote à la majorité qualifiée et le nouveau cadre institutionnel de l’Union européenne, tel qu’ils sont définis par la Constitution européenne ? » Ce libellé, jugé comme n’étant pas suffisamment clair, contenait selon le Tribunal constitutionnel trois interrogations dans une seule question. Arrêt n°704/2004 du 17 décembre 2004 (*Référendum sur le Traité établissant une constitution pour l’Europe*), *Diário da República*, n°304 (Serie I-A) du 30 décembre 2004, p. 7390, trad. par CODICES (base de données en ligne de la Commission de Venise), en ligne :

(Suisse)<sup>34</sup> ou du *single subject rule* (dans les États américains)<sup>35</sup>.

Certes, ces procédés n'ont pas directement pour but de restreindre la portée ou la « souveraineté » de l'expression référendaire. Toutefois, ils permettent aux autorités constituées, avant ou après le vote, selon des modalités propres à chaque système, de remettre en cause le scrutin au motif que l'une des conditions de formation de l'expression référendaire n'aurait pas été respectée, ce qui peut apparaître fort discutable compte tenu de la manière dont sont souvent définies et appliquées ces conditions de formation. Il suffit alors de prétendre que l'une ou l'autre des conditions de formation de l'expression référendaire n'a pas été remplie pour s'affranchir d'un référendum dont les résultats réels ou appréhendés seraient susceptibles d'embarrasser les autres organes de l'État.

### **Le contrôle de la portée politique de la volonté référendaire : les limites à la souveraineté de la volonté collective**

La remise en question de la nature de l'expression référendaire entraîne également une profonde érosion de la souveraineté de l'expression référendaire. Parmi les procédés qui limitent directement la portée du scrutin, il y a premièrement tous les procédés qui permettent aux autorités représentatives, en s'appuyant sur des considérations de nature politique, de substituer leurs choix à ceux exprimés directement par la majorité des électeurs.

D'abord, les différents organes de l'État peuvent infléchir partiellement la volonté du peuple de par la manière dont ils appliquent, exécutent et interprètent l'expression référendaire. Disposant d'une importante marge de manœuvre dans l'exercice de leurs fonctions, les différents organes chargés de l'exécution, de l'application et de l'interprétation des lois peuvent ainsi atténuer les effets d'une loi référendaire qui, bien qu'approuvée par le peuple, leur apparaît inopportune<sup>36</sup>.

[http://www.venice.coe.int/site/main/presentation\\_F.asp?MenuL=F](http://www.venice.coe.int/site/main/presentation_F.asp?MenuL=F) ; Pierre Bon, « Le référendum dans les droits ibériques », *RFDC*, 1997 (31), pp. 469-470.

34. Étienne Grisel, *Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, 3<sup>e</sup> éd., Berne, Staempfli SA, 2004, p. 58, 195, 210 à 220, 243 et 351 ; Andreas Auer, *Le référendum et l'initiative populaire aux États-Unis*, Bâle et Francfort-sur-le-Main/Paris, Helbing & Lichtenhahn/Economica, 1989, p. 32 ; Andreas Auer, Giorgio Malinverni et Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. 1, Berne, Staempfli, 2000, pp. 264-266 et 483 ; Patrick Schultz, « Réflexions sur la démocratie semi-directe en Suisse », *RDP* 1978 (1), p. 753 ; Ulrich Häfelin, « Le référendum et son contrôle en Suisse », Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Justice constitutionnelle et démocratie référendaire. Actes du Séminaire UniDem organisé à Strasbourg les 23 et 24 juin 1995*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 1996, p. 67.

35. Nathalie Collard, « États-Unis : l'initiative populaire des lois au niveau des États », *Les cahiers du CRAPS*, 1995 (20), p. 14 ; Fred Silva, in Dane Waters (s. d.), *op. cit.*, note 65, p. 18 ; Andreas Auer, *op. cit.*, note 65, pp. 41-42 ; Marthe Fatin-Rouge Stéfanini, *op. cit.*, note 65, p. 175 ; Douglas Michael, « Judicial Review of Initiative Constitutional Amendments », *UBCL Rev.*, 1980 (14), p. 461-491 ; James D. Gordon et David B. Magleby, « Pre-Election Judicial Review of Initiatives and Referendums », *Notre-Dame L. Rev.*, 1989 (64), pp. 298-320.

36. Charles-André Morand, « La formation et la mise en œuvre du droit », *Pouvoirs*, 1987 (43), pp. 81-84 ; Jane S. Schacter, « The Pursuit of Popular Intent : Interpretive Dilemmas in Direct Democracy », *Yale L. J.*, 1995 (105), p. 111 ; Arthur Lupia et John Matsusaka, « Direct Democracy : New



Lorsque le référendum est dit « consultatif », cette marge d’appréciation discrétionnaire est encore plus considérable. N’étant pas directement exécutoires, les résultats des référendums consultatifs doivent par définition faire l’objet d’une transposition en droit positif, une transposition qui accroît encore davantage la marge de manœuvre des autorités. Les élus sont certes politiquement liés par l’issue du scrutin, mais ils disposent évidemment d’une plus large discrétion quant au choix des moyens à prendre pour donner suite à la volonté émanant du référendum consultatif<sup>37</sup> que pour les référendums décisionnels.

Plus encore : que le référendum soit qualifié de consultatif ou de décisionnel ne change rien à la possibilité pour les autorités représentatives de modifier unilatéralement ce qui a été à l’origine adopté directement par les électeurs<sup>38</sup>. Or, la portée dans le temps de l’expression référendaire est considérablement limitée lorsqu’il est possible, comme c’est généralement le cas dans les systèmes où le recours au référendum est facultatif, de modifier par voie parlementaire ce qui a été adopté initialement par voie référendaire. Les élus disposent alors de la capacité juridique de modifier ou d’abroger unilatéralement, c’est-à-dire de leur propre chef et sans consulter de nouveau les électeurs, des normes d’origine référendaire. Autrement dit, d’un point de vue strictement juridique, ce que le peuple fait, le parlement peut subséquemment le défaire, et ce, sans égard pour les problèmes de légitimité démocratique que ce genre de modification peut générer. Par exemple, ce fut le cas en France où les autorités ont pu, en 2008, procéder par voie parlementaire à la ratification du *Traité de Lisbonne*, et ce, même si les électeurs s’étaient déjà, en 2005, prononcés négativement sur un projet semblable<sup>39</sup> à l’occasion du référendum sur le projet de *Traité établissant une Constitution pour l’Europe*<sup>40</sup>.

Par la voie d’un amendement, d’une nouvelle législation, voire même d’une abrogation pure et simple des normes adoptées à l’origine par référendum, les représentants du peuple arrivent donc à infléchir, et même à contredire, l’expression référendaire, et ce, non seulement pour les normes adoptées à la suite d’un réfé-

---

Approaches to Old Questions », *Ann. Rev. Pol. Sc.*, 2004 (7) p. 467 ; Elisabeth R. Gerber, Arthur Lupia, Mathew D. McCubbis et D. Roderick Kiewiet, *Stealing the Initiative : How State Government Responds to Direct Democracy*, Upper Saddle River, Prentice Hall, 2001, 120 p. ; Elisabeth R. Gerber et Simon Hug, « Legislative Response to Direct Legislation », dans Matthew Mendelsohn et Andrew Parkin (s. d.), *Referendum Democracy : Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Houndmills New York, Palgrave, 2001, pp. 88-108.

37. Patrick Taillon, « Pour une redéfinition du référendum consultatif », *RIDC*, 2007 (59), p. 143.

38. Patrick Taillon, *Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple ? Essai critique sur la rationalisation de l’expression référendaire en droit comparé*, Paris, Dalloz, 2012, pp. 315-370.

39. Henri Oberdorff, « Le Traité de Lisbonne : une sortie de crise pour l’Union européenne ou plus ? », *RDP*, 2008 (3), p. 774 ; Florence Chaltiel, « Le Traité de Lisbonne : de l’élaboration à la signature et la structure », *LPA* 2008 (7), p. 5.

40. Référendum français du 29 mai 2005 (*Traité établissant une Constitution pour l’Europe*) et référendum néerlandais du 1<sup>er</sup> juin 2005 (*Traité établissant une Constitution pour l’Europe*), dans CD2, précité, note 65.

Référendum néerlandais du 1<sup>er</sup> juin 2005 (*Traité établissant une Constitution pour l’Europe*), dans CD2, précité, note 65.

rendum consultatif, mais aussi et surtout pour bon nombre de normes directement exécutoires issues d'un référendum dit « décisionnel »<sup>41</sup>.

Il existe certes quelques exceptions où la modification des normes référendaires est obligatoirement soumise à l'approbation des électeurs. On en trouve quelques illustrations dans les États où, comme en Suisse, en Irlande et en Australie, le recours au référendum est impératif en certains domaines. Le référendum devient alors une *condition nécessaire* à la modification de toute une série d'actes, notamment la modification de la Constitution. Toutefois, même dans ces circonstances, les autorités représentatives disposent d'autres moyens leur permettant de surmonter ou de contourner « l'obstacle » référendaire. Elles peuvent procéder en deux étapes en abrogeant, dans un premier temps, la norme qui rend obligatoire la tenue d'un référendum pour ensuite, dans un deuxième temps, modifier, par voie parlementaire, les normes adoptées initialement par voie référendaire.

C'est en partie ce qui s'est produit en France avec la modification en 2008 de l'article 88-5 de la Constitution française. Alors que le pouvoir constituant français avait introduit en 2005 l'obligation constitutionnelle de tenir un référendum avant toute nouvelle adhésion à l'Union européenne<sup>42</sup>, les parlementaires agissant à titre de constituant (selon la procédure prévue à l'article 89 de la Constitution) ont tout simplement adopté une dérogation au caractère obligatoire du référendum<sup>43</sup>. En modifiant ainsi le domaine d'application du référendum obligatoire sur les nouvelles adhésions à l'Union européenne, les parlementaires français se sont donné la capacité juridique de consentir par voie parlementaire à des élargissements qui autrement n'auraient que peu de chances d'être adoptés par les électeurs, voire même qui auraient déjà été rejetés par ceux-ci.

En outre, à supposer que la modification du domaine référendaire soit elle-même soumise à la procédure du référendum obligatoire<sup>44</sup>, il reste toujours possible pour les autorités représentatives de tenir des référendums à répétition, c'est-à-dire de consulter régulièrement les électeurs sur des projets semblables jusqu'à ce que ceux-ci fournissent la réponse privilégiée par les autorités représentatives. Par exemple, on peut penser à la ratification du *Traité de Maastricht* par le Danemark où les autorités ont dû s'y prendre à deux reprises, en moins de 12 mois, afin d'obtenir le résultat désiré<sup>45</sup>. Dans la même optique, le *Traité de Nice* et le *Traité de*

41. Pier Vincenzo Uleri, « Introduction », dans Michael Gallagher et Pier Vincenzo Uleri (s. d.), *The Referendum Experience in Europe*, New-York, St. Martin's Press, 1996, p. 7.

42. *Loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution*, JORF n° 51 du 2 mars 2005, p. 3696.

43. *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République*, JORF n° 171 du 24 juillet 2008, p. 11890, art. 88-5. Ainsi, l'Assemblée nationale et le Sénat sont désormais habilités à se soustraire à l'obligation de tenir un référendum en adoptant dans un premier temps une motion à la majorité des trois cinquièmes autorisant dans un deuxième temps la ratification du traité d'élargissement de l'Union par le vote des deux assemblées convoquées en Congrès. Les parlementaires doivent alors se soumettre à la procédure de l'article 89 alinéa 3 de la *Constitution de la France*.

44. *Attorney General for New South Wales c. Trethowan*, AC 1932, 526.

45. Référendums danois du 2 juin 1992 (*Traité de Maastricht*) et du 18 mai 1993 (*Traité de Maastricht, compromis d'Édimbourg*), dans CD2, précité, note 65.

*Lisbonne* ont également donné lieu en Irlande à plusieurs référendums en raison de la résistance exprimée par les électeurs irlandais à l'idée de ratifier les traités en question<sup>46</sup>. En outre, plusieurs questions comme le mode de scrutin<sup>47</sup>, la libéralisation du divorce<sup>48</sup> et l'interruption volontaire de grossesse<sup>49</sup> ont, toujours en Irlande, fait l'objet de référendums à répétition.

En somme, deux modèles de répartition des compétences entre le peuple et ses représentants doivent être distingués. D'un côté, celui de *l'équivalence des formes* pour lequel, la compétence étant partagée, ce qui est adopté directement par le corps électoral peut être subséquemment modifié par les autorités représentatives et, d'un autre côté, le modèle de la *séparation rigide des pouvoirs* qui suppose la constitution d'un domaine référendaire exclusif à l'intérieur duquel la norme adoptée par référendum ne peut être modifiée que par l'organisation d'un autre scrutin référendaire<sup>50</sup>. Pour ces deux formes possibles de répartition des compétences entre le peuple et les représentants correspondent deux principes fondamentaux qui structurent l'ordre juridique, soit les principes de *hiérarchie des normes* et de *parallélisme des formes*. Le dilemme est en fait le suivant : soit l'on applique le principe de hiérarchie des normes en s'appuyant sur l'objet formel des normes et l'on permet aux autorités représentatives de contredire la volonté exprimée directement par référendum (modèle de *l'équivalence des formes* entre le peuple et les représentants), soit l'on applique celui de *parallélisme des formes* et le moindre changement mineur ou secondaire nécessite l'organisation d'un lourd processus référendaire (modèle de la *séparation rigide des compétences* entre le peuple et les représentants).

### Le contrôle de la conformité aux normes hiérarchiquement supérieures

À tous ces procédés dont disposent les autorités représentatives pour restreindre l'effet contraignant du scrutin et, par le fait même, la portée de l'expression référendaire, s'ajoutent une autre série de procédés de nature juridictionnelle qui, au nom du principe de primauté du droit, permettent de subordonner la volonté issue du scrutin à une forme d'obligation de conformité à des normes hiérarchiquement supérieures.

46. Référendums irlandais du 7 juin 2001 (*Traité de Nice*) et du 19 octobre 2002 (*Traité de Nice second scrutin*). De plus, ce fut de nouveau le cas lors du référendum irlandais du 9 octobre 2009 (*Traité de Lisbonne, second référendum*) à la suite de la victoire du « non » lors du référendum irlandais du 12 juin 2008 (*Traité de Lisbonne*), dans CD2, précité, note 65.

47. Référendums irlandais du 16 octobre 1968 (*Mode de scrutin représentation majoritaire*) et du 18 juin 1959 (*Mode de scrutin représentation majoritaire*), dans CD2, précité, note 65.

48. Référendums irlandais du 24 novembre 1995 (*Libéralisation du divorce*) et du 26 juin 1986 (*Libéralisation du divorce*), dans CD2, précité, note 65.

49. Référendums irlandais du 6 mars 2002 (*Interruption de grossesse en cas de danger pour la mère*), du 25 novembre 1992 (*3 questions relatives à l'interruption volontaire de grossesse*) et du 7 septembre 1983 (*Interdiction de l'IVG*), dans CD2, précité, note 65.

50. Patrick Taillon, *op. cit.*, note 65, p. 316 à 330.

Cette intervention du juge, destinée à garantir la primauté du droit, est un procédé particulièrement redoutable. Elle permet en pratique de subordonner l'expression référendaire à toute une variété de normes, de valeurs et de principes généralement formulés en des termes généraux, comme c'est le cas le plus souvent des instruments de protection des droits et libertés. Considérées comme étant au-dessus de la volonté des pouvoirs politiques en général et de celle du peuple s'exprimant par référendum en particulier, ces normes hiérarchiquement supérieures s'imposent alors à l'ensemble des décisions politiques, et ce, qu'elles soient prises directement par référendum ou indirectement par l'entremise des représentants<sup>51</sup>. Qu'il procède à un examen de la légalité, de la constitutionnalité, de la conventionnalité ou de la supraconstitutionnalité d'une norme référendaire, le juge se trouve toujours à subordonner la volonté issue du scrutin au principe de primauté du droit, ce qui limite considérablement la portée de l'expression référendaire. Il en résulte, qu'on le veuille ou non, une atteinte significative à la souveraineté du peuple<sup>52</sup>, c'est-à-dire une atteinte à la capacité des électeurs de formuler des normes s'imposant à l'ensemble des organes de l'État.

De cette façon, c'est non seulement la justice constitutionnelle (entendue ici au sens large de l'ensemble des juridictions compétentes en matière de contrôle de constitutionnalité) qui est mobilisée au service de la rationalisation de l'expression référendaire, mais bien un ensemble de principes constitutifs qui servent de normes de référence à cette remise en cause de l'expression référendaire. Deux types d'obligation de conformité doivent être distingués : la conformité à des normes de référence qui, en raison d'une impossibilité de fait ou de droit, s'imposent au peuple sans que celui-ci ait la possibilité de les faire évoluer et la conformité à des normes qui, au contraire, peuvent éventuellement être modifiées par le peuple ou ses représentants dans le cadre de l'exercice du pouvoir constituant<sup>53</sup>.

Cette distinction est importante dans la mesure où elle conditionne en grande partie l'impact de l'intervention du juge sur le principe de souveraineté populaire. Après tout, l'ampleur de l'atteinte à la souveraineté ou à la liberté politique du peuple de choisir son destin varie considérablement selon que les normes dites fondamentales, qui servent de référence au contrôle de conformité, sont ou non

51. Marthe Fatin-Rouge Stéfanini, *op. cit.*, note 65, 382 p.

52. Pierre Pactet, « Brèves remarques sur le pouvoir de dernier mot en droit constitutionnel », *De la Constitution. Mélanges en l'honneur de J.-F. Aubert*, Bâle et Francfort-sur-le-Main, Helbing & Lichtenhahn, 1996, p. 77 ; Blaise Knapp, « Principes et modalités de la démocratie directe », dans Francis Delpérée (s. d.), *op. cit.*, note 65, p. 80-81 ; Marcel David, *Le peuple, les droits de l'homme et la république démocratique*, Paris, L'Harmattan, 2003, 430 p. ; Jean Foyer, « Pour la suppression du Conseil constitutionnel », *Rev. adm.*, 1988, n° 301, p. 101 ; J.-M. Denquin, *op. cit.*, note 65, p. 295.

53. Comme l'indique Andreas Auer, « il faut reconnaître que la possibilité, pour le peuple, de proposer et de voter la révision de la Constitution est l'une des conditions mêmes de la légitimité de l'interprétation judiciaire de la Constitution. [...] car si le juge, qui interprète la Constitution, ne peut pas être contrôlé par une révision formelle de celle-ci, il se met non pas au service mais au-dessus de la Constitution, ce qui contredit la nature juridique essentielle, à savoir, la suprématie, de cette dernière ». Andreas Auer, *op. cit.*, note 65, p. 137-138 ; Eugène E. Rostow, « The Democratic Character of Judicial Review », *Harvard L. Rev.* 1952 (66), p. 197 ; Henry Roussillon, *Référendum et démocratie, Secondes assises de l'Association des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel du 1<sup>er</sup> et 2 avril 1996*, Presses de l'Université Toulouse, 1998, pp. 187-188.

modifiables par le peuple ou, à tout le moins, par l’entremise de ses représentants. En tout état de cause, cela dépend du degré de rigidité des procédures de modification constitutionnelle (les normes de référence sont-elles modifiables en pratique ?), de la place que le peuple y occupe (le peuple dispose-t-il du monopole du pouvoir constituant à travers la procédure du référendum constitutionnel obligatoire ?) et des règles d’initiative en vigueur (un groupe d’électeurs peut-il de son propre chef initier une procédure de modification constitutionnelle ?).

Quoi qu’il en soit, en soumettant le peuple au respect de normes hiérarchiquement supérieures et en permettant aux autres organes de l’État de s’affranchir de la volonté directement exprimée par les électeurs, le phénomène de rationalisation emporte des conséquences majeures sur la portée juridique de l’expression référendaire. La souveraineté du peuple et le statut de la volonté directement exprimée par les électeurs s’en trouvent directement affectés.

Même si le Conseil constitutionnel français s’est jusqu’ici abstenu de procéder explicitement au contrôle de constitutionnalité des lois référendaires, écartant à deux reprises cette avenue<sup>54</sup> mais laissant peut-être entrevoir récemment un changement possible de jurisprudence<sup>55</sup>, la France, à l’instar des autres pays membres de l’Union européenne, est potentiellement exposée à un contrôle de conventionnalité, c’est-à-dire à un contrôle de conformité du contenu des décisions référendaires avec le droit communautaire<sup>56</sup> et le droit de la Convention européenne des droits de l’homme<sup>57</sup>. Ce contrôle peut être exercé soit par le juge national<sup>58</sup>, soit

54. Dans les décisions du 6 novembre 1962 (portant sur la constitutionnalité du recours au référendum de l’article 11 pour procéder à la modification de la Constitution) et du 23 septembre 1992 (portant sur la constitutionnalité de la loi autorisant la ratification du *Traité de Maastricht* adoptée par référendum le 20 septembre 1992), le Conseil constitutionnel a refusé d’exercer toute forme de contrôle de constitutionnalité des lois référendaires au motif que ces lois, contrairement aux lois ordinaires, étaient « l’expression directe de la souveraineté nationale ». Décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962 (*Loi relative à l’élection du président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962*), *JORF* du 7 novembre 1962, p. 10778 ; Décision n° 92-313 DC, du 23 septembre 1992 (*Loi autorisant la ratification du Traité sur l’Union européenne*), *JORF* 25 septembre 1992, p. 13337.

55. Décision du 24 mars 2005 sur des requêtes présentées par S. Hauchemaille et par A. Meyet, *JORF* du 31 mars 2005, p. 5834 ; Marthe Fantin-Rouge Stefanini, « La décision du Conseil constitutionnel du 24 mars 2005, Hauchemaille et Meyet : un nouveau pas en matière de contrôle des référendums », *RFDA*, 2005, p. 1044 ; Jean-Pierre Camby, « Le contentieux de l’organisation du référendum du 29 mai 2005 », *RD publ.*, 2005, p. 596.

56. CJCE 4 octobre 1991, *S.P.U.C. Ltd c. Stephen Grogan*, aff. C-159/90, *Rec. CJCE* I-4688.

57. *Open Door et Dublin Well Woman c. Irlande*, arrêt du 29 octobre 1992, CEDH, série A, n° 246. Cette idée selon laquelle la CEDH contrôle l’ensemble des normes nationales — y compris les normes constitutionnelles — a été par la suite confirmée par l’arrêt *Parti communiste unifié c. Turquie*, arrêt du 30 janvier 1998, *Rec. CEDH* 1998-I ; Frédéric Sudre, « L’interdiction de l’avortement : le conflit entre le juge constitutionnel irlandais et la Cour européenne des droits de l’homme », *RFDC*, 1993, p. 219.

58. Par exemple, en France, le contrôle de conventionnalité des lois parlementaires a été pratiqué par le juge judiciaire dès 1975 (Cass. civ. 24 mai 1975, *Société Cafés J. Vabre*) et, plus tardivement, par le juge administratif en 1989 (CE 20 octobre 1989, *Nicolo*). Puis, à l’occasion de l’arrêt *Sarran*, le commissaire du gouvernement a soutenu devant le Conseil d’État que les lois référendaires ordinaires devaient être soumises au *contrôle de conventionnalité*, et ce, « nonobstant la circonstance qu’elles échappent au contrôle de constitutionnalité ». CE 30 octobre 1998, *Sarran*.

par le juge supranational<sup>59</sup> et il est effectué à partir de normes sur lesquelles le peuple n’a, en pratique, pas d’emprise.

Du reste, ce type de contrôle de conformité des décisions prises par référendum à des normes hiérarchiquement supérieures existe entre autres en Italie<sup>60</sup>, au Portugal<sup>61</sup>, en Suisse (conformité au droit international impératif)<sup>62</sup> et en Irlande (en ce qui concerne les référendums législatifs)<sup>63</sup>.

Qu’elle prenne la forme d’un contrôle juridictionnel ou d’une intervention des autorités politiques dans le processus référendaire, cette tendance des autorités constituées à faire fi de la souveraineté de l’expression référendaire reste un phénomène des plus controversés. Certes, les procédés varient considérablement selon les époques et selon le contexte institutionnel propre à chaque État. Cela dit, même si les techniques employées aujourd’hui afin de canaliser et d’orienter l’expression du peuple par référendum ne sont pas tout à fait les mêmes que celles préconisées sous le Second Empire, il n’en reste pas moins que la finalité est encore la même, soit celle de préserver le plus possible la marge de manœuvre des élites représentatives face à l’intervention directe du peuple par référendum.

Évidemment, le recours à ce genre de procédés pose des problèmes de légitimité considérables, ce qui explique en grande partie leur usage relativement peu fréquent. Par exemple, les autorités représentatives se sentent généralement liées par la volonté issue du scrutin qu’elles s’efforcent de mettre en œuvre. Par

59. CJCE 4 octobre 1991, *S.P.U.C. Ltd c. Stephen Grogan*, aff. C-159/90, *Rec. CJCE* I-4688 ; *Open Door et Dublin Well Woman c. Irlande*, arrêt du 29 octobre 1992, CEDH, série A, n° 246 ; Frédéric Sudre, *art. cit.*, note 65, p 219.

60. *Constitution de l’Italie*, art. 75 et 138. À titre d’exemple, voir : sentence n° 47/1991 du 17 janvier 1991, *Gazz. Uff.* du 6 février 1991 ; Sentence n° 5/1995 du 12 janvier 1995, *Gazz. Uff.*, *prima serie speciale*, du 18 janvier 1995.

61. *Constitution du Portugal*, art. 115 § 8 et art. 223 (2) f) ; *Lei Orgânica do Regime do Referendo*, Loi n° 15-A/98 du 3 avril 1998, art. 241 et 243 [ci-après : *Loi organique sur le référendum*], en ligne : <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/legislacao030201.html> art. 11, 15 et 105 ; Arrêt n° 288/98 du 17 avril 1998 (*Référendum sur l’interruption volontaire de grossesse*), *Diário da República*, n° 91 (series I-A) du 18 avril 1998, p. 1714 (2) à 1714 (35) ; arrêt n° 531/98 du 29 juillet 1998 (*Référendum au sujet du Traité d’Amsterdam*), *Diário da República (Official Gazette)*, n° 174 (series I-A) du 30 juillet 1998, p. 3660-(2) à 3660(13) ; Arrêt n° 704/2004 du 17 décembre 2004 (*Référendum sur le Traité établissant une Constitution pour l’Europe*), *Diário da República*, n° 304 (serie I-A) du 30 décembre 2004, p. 7390, trad. CODICES (base de donnée en ligne de la Commission de Venise), en ligne : [http://www.venice.coe.int/site/main/presentation\\_F.asp?MenuL=F](http://www.venice.coe.int/site/main/presentation_F.asp?MenuL=F).

62. Arrêté fédéral concernant l’initiative populaire « pour une politique d’asile raisonnable », *FF* 1996 I 1305 du 14 mars 1996 ; La jurisprudence de l’Assemblée fédérale sur cette question est désormais codifiée de la *Constitution de la Suisse*, art. 193-194 ; Michel Hottelier, « Suisse : réforme globale de la Constitution fédérale », *RFDC*, 1995, pp. 333-349 ; Jean-François Flauss, « Droit constitutionnel et droit international : le contrôle de la validité internationale des initiatives populaires en Suisse », *RFDC*, 1995, p. 625.

63. La *Constitution de l’Irlande* (articles 26 et 27) prévoit pour le référendum législatif un contrôle facultatif et préventif qui déroge à la procédure *a posteriori* qui s’applique normalement aux lois d’origine parlementaire. Il faut toutefois préciser qu’en pratique encore aucun référendum législatif n’a été organisé en Irlande alors que plusieurs dizaines d’amendements constitutionnels ont été soumis au peuple par référendum sans qu’il puisse être question d’en contrôler la conformité aux autres dispositions constitutionnelles en raison de la nature constitutionnelle du scrutin. *Finn c. Procureur général*, *IR* 1983, 154, (motifs du juge Barrington) ; *Slattery c. An Taoiseach*, *IR* 1993, 286 (motifs du juge McCarthy, § 301) ; *Hanafin c. Minister for the environment*, *ILRM* 1996, 2, 183 (High Court).

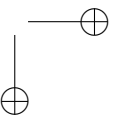
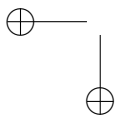
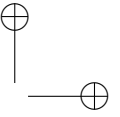
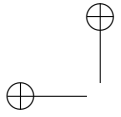
conséquent, elles s’abstiennent la plupart du temps de modifier par voie parlementaire ce qui a été décidé par voie référendaire. De même en ce qui concerne le contrôle juridictionnel de la conformité du scrutin aux normes hiérarchiquement supérieures : les juges vont parfois refuser d’examiner la conformité des normes référendaires<sup>64</sup> ou encore faire preuve de retenue en privilégiant par exemple la technique de l’interprétation conforme de manière à ne pas opposer directement la volonté du peuple aux normes hiérarchiquement supérieures. Résultat : rares sont les décisions où le juge s’oppose expressément à la volonté issue d’un référendum national.

Toujours est-il que même si leur usage reste peu fréquent, tous ces procédés qui orientent ou limitent la portée de l’expression référendaire demeurent bien réels. Les différents organes de l’État peuvent y recourir afin de s’affranchir des résultats d’un référendum apparaissant comme politiquement inopportuns ou contraires à des principes fondamentaux. Qu’ils semblent politiquement difficiles à mettre en œuvre ne change rien au fait qu’ils soient juridiquement admis. La fréquence de leur utilisation ne change rien à la gravité de l’atteinte au principe de souveraineté qui résulte de leur seule existence.

Des plébiscites bonapartistes au sort réservé par les autorités françaises à la volonté exprimée lors du référendum de 2005 sur le *Traité établissant une Constitution pour l’Europe* à l’occasion de la ratification du *Traité de Lisbonne*, on retrouve une même constante, soit les rapports pour le moins ambigus qu’entretiennent les élites représentatives avec l’expression directe de la volonté du peuple. Certes, l’intensité avec laquelle les autorités cherchent à orienter, en amont, ou à minimiser, en aval, l’expression de la volonté du peuple est appelée à varier considérablement en fonction des circonstances de chaque scrutin. Il n’en reste pas moins que les instruments juridiques à la disposition des autorités sont bien réels, qu’ils sont pour la plupart communs à de multiples États et qu’ils évoluent vers des actions plus subtiles fondées sur le principe de primauté du droit.

---

64. Décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, *précitée*, note 65 ; Décision n° : 92-313 DC du 23 septembre 1992, *précitée*, note 65.





## L'ORDRE CONTRACTUEL MIS EN QUESTION

### ÉLÉMENTS POUR UNE (THÉORIE) CRITIQUE DU CONSENTEMENT (DES POPULATIONS)

VINCENT FORRAY

*Université McGill*

**D**ANS CE COURT TEXTE, je voudrais confronter le consentement des populations avec ce qu'un juriste civiliste sait du consentement en droit des contrats. Il s'agit donc de considérer un objet historico-politique du point de vue d'une théorie juridique. Je tâcherai d'abord de préciser pourquoi le consentement des populations et le consentement contractuel peuvent être confrontés, en quoi ils sont comparables. Je voudrais ensuite soutenir l'idée selon laquelle le consentement des populations n'est pas, contrairement à une présentation habituelle, un élément substantiel de l'État démocratique, une condition juridique de l'État de droit. Il me semble plutôt que le consentement des populations n'a, en lui-même, absolument aucun effet de droit. Il est la forme juridique d'une certaine pensée sur la démocratie. Corrélativement, son efficacité dépend l'adhésion préalable des populations au projet démocratique élaboré aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles.

#### I.

Le consentement des populations et le consentement en droit des contrats opèrent sur des plans différents. Le premier se déploie sur un plan politique ; il est une chose publique. Le second occupe un plan civil ; il est une chose privée. D'autres différences viennent à l'esprit. Le consentement des populations manifeste la volonté d'un groupe d'individus en réponse à l'offre formulée par un État. Le consentement en droit des contrats manifeste la volonté d'un seul individu

en réponse à la sollicitation — l’offre de contrat — formulée par un autre individu. Le consentement des populations engage ces dernières dans un projet de l’État-nation ; il implique la patrie. Le consentement en droit des contrats engage l’individu dans une relation économique ; il implique le patrimoine.

Ces oppositions n’apparaissent pas décisives. Malgré elles, des liens conceptuels s’établissent entre le consentement des populations et le consentement en droit des contrats. Le consentement engage ; le consentement est une manifestation de volonté. Il semble que le plan politique et le plan civil puissent se croiser, se refléter l’un dans l’autre, peut-être se modifier l’un l’autre. C’est que le consentement des populations et le consentement en droit des contrats dérivent du même courant théorique. Un courant produit par des philosophes aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles ; philosophes occupés par une question centrale : comment fonder l’ordre social sur la liberté humaine, ou « comment gouverner les hommes dans la liberté » (Jaume, p. 11) ?

Cette question prolonge le paradoxe auquel conduit la sortie progressive — très progressive — de l’âge du théologico-politique. Par théologico-politique, au-delà de la référence à Spinoza, j’entends la conviction selon laquelle les règles qui permettent la vie en société se déduisent d’une parole divine révélée aux hommes ou procèdent de l’interprétation rationnelle de celle-ci. Et cette conviction perd graduellement de sa force. La pensée se trouve alors aux prises avec un paradoxe : l’homme est libre / l’homme est un être social. Liberté et sociabilité, deux éléments de la nature de l’homme qui investissent celui-ci de besoins irrépressibles et contradictoires. Et toute la question est de concilier ces besoins dans l’ordre social ; de résoudre le paradoxe. Le consentement offre de le faire. Il permet à chacun de s’obliger par l’aliénation volontaire d’une parcelle de sa liberté. Ainsi l’individu peut être lié dans la société conformément aux dispositions de sa nature.

Voici par exemple ce que Quentin Skinner écrit à propos des *Éléments de la loi naturelle et politique* de Thomas Hobbes (1650) :

« Étant donné que notre condition naturelle se caractérise par le fait que nous possédons l’intégralité de notre liberté et étant donné que cette liberté naturelle consiste pour nous en le droit d’agir entièrement selon notre volonté et notre pouvoir, il s’ensuit qu’elle peut nous être confisquée de deux manières : soit nous pouvons perdre la capacité d’agir et notre pouvoir, soit nous pouvons perdre le droit de le faire ».

Et Skinner indique que, selon Hobbes, nous perdons le droit d’agir selon notre liberté naturelle en passant une convention qui prohibe son exercice. (Hobbes et la conception républicaine de la liberté, p. 60, puis p. 62).

Rousseau pose le problème et le résout de la manière suivante (Du contrat social, 1762) :

« [...] la force et la liberté de chaque homme étant les premiers instruments de sa conservation, comment les engagera-t-il sans se nuire et sans négliger les soins qu’il se doit ? Cette difficulté ramenée à mon

sujet peut s'énoncer en ces termes : « trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun s'unissant à tous n'obéisse pourtant qu'à lui-même, et reste aussi libre qu'auparavant ». Tel est le problème fondamental dont le contrat social donne la solution ».

Nous avons là deux figures du consentement. La première est celle du consentement comme promesse, émanation de la volonté individuelle, produit d'une libre délibération. La seconde est celle du consentement comme convention. Elle résonne du *cum sentire*, c'est-à-dire le « vouloir ensemble » ; elle rejoint le *cum venire*, le « venir ensemble » duquel on tire la « convention ». L'idée d'interdépendance des volontés individuelles qui fusionnent dans le contrat la domine. Elle suggère que le tout ainsi formé — une union des volontés — est plus que la somme des éléments qui le compose.

Ces deux figures du consentement traversent l'histoire récente du concept. Elles s'entremêlent dans la philosophie moderne. Chez Grotius, dans le *Droit de la guerre et de la paix*, le consentement soutient la promesse. Le promettant est obligé lorsqu'à sa « détermination se joint le témoignage de l'intention de conférer un droit propre à autrui : c'est là une promesse parfaite ayant le même effet que l'aliénation de la propriété ». Ainsi, le consentement donné « avec délibération » oblige celui qui l'a émis. Il ne transfère cependant un droit qu'après l'acceptation. Il reste que l'engagement contractuel procède de l'aliénation volontaire d'une parcelle de liberté individuelle.

Chez Kant, dans la *Doctrine du droit*, l'engagement résulte de la volonté commune. Kant est confronté au problème de la rencontre de l'offre et de l'acceptation — de l'échange des consentements — , rencontre impossible dans le monde empirique. L'offrant et celui qui consent sont libres, libres donc de rétracter leur volonté individuelle. La déduction transcendantale fournit la volonté commune comme solution. « Les deux actes, celui de la promesse et celui de l'acceptation ne sont point représentés comme se suivant l'un l'autre, mais tout au contraire comme procédant d'une unique volonté commune ». Ici encore, le consentement finit par engager l'individu, mais selon un processus différent qui, alors, influence le concept. Le consentement se détermine en fonction d'une finalité, la convention, plutôt qu'il ne se développe sur une cause, la promesse.

Consentement-promesse et consentement-convention passent dans le Code civil. Les articles 1101 et 1108 en témoignent de manière emblématique. Les civilistes du XIX<sup>e</sup> siècle seront d'ailleurs bien embarrassés au moment d'expliquer pourquoi tout contrat, comme convention, requiert le consentement de toutes les parties que celle-ci engage, alors que seul le consentement de la partie qui s'oblige est exigé (un exemple : Demolombe, p. 44-83). Le modèle logé dans la partie la plus générale consacrée aux contrats et obligations conventionnelles n'a pas été pensé par des juristes. Le consentement n'a pas été construit pour fournir des réponses à des questions de droit civil. Le droit français des contrats a été doté d'une théorie du consentement par des philosophes (M. Villey). Les civilistes ont dû s'en accommoder.

La filiation du consentement des populations avec la philosophie moderne est plus facile à établir ; elle est notoire. Le consentement des populations apparaît comme une condition des démocraties proposées par l'École du droit naturel et la pensée politique des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles. Il vient relayer le consentement des individus. Celui-ci doit, à un moment du processus théorique de formation de l'État démocratique, épouser une dimension collective. Ce peut-être, comme chez Rousseau, en constituant la volonté générale.

Le consentement des individus apparaissait comme prélude à la démocratie parce qu'il répondait à la question de l'engagement volontaire de l'homme libre dans un lien social. Le consentement des populations — il vaut mieux dire ici « consentement du peuple » — parachève la démocratie. Établissant la volonté générale, il est créateur, non plus seulement d'un lien, mais d'un corps. Un passage du *Contrat social* est ainsi exemplaire :

« Chacun de nous met en commun sa personne et sa puissance sous la suprême direction de la volonté générale ; et nous recevons en corps chaque membre comme partie indivisible du tout. À l'instant, au lieu de la personne particulière de chaque contractant, cet acte d'association produit un corps moral et collectif composé d'autant de membres que l'assemblée a de voix, lequel reçoit de ce même acte son unité, son *moi* commun, sa vie et sa volonté. Cette personne publique, qui se forme ainsi par l'union de toutes les autres, prenait autrefois le nom de cité, et prend maintenant celui de république ou de corps politique, lequel est appelé par ses membres *état* quand il est passif, *souverain* quand il est actif, *puissance* en le comparant à ses semblables ».

La lecture de ce passage nous ramène aux conventions dont parlait Hobbes plus de cent ans auparavant. Elles ont pour effet de concourir à la constitution d'une « Personne de la multitude » qui porte le nom de République (Skinner, pp. 183-184). Ainsi, au chapitre 17 du *Leviathan* on peut lire qu'une République est :

« une personne unique telle qu'une grande multitude d'hommes se sont faits, chacun d'entre eux par des conventions mutuelles qu'ils ont passées l'un avec l'autre, l'auteur de ses actions, afin qu'elle use de la force et des ressources de tous, comme elle le jugera expédient, en vue de leur paix et de leur commune défense ».

Un enjeu massif du consentement des populations se dégage : la détermination de la souveraineté. Nous rejoignons par là même le thème de ce colloque qui établit une conjonction entre le consentement des populations et le changement de souveraineté. À ce moment théorique, où le consentement et la souveraineté sont reliés, la pensée oscille constamment entre le maintien de la souveraineté sous l'autorité du consentement et la projection de la souveraineté à l'extérieur de ce dernier. Dans le premier cas, le consentement doit soutenir en permanence la volonté générale sans quoi elle s'effondre sur elle-même ; la souveraineté est populaire. Dans le second cas, le consentement est fondateur d'une volonté qui le dépasse et prend son autonomie ; la souveraineté se nationalise.

En tous les cas, le consentement des populations est investi d'une fonction théorique cruciale : garantir la démocratie ; soit en l'établissant, soit en la maintenant.

Cette idée est passée dans le droit constitutionnel français. Un régime politique démocratique doit assurer l'expression du consentement des populations. L'État y puise un principe de souveraineté dont il tire des conséquences constitutionnelles. Dans les *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Adhémar Esmein, après avoir affilié la souveraineté aux philosophes du XVIII<sup>e</sup> siècle et à l'École du droit de la nature et des gens, chemine ainsi du principe aux conséquences.

Deux aspects de ses développements peuvent être soulignés ici. Le premier tient à la persistance du consentement populaire au soutien du principe de souveraineté. Le concept persiste au-delà de la réfutation du contrat social, tombé devant l'impossibilité historique de l'état de nature. On le retrouve dans les passages consacrés à la scolastique. Puis, il disparaît au moment de présenter la doctrine de la souveraineté absolue par droit divin, celle de la prescription de la souveraineté par longue possession, celle de la formation empirique de la souveraineté selon les thèses des sociologies historiques. Esmein expose enfin sa conception du principe de souveraineté nationale. Le consentement populaire réapparaît afin de la soutenir ; simplement il a changé de forme. Esmein parle de « l'adhésion de l'opinion publique » ou « de la volonté générale ». La thèse est la suivante. La souveraineté nationale est l'interprétation d'un fait social : l'obéissance des citoyens. Or celle-ci procède, soit de l'emploi de la force, soit de l'adhésion de l'opinion publique. Esmein montre, dans des pages où il cite Benjamin Constant et Tocqueville — où il pourrait citer Locke — que seule cette adhésion de l'opinion peut soutenir durablement la souveraineté. Ainsi, le consentement des populations assure la stabilité politique ; il garantit la démocratie.

Le second aspect que je retiendrai des *Éléments de droit constitutionnel* tient à la transition qu'Adhémar Esmein opère entre le principe de souveraineté et ses conséquences. Il s'agit de passer des théories politiques au droit. L'idée est que l'opinion publique, support de la souveraineté, pose problème si elle n'est qu'un fait social. Elle ne peut jouer pleinement son rôle qu'à condition de devenir un fait juridique. Pour cela, il faut la canaliser par les procédures du droit.

« Mais, si l'opinion publique est ainsi la force politique primordiale et nécessaire, si elle est la souveraineté de fait, lorsque la souveraineté légale réside ailleurs que dans la nation d'où sort cette opinion, celle-ci ne peut exercer son empire que d'une façon imparfaite, irrégulière ou révolutionnaire. L'opinion souveraine ne se traduit alors que par des expressions confuses ou par des vœux vagues ou inefficaces : elle ne peut se présenter au souverain légal que sous la forme d'humbles requêtes ou s'imposer à lui que sous la forme d'une émeute ou d'une révolution. Il y a un manque d'harmonie entre le fait et le droit. Placer au contraire la souveraineté légale là où réside nécessairement la souveraineté de fait ou d'opinion, c'est rétablir l'harmonie ; c'est traduire dans le droit, aussi exactement que possible le fait inévitable. Reconnaître, organiser et respecter la souveraineté nationale, c'est donner à

l’opinion publique, force supérieure, une expression précise, une valeur juridique, une autorité légale ».

Ainsi, le droit peut seul offrir une réalisation à la souveraineté nationale véritable, c’est-à-dire celle fondée sur le consentement populaire. À ce dernier correspondent des corrélats techniques qui établiront le gouvernement des hommes dans la liberté (n’oublions pas qu’Esmein aborde ces questions dans la première partie de son livre intitulée : *La liberté moderne : principes et institutions*). Il s’agit, notamment, de la forme de l’État, du droit de suffrage politique, du gouvernement représentatif.

L’idée selon laquelle les droits de suffrage, les modes de scrutins et les techniques de consultation des populations constituent des procédures d’expression du consentement n’est pas directement mobilisée dans les livres récents de droit constitutionnel. Il s’agit plutôt d’examiner « les modes d’exercice de la souveraineté », « l’expression de la souveraineté », la manière dont le pouvoir entretient des « rapports avec la nation » (Debbash, Bourdon, Ponthier, Ricci), ou de présenter le régime représentatif (Gicquel). Une telle réduction théorique s’explique. Le consentement populaire, la volonté générale ou nationale, l’opinion publique constituent des éléments de vérité des théories modernes de la démocratie. Si bien qu’en discuter dans un livre destiné aux juristes est inapproprié. Il faut simplement en faire état dans des développements qui ne sont pas consacrés à des éléments positifs, mais à l’histoire constitutionnelle ou la théorie de l’État. Le mot « consentement » apparaît peu dans les livres de droit constitutionnel. L’expression « consentement des populations » est employée au moment d’évoquer l’article 53 de la Constitution de 1958. Ces réductions théoriques ne peuvent pas faire oublier le lien qui unit la philosophie politique et le droit constitutionnel par l’intermédiaire du concept de consentement.

## II.

Dérivés de la même matrice conceptuelle, le consentement des populations et le consentement en droit des contrats sont comparables. Il est possible d’établir entre eux un jeu de miroir qui les présente, l’un et l’autre, sous des angles inhabituels. Le consentement des populations apparaît alors fragile, inquiété par les questions que lui adresse le droit des contrats. La première question concerne les effets de droit qu’il est capable de produire. Et je crois qu’il n’en produit aucun.

Rappelons-nous que le Code civil prescrit le consentement de la partie qui s’oblige. L’individu qui consent se trouve, selon la vieille formule des Institutes de Justinien, astreint envers une autre personne à faire ou à ne pas faire quelque chose. Mais le consentement *des populations* n’astreint celles-ci, ni à accomplir une prestation, ni à s’en abstenir.

Plus abstraitement, les consentements contractuels régulièrement échangés établissent une convention qu’il faut respecter pareillement à la loi. *Pacta sunt servanda*. Mais le consentement des populations ne forme aucune convention qui puisse tenir lieu de loi à ceux qui l’ont faite.

Bien sûr, le droit positif peut être amené à changer après l'expression d'un consentement populaire. De nouvelles obligations, de nouvelles lois ou des traités internationaux suivent parfois dans le temps le résultat d'un referendum ou d'un plébiscite. Mais ils ne trouvent jamais leur cause juridique dans le consentement exprimé. Ces nouvelles normes du droit obligent l'individu indépendamment de sa propre manifestation de volonté.

À une question posée, comme celle des 22-23 avril 1860 (« La Savoie veut-elle être réunie à la France? »), la réponse d'un individu — un citoyen — peut être « oui » ou « non ». Sa teneur n'a aucune importance à l'issue de la procédure engagée. De celle-ci s'évince forcément une majorité. La volonté politique peut se déterminer en fonction de cette majorité. Elle se formalise ensuite dans une loi ou un traité, c'est-à-dire une règle abstraite et générale obligeant quiconque est placé dans son champ d'application. Le « oui » ou le « non » individuels sont donc équivalents, neutres pour celui qui exprime l'un ou l'autre. L'individu est lié par la majorité, et non par sa volonté de transférer ou de ne pas transférer un droit à autrui. D'ailleurs, il est lié même s'il n'a manifesté aucune volonté — c'est le vote blanc. Le consentement qui devrait correspondre au concept juridique du même nom ne produit aucun effet de droit. La procédure est obligatoire, comme la règle qui en constitue une suite. Entre les deux se manifestent des volontés individuelles sans valeur. Leur agrégat forme bien un objet juridique — la majorité des suffrages — sur lequel s'appuie la volonté politique. Mais il s'agit d'un objet autonome : il établit une norme qui ne doit rien au concept de consentement. Les suites juridiques du plébiscite ou du referendum s'expliquent sans qu'il soit nécessaire d'évoquer ce dernier. Il suffit de dire que nous nous trouvons en présence d'une procédure constitutionnelle qui produit une norme juridique. En fait, il est difficile de considérer le plébiscite ou le referendum comme des corrélats techniques du consentement.

Le sentiment de l'inefficacité juridique du consentement des populations se renforce à l'évocation d'un autre aspect du droit des contrats. Je pense aux vices du consentement. Ainsi, l'émission du consentement n'est pas suffisante pour que le contrat produise légalement ses effets. Le consentement doit présenter certaines qualités « d'intelligence et de liberté » (Planiol). L'article 1109 dispose qu'« il n'y a point de consentement valable si le consentement n'a été donné que par erreur ou s'il a été extorqué par violence ou surpris par dol ». On peut dire aussi, que le droit s'assure de ce que le consentement a été donné avec délibération (Grotius, Hobbes). À défaut, le contrat est nul ou annulable. Une partie peut prétendre en justice n'avoir jamais été engagée dans un contrat. Le juge est chargé, dans ce cas, de remettre les parties dans la situation qui était la leur avant la conclusion du contrat.

Un tel dispositif assure d'abord la validité *juridique* du consentement contractuel. Il concrétise l'idée selon laquelle ce consentement est un élément essentiel du contrat. En cas d'absence ou d'altération de cet élément, le lien d'obligation n'aura rétrospectivement jamais existé ou sera rétroactivement rompu. Ce dispositif assure ensuite la validité *théorique* du consentement. La proposition affirmant qu'il n'y a d'obligation contractuelle que librement consentie est toujours vraie puisque

l'obligation à laquelle il n'a pas été librement consenti n'oblige pas. En d'autres termes, la règle selon laquelle le contrat suppose le consentement de la partie qui s'oblige apparaît efficace dans la mesure où sa violation est sanctionnée : l'ordre juridique ne reconnaît pas le contrat auquel manque le consentement de la partie qui s'oblige.

Au contraire, aucun dispositif n'assure au consentement des populations une telle efficacité : sa validité ne peut pas être discutée en justice (intervention de Jérôme Grévy). Il est possible d'établir une fraude ou un vice de la procédure de referendum ou de plébiscite. Mais c'est alors l'orientation de la majorité des suffrages qu'on espère discuter ou renverser. L'individu ne peut se soustraire à l'obligation légale qui parachève le referendum ou le plébiscite en démontrant que son consentement « n'a été donné que par erreur ou s'il a été extorqué par violence ou surpris par dol ».

Cette courte analyse montre que, selon les critères du droit des contrats, le consentement des populations ne vaut rien. Est-ce suffisant pour inquiéter réellement ce dernier ? Je ne le crois pas. D'un côté, je suis frappé par la fragilité du concept de consentement des populations, fragilité dont chacun peut faire facilement l'expérience. D'un autre côté, il me semble impossible d'abandonner l'idée selon laquelle une démocratie digne de ce nom construit les dispositifs propres à recueillir le consentement des populations. La question se déplace alors vers la possibilité de résoudre cette contradiction. Il convient de la formuler plus précisément. Ce qu'on appelle le « consentement des populations » ne produit aucun effet de droit rapportable au consentement en matière contractuelle. Comme si le formidable effort théorique produit afin de résoudre le problème de la démocratie moderne avait finalement été beaucoup plus fécond pour la théorie des rapports de droit privé que pour la théorie de l'État. Dans le même temps, la conviction de ce que les modes d'expression du consentement populaire assurent la pérennité de la démocratie persiste. L'État démocratique ne semble tout simplement pas possible à penser sans que des scrutins à échéance régulière ne se soient organisés, sans que les citoyens soient amenés à exprimer une volonté.

Recherchons alors ce qui, dans la théorie des promesses ou de la convention, soutient le consentement des populations à l'exclusion des aspects que je viens d'évoquer. Remarquons que ces derniers se rassemblent autour d'un axiome du droit civil moderne. Le consentement est un élément substantiel ou essentiel —on pourrait tout aussi bien le qualifier d'élément naturel ou rationnel— du contrat : sans consentement, il n'y a pas de contrat. Cela signifie davantage que le caractère indispensable du consentement au contrat. Cela signifie que le consentement a à voir avec le contenu du contrat. Ce qui a été consenti / promis acquiert force de loi en se contractualisant. Le droit s'efforce alors de garantir la validité du consentement lui-même, avant celle de l'acte qu'il engendre. Il s'agit de faire advenir juridiquement l'opération élaborée par les parties. Dans le même ordre d'idée, rappelons ici que le juge doit rechercher dans les contrats ce qui fait la commune intention des parties. C'est-à-dire qu'il lui faut établir le sens d'un acte formalisé, en considérant d'abord les promesses échangées.



Il faut repartir de cette idée pour comprendre ce qui sépare le consentement contractuel du consentement des populations. On peut alors former l'hypothèse selon laquelle le consentement des populations n'est pas un élément substantiel de l'État démocratique mais qu'il en est au contraire un élément formel. Il ne s'agit pas alors d'établir son inutilité ou son inanité conceptuelle. Mais plutôt de suggérer qu'il est autre chose que ce que la représentation habituelle en fait.

L'analyse précédemment menée montre que le consentement 1°) n'a pas d'effet sur le contenu de la décision légale qui lui fait suite et qu'il est censé engendrer 2°) qu'un tel constat ne suffit pas à écarter l'intuition selon laquelle le consentement des populations est indispensable. Ces deux propositions se contredisent si l'on en reste à l'idée que le consentement des populations assure la pérennité du modèle démocratique. Son inefficacité juridique est un obstacle à sa fonction constitutionnelle. La critique du consentement serait alors déstabilisatrice du modèle démocratique en question puisqu'elle met en cause l'utilité des expressions de la volonté populaire lors d'un referendum ou d'un plébiscite et qu'elle dénie aussi l'existence d'un dialogue institutionnel entre l'État et les individus (dans le cadre de l'article 53). Violamment déstabilisatrice même, puisque si on l'estime sérieuse, elle s'attaque à la possibilité théorique d'établir une volonté générale, nationale, souveraine, qui soutiendrait l'action politique. Au mieux, disons qu'elle relègue le consentement des populations au rang de symbole.

Je crois que la contradiction vient de ce que le consentement des populations est pensé comme l'élément substantiel d'un processus démocratique. Le penser comme un élément formel offre de résoudre cette contradiction. Plus précisément, je soutiens l'idée que le consentement des populations n'est que la forme juridique d'une certaine pensée sur la démocratie : la pensée moderne. Ainsi s'expliquent les qualités essentielles du consentement des populations.

1°) Le consentement des populations garantit l'État démocratique. L'idée, projetée depuis la matrice théorique du consentement en arrière-plan des Constitutions, est que l'organisation de l'expression de ce consentement assure la pérennité de la démocratie. Le consentement joue le rôle d'une garantie ; il promet un résultat : la constitution d'une majorité en réponse à une offre politique. Le formalisme juridique entretient des liens très étroits avec l'idée de sécurité qui sous-tend cette première qualité du consentement. Le formalisme se présente comme un processus d'objectivation ou de réduction rationnelle. Le résultat est un élément objectif ou intersubjectif, comme on voudra ; un élément en tout cas qui peut-être communiqué. Ceci procure un sentiment de certitude qui préside à la sécurité juridique. L'existence du consentement des populations rassure sur le caractère démocratique de l'État.

2°) la prépondérance de la procédure sur le fond. L'organisation et le déroulement du referendum ou du plébiscite importent davantage que le résultat de ce dernier. Le support formel du consentement — la majorité exprimée — prévaut donc sur ce qu'il dit — le « oui » ou le « non ». L'absorption du fond dans la procédure est une marque du formalisme juridique. Celui-ci entend régler *a priori* la question de la finalité du droit en établissant des procédures. Le formalisme postule que l'exécution correcte de ces procédures offre un droit génétiquement

conforme à sa finalité. Posons par exemple que la justice constitue une finalité du droit. Un système formaliste reconnaîtra le caractère de justice aux règles de droit qui résultent de l'exécution correcte des procédures. Et surtout, il réfutera la possibilité de discuter la justice du droit ainsi produit. La critique fondée sur l'injustice du droit ne peut pas être une critique interne ; elle est systématiquement irrecevable. Le grief d'injustice ne pourrait viser que la procédure elle-même ; la critique du droit est alors externe.

Je soutiens que le consentement des populations correspond à ce schéma formaliste. Il trouve sa finalité dans la construction d'une décision étatique respectueuse de la démocratie. L'acte juridique soutenu par le consentement populaire est considéré *a priori* comme démocratique. Seule l'irrégularité de la procédure du référendum ou du plébiscite peut remettre en cause le consentement des populations. Ce n'est alors pas directement la finalité du consentement qui est attaquée, mais les conditions dans lesquelles il a été produit. Aucune critique contestant simplement la conformité du consentement au projet démocratique dont il est censé être l'instrument ne sera reçue en droit. La critique interne du consentement des populations est systématiquement — systématiquement — rejetée. Seule une critique externe peut être formulée ; elle est historique, sociologique, théorique.

3°) La troisième qualité du consentement des populations que je voudrais évoquer tient au sentiment de sa nécessité. Le droit des contrats peut amener à dénier au consentement des populations le moindre effet de droit. Mais l'intuition qu'il faut néanmoins organiser l'expression de ce consentement dans un État démocratique persiste. L'inefficacité juridique du consentement des populations ne semble pas impliquer sa disparition du plan politique. Une impression de malaise naît à l'idée que les populations pourraient ne plus avoir à consentir. En effet, ce qui serait alors établi dans un cadre relativement restreint — s'il est question du droit positif — (l'article 53 de la Constitution), devrait s'étendre à toutes les procédures d'expressions du consentement. Peu à peu, l'idée de ce que les plus importants de nos verrous démocratiques pourraient sauter, se fait jour. C'est à ce moment de la pensée qu'en dépit de sa fragilité, le consentement des populations doit demeurer. Parce que le projet démocratique le traverse, parce que ses liens théoriques avec la pensée moderne sur la démocratie ne peuvent être rompus, parce qu'il représente le legs démocratique. Il faut que l'expression de volonté lors d'un référendum ou d'un plébiscite procure davantage que le sentiment du devoir accompli que l'on s'était imposé à soi-même dans ce qui ne serait qu'un acte de foi, une sorte de confirmation de sa citoyenneté. Il faut que le geste de la participation au processus d'établissement du consentement vienne apaiser une tension nouée au préalable. Or cette tension ne saurait être un effet de la Loi. Parce que dans ce cas, l'hypothèse libérale risque la réfutation. Mieux vaut en appeler à une coutume dans laquelle se forme la norme de la morale démocratique. Le consentement des populations est soutenu par l'*opinio necessitatis*.

Le sentiment de nécessité d'une chose en elle-même inutile s'explique par le caractère symbolique de cette chose. Le consentement des populations est l'expression sensible d'une abstraction qui implique le modèle démocratique. Il est totalement lié alors au formalisme juridique. Il constitue une forme-symbole, « qui

représente autre chose en vertu d’une correspondance analogique ». Cet « autre chose » est ici le parachèvement d’un État démocratique.

Le consentement apparaît donc comme une forme juridique. Il est le signe de la domination d’un système théorique qui établit la démocratie dans le cadre de l’État-nation. Et cette démocratie associée à l’État-nation se présente comme un ordre consenti, c’est-à-dire un ordre contractuel. Le formalisme du consentement justifie tout à la fois son établissement, son maintien et son efficacité politique. C’est ce dernier point qui m’intéresse maintenant. J’entends par efficacité politique l’utilisation du consentement pour la confection de la norme juridique consécutive

La majorité qui se dégage d’un référendum ou d’un plébiscite se situe dans la dépendance conceptuelle du consentement — un consentement fragilisé par la théorie juridique. Et il ne fait pas de doute que cette majorité concourt à déterminer une volonté normative en droit. Mais son efficacité politique est étroitement limitée par le système théorique dont le consentement des populations est le fruit. Voici donc le corollaire du formalisme du consentement. L’adhésion d’une population à une proposition politique ne peut valoir que si cette population adhère aussi et préalablement à un modèle. Que cette idée soit ouvertement concurrencée ou simplement discutée et l’obtention du consentement des populations n’a plus de sens. L’ordre contractuel peut alors être mis en question.

## Bibliographie

- Bourdon J., Debbasch C., Pontier J.-M., Ricci J.-C., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Economica, 4ème éd.
- Carbonnier J., *Droit civil, 2. Les biens, Les obligations*, Paris, P.U.F., 2004.
- Demolombe C., *Traité des contrats ou des obligations conventionnelles en général*, t. I, Paris, 1868.
- Esmein A., *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, avant-propos D. Chagnollaud, Paris, Ed. Panthéon-Assas, 2001.
- Gicquel J. et Gicquel J.-E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien 2011
- Jaume L., *Les origines philosophiques du libéralisme*, Paris, Flammarion, 2009.
- Grotius H., *Droit de la guerre et de la paix*, traduction Pradier-Fodere, édité par D. Alland et S. Goyard-Fabre, Paris, P.U.F., 2005.
- Hobbes T., *Du citoyen*, traduction, présentation, notes, chronologie, bibliographie et dossier par Ph. Crignon, Paris, GF Flammarion 2010.
- Hobbes T., *Leviathan, ou matière, forme et puissance de l’État chrétien et civil*, traduction, introduction, notes et notices par G. Mairet, Paris, Gallimard, 2000.
- Kant E., *Metaphysique des mœurs II, Doctrine du droit, Doctrine de la vertu*, traduction, présentation, bibliographie, chronologie par A. Renault, Paris, GF Flammarion, 1994.

Pateman C., *Le contrat sexuel*, traduction par C. Nordmann, préface G. Fraisse, postface E. Fassin, Paris, éd. La Découverte / IEC, 2010.

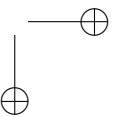
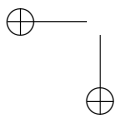
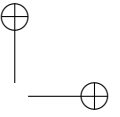
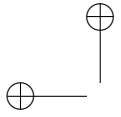
Planiol M., *Traité élémentaire de droit civil*, 4ème éd., t. 2, Paris, L.G.D.J., 1907

Rousseau J.-J., *Du contrat social*, présentation, notes, bibliographie et chronologie par B. Bernardi, Paris, GF Flammarion, 2001.

Skinner Q., *Hobbes et la conception républicaine de la liberté*, traduction par S. Taussig, Paris, Albin Michel, 2009.

Villey M., *Préface historique à l'étude des notions de contrat*, Archives de philosophie du droit n°13, Paris, Sirey, 1968.

# Prémices historiques et modèles de consentement



**LES MANIFESTATIONS DU CONSENTEMENT  
DE LA POPULATION DANS L'ANNEXION D'AVIGNON  
ET DU COMTAT VENAISSIN À LA FRANCE  
EN 1790-1791**

HENRI-LOUIS BOTTIN

*Université de Nice Sophia Antipolis — ERMES*

« **S**A MAJESTÉ SERA SUPPLIÉE de rentrer dans la possession de ses domaines aliénés et engagés par nos anciens comtes ou par les rois de France leurs successeurs, et notamment dans la possession du comtat Venaissin et du comté d'Avignon. »<sup>1</sup>

C'est en ces termes que le Tiers-État d'Aix-en-Provence manifeste une de ses doléances dans les cahiers que ses députés porteront aux États-Généraux de 1789. Cette doléance n'est pas isolée<sup>2</sup> : d'autres communautés font de même<sup>3</sup>.

Le 12 novembre 1789, l'avocat Charles-François Bouche, député du Tiers d'Aix-en-Provence, est le premier à relayer cette réclamation à l'Assemblée nationale Constituante.

---

1. Cahiers de doléance du Tiers d'Aix-en-Provence, *Arch. parl.*, t. I, p. 697.

La principale source de la présente étude est constituée du recueil des débats parlementaires publié par Jérôme Mavidal et Émile Laurent à partir de 1862 : *Archives parlementaires. Recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises de 1787 à 1860, faisant suite à la réimpression de l'ancien Moniteur* (abréviation : *Arch. parl.*). Bien que par moments lacunaire, comme l'était auparavant *Le Moniteur*, ce recueil contient suffisamment d'informations et de transcriptions de documents originaux pour connaître avec précision l'opinion de chaque orateur et son éventuelle évolution.

2. Cahier de la noblesse de Forcalquier, *Arch. parl.*, t. III, p. 329 : la noblesse de Forcalquier demande aussi « la réunion d'Avignon et comtat Venaissin au royaume de France, dont le pays a été démembré ».

3. Selon Bouche, Provence, Dauphiné, Languedoc, Guyenne, Orange ont toutes demandé la réunion d'Avignon et du Comtat à la France.

Il a « l'honneur de soumettre à l'Assemblée nationale une motion qui tient à la fois aux finances, au domaine, à la division du royaume et à la constitution. J'ai ordre de mes commettants de réclamer contre le pape la propriété du Comtat venaissin et de l'État d'Avignon »<sup>4</sup>.

Des murmures accueillent son intervention et sa motion est ajournée. Quelques jours plus tard, le 21 novembre, sa proposition, développée dans un mémoire, est imprimée et à nouveau ajournée pour plusieurs mois.

En ces premiers mois d'existence de la Constituante, la réunion d'Avignon et du Comtat Venaissin ne semble pas au centre des préoccupations de la jeune assemblée<sup>5</sup>. Le vote de la déclaration des droits de l'homme, l'abolition des droits féodaux, l'élaboration d'une nouvelle constitution occupent le plus clair de ses débats. Pourtant, entre juin 1790 et septembre 1791, *l'affaire d'Avignon* va occuper de longues et précieuses séances au point d'irriter de nombreux députés mécontents d'être distraits du travail de constitution.

Au cours de cette période, les plus grands orateurs de l'Assemblée se succèdent à la tribune, des discours imprimés et des pamphlets échauffent l'esprit de la rue, et la vie politique parisienne s'anime pour ces bouts de territoires aux marches de la Provence. Durant ces quelques mois, les partisans des deux partis, les « patriotes » et les « papistes », se livrent une guerre de l'information afin de faire basculer les indécis. Chacun apporte ses lettres, introduit ses envoyés dans l'Assemblée, donne son témoignage pour convaincre de la seule et ultime information qui intéresse les députés : le consentement de la population.

Puisque la France s'est interdit toute conquête, la motion de Charles-François Bouche est mal accueillie. L'abbé Maury, chef de file des opposants à la réunion, le rappelle à l'Assemblée :

« la France a solennellement renoncé à tout esprit de conquête ; elle protégera ses voisins, mais elle n'attendra jamais à leur liberté »<sup>6</sup>.

Ainsi, dans le nouvel ordre, la Provence doit freiner ses ambitions et attendre que la liberté acquise par la Nation française inspire ses voisins avignonnais et comtadins qui se tourneront alors, naturellement, vers elle.

4. Bouche, 12 novembre 1789, *Arch. parl.*, t. X, p. 4.

5. Sur la question de la réunion d'Avignon et du Comtat Venaissin à la France, l'étude historique de référence est celle de René Moulinas, *Histoire de la Révolution d'Avignon*, Aubanel, 1986, p. 91-208.

Pour une analyse des arguments juridiques présentés à l'Assemblée Constituante : Jean-Jacques Clère, « Le rattachement d'Avignon et du Comtat à la France : approche juridique (1789-1791) », *Annales historiques de la Révolution française*, 1992, n°4, pp. 571-587. On peut se référer avec profit à la bibliographie fournie en page 573 (note 3).

Pour une analyse des arguments politiques militant auprès de l'Assemblée Constituante en faveur de la réunion : Aira Kemilainen, « *L'affaire d'Avignon* » (1789-1791) *from the viewpoint of Nationalism*, *Annales Academiae Scientiarum Fennicae*, t. 172, Suomalainen Tiedeakatemia, Helsinki, 1971.

Enfin, d'anciennes études ont été consacrées à l'affaire d'Avignon. Notamment : Pierre Charpenne, *Histoire de la Révolution dans Avignon et le Comtat et de leur Réunion définitive à la France*, 2 vol., Avignon, 1892 ; Clément Saint-Just, *Esquisse historique de la Révolution d'Avignon et du Comté Venaissin et de leur Réunion à la France*, Paris, 1890 ; Léopold Duhamel, *Documents sur la réunion d'Avignon et du Comtat Venaissin à la France (1790-1791)*, Paris, 1891.

6. Abbé Maury, 17 juillet 1790, *Arch. parl.*, t. XVI, p. 178.



Mais ce temps de la persuasion est long à arriver et la population avignonnaise tarde à se tourner vers la France. Finalement, l'insurrection avignonnaise est déclarée le 10 juin 1790. Cet événement constitue le point de départ des débats de l'Assemblée nationale sur la réunion : Avignon et le Comtat Venaissin viennent enfin d'émettre le vœu d'être réunis à la France ! Pour certains députés, la manifestation de ce consentement de la population est sans équivoque. Ils souhaitent donc hâter cette réunion mais d'autres s'interposent et parviennent à repousser ces ardeurs prématurées. Désormais, le principal souci de chaque parti est d'informer l'Assemblée afin qu'elle se convainque de la réalité de ce consentement. Car, si la France ne peut plus réaliser de conquête, elle se donne pour mission d'aider et d'accueillir toute nation libre qui souhaiterait se réunir à elle.

Comme l'expliquent tous les orateurs, Avignon et le Comtat Venaissin font partie du comté de Provence dès le X<sup>e</sup> siècle. La première maison de Boson, puis la maison de Barcelone en conservent la possession, régulièrement contestée par le comté de Toulouse. Au XII<sup>e</sup> siècle, le consulat d'Avignon est établi et demeure jusqu'en 1251. À cette date, Charles d'Anjou, qui a épousé Béatrice de Provence, reprend en main la ville. Quant au Comtat Venaissin, il est alors annexé par Philippe III le Hardi puis, en 1274, il est cédé par le roi de France au pape Grégoire X. En 1348, la reine Jeanne de Naples, comtesse de Provence, vend aussi Avignon au pape Clément VI alors que le Saint-Siège s'y est déjà établi depuis 1309. Ainsi, au milieu du XIV<sup>e</sup> siècle, le pape possède tant Avignon que le Comtat Venaissin qui a Carpentras pour capitale<sup>7</sup>.

Ces faits complexes fournissent aux partisans de la réunion la première raison déterminante pour justifier leur position : les droits de la France paraissent incontestables. Et la suite de l'histoire de ces territoires jusqu'à 1789 leur permet de conclure définitivement en faveur d'une réunion légitime. Le baron de Menou complète le raisonnement en indiquant que la possession des papes n'a jamais été paisible :

« Depuis la cession faite par Philippe le Hardi, en 1274, du Comtat Venaissin, et l'acquisition de l'État d'Avignon en 1348, la possession des papes a souvent été troublée, soit par des actes révocatoires, soit par des actes conservatoires, soit de la part des rois de France, par des prises de possession résultant du droit positif »<sup>8</sup>.

Pour beaucoup, les droits de la France sur Avignon et le Comtat paraissent ainsi incontestables et justifient parfaitement une réunion complète et rapide de ces territoires.

Pourtant, ces arguments de droit ne suffisent pas à l'Assemblée. Les raisonnements juridiques ne la convainquent pas. Les droits de la France, ceux du pape, ou

7. La situation d'Avignon est historiquement et juridiquement différente de celle du Comtat Venaissin. Ce point est rappelé à l'Assemblée nationale par les Comtadins dès le 22 juin 1790 (*Arch. parl.*, t. XVI, p. 405). Toutefois, dans le cours des débats, cette distinction s'estompe progressivement car les arguments historiques et juridiques en faveur de la réunion cèdent le pas au consentement libre et éclairé de la population. Ainsi, lors de l'examen de ce consentement, chaque communauté d'habitants, qu'elle soit avignonnaise ou comtadine, exprime un vœu séparé.

8. Baron de Menou, 30 avril 1791, *Arch. parl.*, t. XXV, p. 457.

ceux de la Provence, objets d'érudition, n'emportent pas l'adhésion des représentants de la Nation. Alors, insensiblement, le cœur des débats se déplace sur la question du consentement de la population. En effet, les députés de la Constituante, opposés à la conquête, sont plutôt réceptifs au vœu des Avignonnais, à condition qu'un tel vœu existe.

Il s'agit donc d'un véritable glissement dans les débats de l'Assemblée Constituante. Ne pouvant convaincre les autres députés avec des arguments juridico-historiques, les partisans et opposants à la réunion d'Avignon et du Comtat Venaisin à la France s'orientent peu à peu vers le seul et unique argument qui pourrait emporter la conviction des autres députés : le consentement de la population.

De manière synthétique, et afin de situer ce glissement dans le cours des débats, on peut découper l'histoire des débats sur l'*affaire d'Avignon* à l'Assemblée nationale en six périodes :

1. du 17 au 26 juin 1790<sup>9</sup> : après l'insurrection du 10 juin, le premier vœu de la ville d'Avignon est présenté à l'Assemblée nationale ; les débats portent alors sur l'opportunité de recevoir les envoyés d'Avignon puisque les relations diplomatiques relèvent du pouvoir exécutif.
2. du 10 juillet au 27 août 1790<sup>10</sup> : l'Assemblée est invitée à décider du sort de prisonniers avignonnais du parti papiste détenus à Orange depuis l'insurrection ; à cette occasion, le comité d'Avignon est créé ; les prisonniers sont finalement provisoirement libérés mais retenus à Orange.
3. du 16 novembre au 20 novembre 1790<sup>11</sup> : après plusieurs tentatives, l'*affaire d'Avignon* est inscrite à l'ordre du jour ; elle est ajournée par l'Assemblée qui décide néanmoins d'élargir les prisonniers et d'envoyer des troupes à Avignon pour protéger les établissements français.
4. du 21 avril au 6 mai 1791<sup>12</sup> : l'*affaire d'Avignon* est à nouveau inscrite à l'ordre du jour ; après des débats houleux, le premier projet de décret du comité d'Avignon présenté par le baron de Menou, et concluant à la réunion, est rejeté.
5. du 21 au 25 mai 1791<sup>13</sup> : le comité d'Avignon propose un deuxième décret proclamant la réunion d'Avignon et du Comtat ; ce projet est également rejeté à l'appel nominal<sup>14</sup> mais l'Assemblée décide, à la demande du pape, l'envoi de commissaires-médiateurs et de troupes pour rétablir l'ordre.
6. du 7 au 14 septembre 1791<sup>15</sup> : les commissaires-médiateurs font le compte-rendu de leur mission ; ils sont alors mis en accusation pour avoir suscité des attaques contre les populations fidèles au pape, d'avoir recueilli des consentements sous la violence et la contrainte. Pour reprendre les termes de l'abbé

9. *Arch. parl.*, t. XVI, du 31 mai au 8 juillet 1790.

10. *Arch. parl.*, t. XVII, du 9 juillet au 11 août 1790 ; t. XVIII, du 12 août au 15 septembre 1790.

11. *Arch. parl.*, t. XX, du 23 octobre au 26 novembre 1790.

12. *Arch. parl.*, t. XXV, du 13 avril au 11 mai 1791.

13. *Arch. parl.*, t. XXVI, du 12 mai au 5 juin 1791.

14. Résultat de l'appel nominal : 870 votants ; 316 oui, 487 non, 67 abstentions.

15. *Arch. parl.*, t. XXX, du 28 août au 16 septembre 1791.

Maury : « ils se sont rendus coupables de séduction, de partialité, de complicité avec des scélérats, enfin de violences et d’injustices personnelles »<sup>16</sup> ; mais l’Assemblée, dont le cœur est troublé par la venue de Louis XVI pour sa prestation de serment sur la constitution, abrège ses débats et vote à main levée sur le troisième projet de décret du comité d’Avignon : la réunion est alors décidée.

Entre les mois de juin 1790 et septembre 1791, l’affaire d’Avignon occupe l’Assemblée constituante de manière remarquable : les débats et rapports représentent près de 350 pages dans le *Recueil complet des débats législatifs et politiques* publié au XIX<sup>e</sup> siècle ; si l’on excepte les simples prises de parole, 46 discours sont prononcés, 27 en faveur de la réunion, 19 contre ; un comité spécial, le *comité d’Avignon* est constitué pour se charger de cette question.

D’une certaine manière, on peut dire que l’affaire d’Avignon fait partie de ces grandes questions révolutionnaires nées avec la Constituante, dans les cahiers de doléances de 1789, et achevées lors de sa séparation, en septembre 1791. La question de la réunion d’Avignon donne également l’occasion à plusieurs députés d’aiguiser leur position politique :

- du côté des partisans de la réunion : Robespierre prononce trois discours dans lesquels il développe les thèmes de l’insurrection contre le despotisme, de la validité du consentement insurrectionnel et de la lutte contre la contre-révolution. Pétion de Villeneuve proclame les droits sacrés et imprescriptibles des peuples à se réunir à d’autres.
- du côté des opposants à la réunion : Malouet, fondateur du Club monarchique, profite de cette question pour affirmer la légitimité des droits des rois sur leurs territoires. Stanislas de Clermont-Tonnerre, autre fondateur de ce Club, développe quant à lui une théorie du consentement de la population en réalisant un travail de vérification sur les vœux produits par le Comité d’Avignon. Enfin, l’abbé Maury, farouche opposant à ce projet de réunion, prononce sept discours interminables dans lesquels il défend notamment la souveraineté pontificale.

Le consentement de la population concernée par la réunion n’entre dans les débats qu’à partir d’un discours de Pétion prononcé le 16 novembre 1790. Toutefois, ce consentement exprimé dans l’insurrection est immédiatement contesté, notamment par l’abbé Jacquemart<sup>17</sup>. Le même jour, Robespierre affirme que le consentement donné dans les troubles n’en est pas moins valide. Telles sont les bases théoriques qui décident de la stratégie de chaque parti :

1. Bouche, Robespierre, Pétion, Camus sont de ceux qui acceptent tout type de consentement exprimé, même dans les troubles, par une petite partie de la population, en l’absence de nombreux citoyens dissuadés par les violences ;
2. Clermont-Tonnerre, Malouet sont au contraire de ceux qui exigent un consentement libre et éclairé, exprimé dans le calme, hors la présence de troupes françaises, par des voies légales ;

16. Abbé Maury, 12 septembre 1791, *Arch. parl.*, t. XXX, p. 585.

17. Abbé Jacquemart, discours, 18 novembre 1790, *Arch. parl.*, t. XX, p. 523.

3. Tronchet, Clermont-Lodève, l'abbé Maury excluent quant à eux toute réunion en l'absence d'acceptation du monarque, le pape.

Les débats montrent que le deuxième groupe de députés est le plus nombreux. Partisans et opposants à la réunion s'emploient donc au cours de l'année 1791 à réunir les preuves que les Avignonnais et les Comtadins ont exprimé soit un consentement valide, soit un consentement vicié.

Cette stratégie, destinée à convertir les députés indécis, consiste à présenter à l'Assemblée nationale les manifestations du consentement de la population à la réunion. Les preuves matérielles regroupent l'annonce des événements insurrectionnels, le témoignage des députés d'Avignon et du Comtat Venaissin, la lecture de courriers alarmants ou contestataires, la collecte des délibérations des diverses communautés. . . Mais le contre-examen de ces preuves révèle leur faiblesse, leur manque de véracité, leur partialité.

Ainsi, le consentement présenté à la Constituante doit manifester les caractères de clarté, de légalité et de liberté nécessaires pour sa validité ; mais cette exigence lasse les députés qui adoptent finalement la réunion d'Avignon et du Comtat à la France dans le trouble et la précipitation.

Dès le mois de novembre 1791, les diverses manifestations de la clarté, de la légalité et de la liberté du consentement des Avignonnais et des Comtadins constituent l'aiguillon des débats (I). Mais l'Assemblée Constituante accueille avec critique ces manifestations, et finit par les abandonner pour décider l'annexion (II).

## I. Les manifestations du consentement dans les débats de la Constituante

Le consentement est manifesté à différentes étapes des débats de l'Assemblée Constituante en fonction de son utilité politique : d'abord conçu pour initier la discussion (1), il sert ensuite à l'orienter (2).

### 1. Le consentement pour initier les débats

Entre 1789 et 1791, toutes les phases du débat sur *l'affaire d'Avignon* commencent par une manifestation à l'Assemblée du consentement de la population. Le consentement apparaît comme le prétexte à ouvrir, et réouvrir, les débats, quitte à distiller les informations ou à reporter leur communication.

La première intervention du député Bouche, les 12 et 21 novembre 1789, qui demande l'annexion d'Avignon, est elle-même motivée par le consentement de la population. Non pas celui de la population avignonnaise et comtadine<sup>18</sup>, mais celui de la population aixoise<sup>19</sup> exprimé dans les cahiers de doléances. . .

18. Dans son projet de décret, Bouche n'évoque qu'une seule fois cette question du consentement de la population : « [l'Assemblée nationale] s'étant convaincue que la nation provençale n'a approuvé, dans aucun temps, l'aliénation illégale et faite à *non domino* du comté Venaissin, des ville et État d'Avignon, parties intégrantes de la souveraineté de Provence. . . » (21 novembre 1789, *Arch. parl.*, t. X, p. 213.)

19. Cahiers de doléance du Tiers d'Aix-en-Provence, *Arch. parl.*, t. A, p. 697.

Le 17 juin 1790, les premiers débats sur la réunion d’Avignon et du Comtat sont amorcés par une adresse de Camus soutenue par Bouche. Alors que l’insurrection du 10 juin a mis à feu et à sang la ville d’Avignon, Camus fait cette annonce solennelle à l’Assemblée :

« Pénétrés d’admiration et de respect pour les décrets de l’Assemblée nationale, les Avignonnais ont unanimement délibéré de se réunir à la France »<sup>20</sup>.

L’insurrection du 10 juin elle-même n’est annoncée que le 19 juin par Bouche qui lit à l’Assemblée une lettre datée du 13. Les députés apprennent alors que l’expression du consentement de la population avignonnaise d’être rattachée à la France s’est réalisée devant le palais pontifical, après le chant du Te Deum, « au bruit du canon et en présence de soixante mille gardes nationales venues de toute la Provence, une fois que les « coupables », « au nombre de deux mille » aient été envoyés dans les prisons d’Orange ; le serment de fidélité « à la nation française, à la loi et au roi de verser jusqu’à la dernière goutte de leur sang pour maintenir vos décrets » [de l’Assemblée] a alors été prêté par les gardes nationales « avec le peuple »<sup>21</sup>. Cette annonce, faite pour initier un débat, est accueillie tant par des applaudissements que par des murmures, mais fait toutefois long feu en raison de l’intervention du député Cazalès :

« Mais, Messieurs, il est impossible qu’on souffre la lecture de lettres écrites par des sujets qui, à tort ou à droit, sont en insurrection contre un souverain »<sup>22</sup>.

La riposte des opposants à la réunion est réalisée au moyen du même procédé : l’Assemblée représentative du Comtat Venaissin s’empresse de se dissocier de la précédente initiative avignonnaise en adressant une lettre dans laquelle elle proteste de sa fidélité au pape<sup>23</sup>. Le 22 juin, l’initiative de la présentation de cette lettre à l’Assemblée est due au Président lui-même, Le Peletier de Saint-Fargeau. Cette deuxième adresse est suivie d’un court débat dont l’issue est la décision de remettre toutes les adresses au roi et aux comités des domaines et de Constitution.

Ces deux premières présentations du consentement d’Avignon et de l’absence de consentement du Comtat Venaissin montrent que les deux partis, partisans et opposants à la réunion, utilisent les mêmes procédés afin d’initier les débats, ou les étouffer. D’autres moyens sont employés, comme l’admission dans l’Assemblée d’envoyés d’Avignon ou du Comtat. Ainsi, le 22 juin 1790, trois « représentants » d’Avignon sont introduits à la barre de l’Assemblée afin de demander la réunion<sup>24</sup>.

20. « M. Camus demande la parole pour donner connaissance de *dépêches par lesquelles les Avignonnais demandent leur réunion à la France* » (17 juin 1790, *Arch. parl.*, t. XVI, p. 256).

21. Bouche, lecture d’une lettre datée du 13 de ce mois, et qui lui a été adressée (19 juin 1790, *Arch. parl.*, t. XVI, p. 369).

22. Cazalès, *ibidem*.

23. Adresse et lettre de l’Assemblée représentative du Comtat Venaissin, 22 juin 1790, *Arch. parl.*, t. XVI, p. 405.

24. « La députation de la ville d’Avignon demande à être admise », 26 juin 1790, *Arch. parl.*, t. XVI, p. 477.

La seconde phase (à partir du 10 juillet 1790), surtout occupée par la question de libération des prisonniers papistes retenus à Orange, est quant à elle initiée par les opposants à la réunion avec le même procédé. Ils parviennent à présenter à l'Assemblée une lettre des prisonniers d'Orange lue le 10 juillet 1790<sup>25</sup>. Mais la riposte de Camus est immédiate : il contredit ce témoignage avec celui de gardes nationales stationnées à Avignon<sup>26</sup>. Cette intervention est alors immédiatement suivie d'un affrontement verbal entre Camus et l'abbé Maury, ce qui permet d'éviter le débat sur la lettre des prisonniers. L'expérience est renouvelée par les opposants à la réunion le 16 juillet 1790, lorsque l'Assemblée reçoit un témoignage d'un capitaine des gardes nationales stationnées à Avignon<sup>27</sup> ; le résultat de cette information est la constitution d'un comité *ad hoc* sur l'affaire d'Avignon, jusque là traitée par plusieurs comités (comités des rapports, de Constitution, des domaines, diplomatique) : le « comité d'Avignon ».

La troisième phase (à partir du 16 novembre 1790) tarde à s'ouvrir<sup>28</sup> car l'Assemblée est dans l'attente d'un rapport du comité d'Avignon. Ainsi, pendant plusieurs semaines des nouvelles d'une autre nature l'agitent : la contre-révolution comtadine menace Avignon et les provinces françaises voisines. Préparée dès le 2 octobre<sup>29</sup>, l'Assemblée reçoit régulièrement des informations alarmistes : le 17 octobre, des nouvelles du Var et des Bouches-du-Rhône<sup>30</sup>, le 27, des rumeurs de guerre<sup>31</sup>. Le 28 octobre, les opposants à la réunion tentent toutefois de calmer l'Assemblée en introduisant trois députés du Comtat Venaissin qui sont admis à la barre : leur témoignage renverse la culpabilité des rumeurs et exactions sur les patriotes français stationnés à Avignon<sup>32</sup>. Finalement, le 16 novembre 1790, les débats s'ouvrent sans rapport du comité d'Avignon avec un long discours de Pé-

25. « Un de MM. les secrétaires lit une adresse signée Boyer, se disant procureur fondé des citoyens avignonnais détenus à Orange », 10 juillet 1790, *Arch. parl.*, t. XVI, p. 43.

26. Camus, 10 juillet 1790, *Arch. parl.*, t. XVI, p. 43-44.

27. « Le comité des rapports demande à rendre compte à l'Assemblée, des affaires d'Orange et d'Avignon », 16 juillet 1790, *Arch. parl.*, t. XVI, p. 139.

28. D'autres dépêches parviennent à l'Assemblée nationale au cours de la 2<sup>e</sup> phase. Par exemple, le 29 juillet, c'est la ville de Villeneuve-les-Avignon qui envoie une adresse qui est lue à l'Assemblée (29 juillet 1790, Adresse de la municipalité de Villeneuve-les-Avignon pour protester contre une inculpation grave de M. Bouche, député de Provence, le 17 juillet, à propos de l'affaire d'Avignon, *Arch. parl.*, t. XVI, p. 413 et 423).

29. Courrier du 22 septembre 1790 d'un groupe de « patriotes » nouvellement constitué à Avignon, la « Société des Amis de la Constitution d'Avignon », 2 octobre 1790, *Arch. parl.*, t. XIX, p. 420 ; Courrier du « comité militaire des détachements français en garnison à Avignon » en date du 23 septembre 1790, 2 octobre 1790, *Arch. parl.*, t. XIX, p. 420-421. Dans ce courrier, le comité militaire assure que le Comtat se prépare à la guerre : achat de trois malles de boutons d'uniforme à Lyon, formation d'un camp de 30.000 hommes dans la plaine de Carpentras, provisions considérables de blé par la ville de Carpentras, voitures chargées de plomb arrêtées à Avignon, voitures chargées de fusils et sabres à Orange, quatre fondeurs arrivés à Carpentras qui fabriquent 28 pièces des calibres de 60, 36, 24 et 12...

30. Annonces de Durand de Maillane, député des Bouches-du-Rhône, 17 octobre 1790, *Arch. parl.*, t. XIX, p. 677.

31. Annonce d'une « escarmouche » à Cavaillon et de rumeurs sur les intentions belliqueuses du Comtat : Annonces de Rabaud et de M. de Saint-Martin, 27 octobre 1790, *Arch. parl.*, t. XX, p. 48.

32. Audition de MM. Tramier, Olivier et Ducros, députés du Comtat, admis à la barre, discours de Tramier, 28 octobre 1790, *Arch. parl.*, t. XX, p. 73.

tion<sup>33</sup>. Naturellement, ce discours commence avec une citation prélevée dans le discours prononcé le 26 juin précédent par les envoyés avignonnais : ils y déclarent leur consentement non équivoque d’être unis à la France. Et le cœur du discours est également orienté sur cette question<sup>34</sup>.

En résumé, les informations collectées par les députés initient les débats de l’Assemblée. Certains députés favorisent ces manifestations du consentement avignonnais au moyen de leurs réseaux : par exemple, Bouche et Camus ont des liens avec les patriotes avignonnais dont ils lisent les courriers. Les envoyés tant patriotes que papistes sont reçus à Paris par des députés qui les introduisent dans l’enceinte de l’Assemblée.

Dans les semaines qui suivent l’insurrection du 10 juin 1790, l’Assemblée accueille avec retenue toutes les nouvelles qui lui sont apportées. Mais à l’automne 1790, un débat s’engage sur chaque pièce produite, chaque représentant auditionné. Les adversaires tentent alors, parfois avec succès, de faire rejeter ces manifestations d’un consentement considéré tantôt réel, tantôt imaginaire.

On remarque également que la mise en scène est soignée lors de la production de ces pièces. D’un côté, certains députés insistent dramatiquement sur le risque de contre-révolution. De l’autre, on détaille les horreurs de l’insurrection d’Avignon et des attaques avignonaises dans le Comtat.

Ainsi, l’information, soigneusement sélectionnée et minutieusement présentée, initie les débats de l’Assemblée sur cette *affaire d’Avignon*. Savamment mesurée et orchestrée, les députés lui assignent pour objectif soit de provoquer l’ouverture des débats sur la réunion d’Avignon à la France, soit de les faire cesser. Mais les manifestations du consentement de la population avignonnaise et comtadine parviennent déformées à l’Assemblée car avant de faire admettre la réunion de ces territoires à la France, il faut initier les débats.

Ces informations orientent ensuite le cours des débats de l’Assemblée.

---

33. Discours de Pétion, 16 novembre 1790, *Arch. parl.*, t. XX, p. 474.

34. Pour Pétion, de nombreux arguments prouvent le consentement d’Avignon, et il les détaille :

- La lettre des maires et officiers municipaux d’Orange et de Courtheson à l’Assemblée nationale : il s’agit d’une demande « d’une voix unanime » de la réunion d’Avignon à la France (cris de « vivent la nation, la loi et le roi » ; apposition des armes de France ; chant du *Te Deum*). Peut-être que le consentement n’a pas été donné dans le calme et de manière séparée (par district) ; mais les Avignonnais n’ont pas l’habitude des assemblées.
- Depuis le 12 juin, Avignon a persévéré dans sa résolution, ce qui montre que le vœu d’Avignon « émis dans l’enthousiasme » a été ratifié, « consolidé par le temps et la réflexion ».
- Le 14 août 1790, les gardes nationales avignonaises ont envoyé deux cents soldats pour garder les frontières françaises.
- Le 5 octobre 1790, les douze compagnies de gardes ont renouvelé leur serment de vivre et mourir Français : « Vive la nation, vive le roi ! » et ils ont signé leur serment (1.400 signatures) ; à cette occasion, les gardes nationales de Château-renard, d’Orange, de Bagnols, du Saint-Esprit, de Piolen « étaient au milieu de ces braves frères d’armes » . . .
- Le 6 octobre 1790, les neuf districts ont renouvelé « à l’unanimité » leur vœu d’être Français et demandé à être réunis au département des Bouches-du-Rhône et au district d’Orange.

## 2. Le consentement pour orienter les débats

Dans un premier temps, les débats de la Constituante sont orientés par la question juridique : la France a-t-elle des droits sur Avignon et le Comtat Venaissin ? Se succèdent alors à la tribune des orateurs qui rivalisent d'érudition historique pour prouver les droits, ou l'absence de droits<sup>35</sup> de la France sur ces territoires et populations. Mais ces arguments ne parviennent pas à décider l'Assemblée<sup>36</sup>. C'est alors que les partisans de la réunion se tournent vers la question du consentement actuel de la population.

À cet égard, le discours de Pétion prononcé le 16 novembre 1790 constitue un tournant dans les débats<sup>37</sup>. Après avoir détaillé les droits de la France, il est prêt à supposer « que les prétentions de la France sur Avignon soient litigieuses et incertaines », ou même « que celles du pape sont légitimes et incontestables ». Alors, il affirme le droit des peuples à « juger de leur bonheur, et déterminer ce qui leur convient » :

« Avignon est libre, Avignon est indépendant [...]. Ou il faut accorder cette proposition, ou il faut nier tout principe de morale politique et d'équité [...]. Quel que soit le parti que [la France] prenne, Avignon n'est plus au pape, puisqu'il ne veut plus l'avoir pour chef ».

Ainsi, le consentement apparaît essentiel pour permettre à l'Assemblée de se prononcer pour la réunion d'Avignon, et Pétion est le premier à détailler les arguments qui, selon lui, le prouvent. À sa suite, chacun apporte « ses » preuves. Les informations parvenant à l'Assemblée étant constamment mises en doute, les députés tentent de convaincre par la présentation de faits dont ils ont été personnellement témoins.

Par exemple, le 21 avril 1791, La Tour-Maubourg apporte son témoignage<sup>38</sup> :

« Pendant mon séjour dans ce pays, depuis mon retour, les troubles n'ont fait que s'accroître » ; « Je crois que, si cet état de choses se prolonge encore, il en résultera que le Comtat ne sera plus qu'un monceau de ruines. Je reçois souvent des lettres de ce pays-là ; et tous les jours les désordres vont croissant ».

Il apporte, par son voyage et ses relations particulières avec ce pays, un témoignage qui s'intègre dans la stratégie des partisans de la réunion d'Avignon et du Comtat Venaissin à la France. En effet, il profite de « l'urgence » de se décider

35. La séance du 27 août 1790 permet d'avoir plusieurs présentations historico-juridiques. Le rapport exposé par Tronchet les synthétise (27 août 1790, *Arch. parl.*, t. XVIII, p. 369). Il permet à Tronchet de conclure : « Cette réunion ne doit s'opérer que par un traité entre le pape et la France, sous le consentement des Comtadins. Sans cela, ce serait une conquête interdite par les principes mêmes de votre Constitution ». Malouet (p. 370) et Bouche (p. 374), chacun à sa manière, sont beaucoup plus complets sur ces questions.

36. Ces arguments historico-juridiques ne disparaissent pas pour autant. On les retrouve jusqu'à la fin de cette affaire d'Avignon, par exemple dans le discours de Pétion du 14 septembre 1791, le dernier à être prononcé avant le vote de la réunion (cf. 14 septembre 1791, *Arch. parl.*, t. XXX, p. 631).

37. Discours de Pétion, 16 novembre 1790, *Arch. parl.*, t. XX, p. 474.

38. La Tour-Maubourg, 21 avril 1791, *Arch. parl.*, t. XXV, p. 237.



sur cette question pour presser le rapporteur du Comité d'Avignon, Menou. Et Menou indique qu'il s'emploie à réunir les pièces prouvant le consentement depuis trois mois. Finalement, Menou affirme qu'il serait préférable de se décider pour la réunion sans attendre de disposer de l'ensemble des pièces. La manœuvre est trop évidente.

L'abbé Maury, fervent opposant à la réunion, est lui-même originaire de cette contrée et utilise cet atout lorsqu'il présente la situation d'Avignon et du Comtat<sup>39</sup>, à tel point que Bouche lui lance :

« Je demande que l'orateur déclare s'il est français ; car, s'il est étranger, il doit descendre à la barre ! »<sup>40</sup>

Les sources d'information elles-mêmes sont mises en cause. Cette autre stratégie consiste à repousser le débat en discréditant la source de l'information que les uns ou les autres souhaitent communiquer à l'Assemblée. Ainsi, le 10 juillet 1790, un vif échange verbal oppose Camus et l'abbé Maury sur la crédibilité de personnes que le premier présente comme avignonaises mais dont l'origine paraît plutôt française au second<sup>41</sup>. De la même manière, le 17 juillet 1790, l'Assemblée refuse la lecture d'une lettre attribuée au maire d'Orange — le maire y demande la libération des prisonniers avignonnais — que souhaite lire Crillon *le jeune*, au motif que son expéditeur ne peut être authentifié<sup>42</sup>.

La question du consentement occupe finalement la quasi-intégralité des débats à partir du printemps 1791. Les députés les plus actifs, tant les partisans que les opposants à la réunion, se rejoignent sur ce point : seul le consentement de la population permettra à l'Assemblée de se décider à accueillir Avignon et le Comtat Venaissin. Désormais, l'ensemble des manœuvres de l'un et l'autre partis aura pour unique objectif de ramener à l'Assemblée ou de dénier ce consentement.

L'exemple le plus flagrant est le rôle que jouent les commissaires-médiateurs envoyés par le roi sur décision de l'Assemblée et à la demande du pape, qui exécutent leur mission entre les mois de juin et septembre 1791. Le 25 mai 1791,

---

39. Fort de cet avantage, l'abbé Maury pense pouvoir conclure avec davantage de crédibilité à la manipulation du peuple avignonnais :

« La ligue exécrable qui s'est formée contre les souverains, est une épée nue, dont la pointe se montre en mille endroits différents, et dont la poignée est dans cette capitale [Paris]. C'est d'ici qu'est partie cette légion de brigands, qui se sont dispersés dans tout le royaume, et même dans toute l'Europe, pour soulever les peuples, suborner les troupes, exciter au pillage, acheter des assassinats et pour faire souscrire des actes d'insurrection, à la lueur des incendies. La ville d'Avignon, située dans l'intérieur de la France, devait être le premier théâtre de ces ennemis du genre humain ; et elle l'a été. » (Discours de l'abbé Maury, 20 novembre 1790, *Arch. parl.*, t. XX, p. 575)

40. Bouche, 17 juillet 1791, *Arch. parl.*, t. XXVIII, p. 178.

41. 10 juillet 1790, *Arch. parl.*, t. XVII, p. 43.

42. « M. de Crillon *le jeune* demande à faire lecture d'une lettre écrite par le maire d'Orange », 17 juillet 1790, *Arch. parl.*, t. XVII, p. 178.

l'Assemblée leur a demandé de ramener le calme<sup>43</sup>. Le 10 septembre 1791, ces commissaires-médiateurs ramènent le consentement...<sup>44</sup> :

« La révolution opérée dans Avignon et dans le Comtat Venaissin fut une suite naturelle, inévitable, de celle arrivée en France... »

Et, après avoir détaillé la situation, le commissaire-médiateur Le Scène des Maisons conclut :

« Il est donc impossible de révoquer en doute la liberté qui a présidé aux vœux émis »

Son collègue Verninac-Saint-Maur s'expose davantage en évoquant l'unanimité du consentement :

« Il n'entre point dans nos devoirs, Messieurs, d'énoncer une opinion, mais peut-être celle dont nous sommes susceptibles jaillira-t-elle du tableau que nous venons de mettre sous vos yeux. Sans doute, vous y verrez [...] que la médiation a fait tout ce qu'il était possible de faire dans un pays dépourvu de corps administratifs, de corps judiciaires et de force publique ; travaillé en sens divers par les factions les plus opposées, et dont les habitants ne se rencontrent presque que dans un seul sentiment, dans celui du vœu de leur réunion à la France, exprimé

43. Décret de l'Assemblée, 25 mai 1791, *Arch. parl.*, t. XXVI, p. 461 :

« L'Assemblée nationale décrète que le président se retirera par devers le roi, pour le prier :

- 1° D'envoyer des médiateurs qui interposent les bons offices de la France entre les Avignonnais et les Comtadins et fassent tous leurs efforts pour les amener à la cessation de toute hostilité, comme un provisoire nécessaire avant de prendre aucun parti ultérieur relativement aux droits de la France sur ces pays ;
- 2° D'employer les forces qui sont en son pouvoir, pour empêcher que les troupes qui se font la guerre dans le Comtat Venaissin, ne fassent aucune irruption sur le territoire de France ;
- 3° De réclamer tous les Français qui ont pris parti dans l'une ou l'autre des deux armées, et de faire à cet effet une proclamation qui fixe un délai et assure une amnistie aux militaires français qui rentreront dans le délai prescrit, et qui déclare déserteurs à l'étranger ceux qui ne rentreraient pas ;
- 4° De faire poursuivre et punir comme embauteur tout homme qui ferait en France des recrues, soit pour un part, soit pour l'autre. »

Il convient de préciser que ce décret est complété le 4 juillet par un nouveau décret, adopté sans débat, par lequel l'Assemblée approuve la mission attribuée aux commissaires-médiateurs par les Préliminaires de paix et de conciliations signés le 14 juin par les différents belligérants, communes d'Avignon et Carpentras, armée de Vaucluse dite avignonnaise (4 juillet 1791, *Arch. parl.*, t. XXVIII, p. 708). Cette mission ne diffère pas vraiment de celle énoncée le 25 mai : il s'agit d'assurer l'ordre et le calme « pendant tout le temps que l'assemblée électorale s'occupera de la décision de l'état politique du pays ».

44. Discours de Le Scène des Maisons et de Veninac-Saint-Maur, commissaires-médiateurs envoyés par le roi dans le pays d'Avignon et le Comtat Venaissin, 10 septembre 1791, *Arch. parl.*, t. XXX, p. 438.

dans leurs délibérations, signalé par les armes de France arborées sur leurs murs, par les couleurs de France qui brillent à leur chapeaux et sur leurs poitrines ; par le bonnet de la liberté dans lequel ils ont transformé la tiare placée jadis sur les portes de leurs villes. . . »<sup>45</sup>

Ainsi, alors qu'ils ont été envoyés pour rétablir le calme, ils paraissent s'être donné pour objectif de ramener à l'Assemblée le consentement légal, libre et éclairé de la population. L'abbé Maury s'en offusque et s'engage, pièces justificatives en main, à les poursuivre en justice :

« Je demande à être autorisé à les poursuivre devant le tribunal provisoire de la haute cour nationale séant à Orléans, comme s'étant rendus coupables de la partialité la plus révoltante, des abus d'autorité les plus iniques, de la protection la plus scandaleuse donnée aux brigands ; enfin, comme ayant contrarié le but de leur mission, sans avoir jamais voulu en remplir le véritable objet. »<sup>46</sup>

Ainsi, les témoignages qui parviennent à l'Assemblée Constituante, provenant d'un parti ou de l'autre, orientent les débats. L'Assemblée ne paraît attendre que les preuves de l'expression du consentement de la population. À chaque fois qu'un député ou une autre personne paraît avoir des informations de première main, il est entendu ; à chaque nouvelle pièce, un nouveau débat est engagé.

Pourtant, cela ne suffit pas à l'Assemblée : lasse des informations parcellaires et subjectives qui lui sont présentées, il semble lui manquer des informations vérifiables et vérifiées. Autrement dit, elle doute de la réalité du consentement.

L'information sur le consentement initie et oriente les séances de la Constituante. Cette information elle-même est en débat à la Constituante.

## II. Les manifestations du consentement en débat à la Constituante

À la fin de l'année 1790, la manifestation du consentement de la population est perçue comme l'ultime recours qui permettra de faire admettre la réunion d'Avignon et du Comtat Venaissin à l'Assemblée (1). Mais face à l'examen sévère de ces informations par les opposants à cette réunion, et face à l'impossibilité de prouver le consentement, les partisans doivent trouver un nouveau ressort permettant d'atteindre l'unique objectif, l'annexion (2).

45. 10 septembre 1791, *Arch. parl.*, t. XXX, p. 445-446.

46. Abbé Maury, 13 septembre 1791, *Arch. parl.*, t. XXX, p. 611.

## 1. À la recherche du consentement légal, éclairé et libre

Au printemps 1791, le rapporteur du Comité d'Avignon, Menou, se met à la recherche du consentement des populations avignonnaise et comtadine. Cette mission semble lui avoir coûté trois mois d'efforts. À l'Assemblée, les députés sont pris d'impatience et, dès le 21 avril, on demande à Menou son rapport. Il fait répondre qu'il lui manque encore quelques pièces<sup>47</sup>. Après plusieurs relances, il présente son rapport le 30 avril<sup>48</sup>.

Dans cette péripétie, l'Assemblée montre des signes de nervosité. Les partisans à la réunion ont hâte d'être en possession des pièces qui leur permettront de justifier la réunion d'Avignon et du Comtat. Les opposants attendent aussi de pouvoir examiner ces pièces. En particulier, dès le rapport exposé, concluant à la réunion d'Avignon et du Comtat Venaissin, Clermont-Tonnerre demande à pouvoir vérifier les affirmations de Menou qui estime être en possession d'une majorité de sept communautés : sur 95 communes, 51 se sont prononcées en faveur de la réunion. Clermont-Tonnerre se rend alors au Comité diplomatique en compagnie de l'abbé Maury<sup>49</sup>. À la séance du 2 mai 1791, qui est presque entièrement consacrée aux débats sur le rapport Menou<sup>50</sup>, il expose le résultat de ses vérifications, communauté par communauté, pièce par pièce<sup>51</sup>.

Il expose d'abord sa méthode :

« Avant d'entrer dans les détails, je me borne à définir ce que j'appelle un véritable vœu. Ce vœu doit avoir trois caractères : il doit être

47. Menou, 21 avril 1791, *Arch. parl.*, t. XXV, p. 237.

48. Le 25 avril, l'Assemblée lui envoie une nouvelle pièce en provenance du ministère de l'Intérieur, et réclame son rapport. Le 26 avril, Menou informe que son rapport est presque prêt. Le 28 avril, il indique que son rapport est enfin prêt mais que son état de santé ne lui permet pas de le lire. Finalement, il le présente le 30 avril.

49. Cette vérification donne encore lieu à une agitation. En effet, l'Assemblée a ordonné que les pièces soient déposées par Menou au comité diplomatique : quelques heures plus tard, l'abbé Maury informe l'Assemblée que le comité est fermé... (30 avril 1791, *Arch. parl.*, t. XXV, p. 475). Chaque parti fait ici usage de toutes les méthodes de déstabilisation.

50. Lors de cette séance du 2 mai 1791, de nombreux orateurs prennent longuement la parole et proposent des décrets divers (2 mai 1791, *Arch. parl.*, t. XXV, p. 488 s.) :

- La Rochefoucauld-Liancourt : favorable à l'envoi de commissaires, à une médiation avec le pape ;
- Goupil-Préfeln : favorable à l'exécution d'un arrêt du Parlement d'Aix du 16 juillet 1663 portant réunion d'Avignon et du Comtat, et à la réimpression à 10.000 exemplaires d'un livre de Monclar défendant l'appartenance d'Avignon à la France... ;
- Jessé : favorable à l'envoi de commissaires pour rétablir calme et sûreté ;
- Malouet : défavorable à toute délibération sur l'affaire d'Avignon ;
- Robespierre : favorable à la réunion immédiate ;
- La Tour-Maubourg : favorable à l'envoi de troupes pour rétablir l'ordre et recueillir, dans le calme, le vœu ;
- Clermont-Tonnerre : après un discours sur la réalité du consentement, il propose l'envoi de commissaires et de troupes pour rétablir le calme.

C'est finalement cette dernière proposition qui l'emporte, mais la mission des commissaires sera habilement détournée par les partisans de la réunion.

51. Ces documents sont toujours conservés aux Archives nationales (Arch. nat. D/XXIV/1 et 2 dossiers 1 à 17. La sous-série D/XXIV (2 cartons) est consacrée au Comité d'Avignon (1790-1792).

libre ; il doit être clairement énoncé ; il doit être légalement constaté. Ces trois clauses sont rigoureusement nécessaires. Un vœu non libre est nul ; un vœu conçu en termes ambigus est inadmissible ; un vœu non constaté n'est pas un vœu. C'est à cette triple épreuve que je vais soumettre ce qu'on appelle le vœu de la majorité des communes du Comtat Venaissin »<sup>52</sup>

Ensuite, Clermont-Tonnerre expose les motifs qui permettent d'écarter le consentement de quarante-cinq communautés pourtant retenu par le rapporteur Menou. Ces motifs, qui pour Clermont-Tonnerre ne permettent pas d'obtenir un consentement légal, éclairé et libre, peuvent être ainsi synthétisés :

- Absence de délibération d'une assemblée ; absence de demande de réunion à la France ;
- Adoption de motifs douteux pour décider de la réunion : demande de la protection de la France, volonté de ne pas être séparé d'autres communautés, situation insurrectionnelle, impossibilité d'être secourus, volonté de ne pas subir le sort de Cavaillon, supplique à Avignon de les laisser en paix. . . ;
- Délibération en la présence de troupes françaises ;
- Faible participation au vote (parfois 1% de la population) ;
- Délibération dans les jours qui suivent le massacre de Cavaillon (10 janvier 1791) ;
- Documents douteux : surcharges et corrections, absence du nom des votants.

Finalement, en terminant son exposé, Clermont-Tonnerre conclut :

« Il n'est que trois communes qui présentent l'apparence d'un consentement, les autres sont viciés de toute part ; aucune n'est en même temps libre, positive et constatée. Ici le nombre des votants est omis, là c'est un simple certificat sans forme légale ; dans quelques pièces, ce sont des ratures coupables qui altèrent leur sens ; souvent ce sont de simples copies envoyées par les Avignonnais qui disent avoir les minutes, circonstance qui les annule toutes ; car une pièce qui n'est fournie et certifiée que par la partie adverse ne fut jamais une pièce probante »<sup>53</sup>.

C'est pourquoi il demande l'envoi de commissaires chargés de rétablir la paix, préalable nécessaire au recueil du consentement des communautés. Cette méthode emporte l'adhésion de l'Assemblée qui persévère sur cette voie : Le Châtelet<sup>54</sup>, l'abbé Maury<sup>55</sup> soutiennent cette position et demandent également que le

52. Clermont-Tonnerre, 2 mai 1791, *Arch. parl.*, t. XXV, p. 503.

53. Clermont-Tonnerre, 2 mai 1791, *Arch. parl.*, t. XXV, p. 506. De manière plus précise, Clermont-Tonnerre résume : « J'ai parcouru, Messieurs, toutes les pièces qui pouvaient vous éclairer sur le vœu des communes du Comtat Venaissin ; trois m'ont paru en avoir émis un que je ne veux pas contester. 7 n'en ont évidemment émis aucun. 35 m'ont fourni des objections qui me paraissent attaquer fortement la légalité de leur vœu. En effet, les caractères de la terreur ne peuvent pas se méconnaître. C'est le 10 janvier que Cavaillon est dévasté par les Avignonnais ; c'est du 10 au 30, c'est dans les 20 jours suivants que les 35 délibérations sont prises ; elles sont fondées sur la nécessité, le salut du peuple, et l'empire des circonstances ».

54. Le Châtelet, 3 mai 1791, *Arch. parl.*, t. XXV, p. 528.

55. L'abbé Maury, 3 mai 1791, *Arch. parl.*, t. XXV, p. 532.

vœu de la population ne soit recueilli qu’après que le calme soit revenu. Après un moment de confusion, l’Assemblée adopte cette proposition et repousse finalement le projet de Menou.

Ainsi, au printemps 1791, les partisans du consentement d’Avignon et du Comtat Venaissin se révèlent incapables d’en rapporter la preuve à l’Assemblée. Mais l’envoi des commissaires-médiateurs leur semble être la bonne opportunité pour « recueillir » ce consentement dans des formes « admissibles » pour les députés. Il semble que ces commissaires soient le dernier recours pour emporter l’adhésion de la majorité des députés.

## 2. À la recherche d’une issue

Les manifestations du consentement sont très contestées et ne parviennent pas à être validées par l’Assemblée. Les débats sur le consentement dérivent en bataille procédurale<sup>56</sup>, surtout du fait de l’abbé Maury, Bouche, Goupil-Préfeln, Cazalès... Les partisans de la réunion veulent aller vite alors que les opposants engagent toutes les procédures dilatoires pour retarder l’examen de cette question et l’ajourner *sine die*.

Le retour des commissaires-médiateurs, le 10 septembre 1791, permet de résoudre tant les obstructions procédurales que les difficultés à trouver le consentement. Ils sont pourtant accusés dans un premier temps d’avoir dépassé le cadre de leur mission ; chargés de maintenir la paix, ils plaident devant l’Assemblée en faveur de la réunion. Ces accusations sont surtout portées par l’abbé Maury, à la pointe de l’opposition.

Mais la date n’est pas favorable à ces opposants parce que l’Assemblée a l’esprit occupé par d’autres événements : le 3 septembre, l’Assemblée Constituante a voté la nouvelle constitution ; le roi l’a adoptée le 13 et s’apprête à venir dans l’enceinte des débats pour prêter serment (14 septembre 1791). L’Assemblée se sépare le 30 septembre.

Aussi, le temps est compté et l’Assemblée est dans une position critique : l’affaire d’Avignon est dans une impasse. Les partisans de la réunion ont tout essayé : d’abord la *justification politique* avec la conquête et la lutte contre la contre-révolution, ensuite la *justification juridique* avec les droits de la France sur Avignon

---

56. La seule séance du 3 mai 1791 fournit un parfait exemple de la confusion qui règne dans l’Assemblée lors des discussions sur l’affaire d’Avignon puisqu’on y trouve tous les incidents suivants (*Arch. parl.*, t. XXV, p. 528-) :

- une demande d’excuses par l’évêque de Vaison, mis en cause par Bouche,
- un nouvel accrochage entre Bouche et l’abbé Maury,
- des moqueries provenant des tribunes rappelées à l’ordre par le Président,
- un décret de fermeture de la discussion, immédiatement reprise dans la confusion,
- le rapporteur de Menou chahuté par de nombreux députés,
- deux votes à main levée, sans que le Président et les deux secrétaires ne parviennent à s’accorder sur le sens de ces consultations,
- une violente discussion sur le projet qui doit avoir la priorité de vote...

La séance est finalement levée à neuf heures et demie du soir, sans que le vote sur le projet de décret du rapporteur n’ait pu avoir lieu.

et le Comtat, enfin le *consentement de la population*, argument mêlé de politique et de juridique. Tous ces arguments ont échoué. Alors, la lassitude s’empare de l’Assemblée.

C’est le moment choisi par les partisans de la réunion d’Avignon et du Comtat Venaissin pour faire aboutir leur projet. Le 14 septembre, dans une Assemblée troublée et pressée, les débats sur l’*affaire d’Avignon* ne durent que quelques minutes<sup>57</sup> : Pétion, un temps absent de cette question d’Avignon, prononce un discours enflammé, la tribune est interdite à Clermont-Tonnerre et le décret prononçant la réunion d’Avignon et du Comtat est voté. L’abbé Maury n’intervient pas, tout comme les opposants les plus convaincus, sauf une vaine tentative de Malouet<sup>58</sup>. Comme si le bon accueil réservé à Louis XVI<sup>59</sup> était la contrepartie de la réunion d’Avignon et du Comtat Venaissin à la France.

On pourrait penser que le consentement de la population a triomphé et a emporté la décision de l’Assemblée. C’est ce que laisse penser l’intervention de Pétion :

« Il ne peut plus être question dans le moment actuel de se livrer à des discussions fastidieuses sur l’examen des titres. Vous les connaissez parfaitement : on ne pourrait plus rien prétendre, soit pour, soit contre, sur les droits qu’a la France sur Avignon et le Comtat Venaissin. L’incident écarté, l’*affaire se réduit donc à un point extrêmement simple*. Vous avez désiré connaître le vœu libre, volontaire des habitants d’Avignon et du Comtat Venaissin, dans tous les temps vous avez manifesté cette intention. »<sup>60</sup>

Pourtant, pour l’Assemblée, la question ne semble pas aussi *simple*. Le décret du 14 septembre 1791 proclame donc la réunion d’Avignon et du Comtat Venaissin en ces termes :

« [...] Considérant que la majorité des communes et des citoyens a émis, librement et solennellement, son vœu pour la réunion d’Avignon et du Comtat Venaissin à l’Empire français ;

Considérant que par son décret du 25 mai dernier les droits de la France sur Avignon et le Comtat Venaissin ont été formellement réservés ;

L’Assemblée nationale déclare qu’en vertu des droits de la France sur les États réunis d’Avignon et du Comtat Venaissin, et que, conformément au vœu librement et solennellement émis par la majorité des communes et des citoyens de ces deux pays pour être incorporés à la France, lesdits deux États réunis d’Avignon et du Comtat Venaissin sont, dès ce moment, partie intégrante de l’Empire français. . . »<sup>61</sup>

57. 14 septembre 1791, *Arch. parl.*, t. XXX, p. 630.

58. Dans tentative désespérée, Malouet demande l’appel nominal, qui lui est refusé, et se plaint des murmures des tribunes (14 septembre 1791, p. *Arch. parl.*, t. XXX, 631.

59. 14 septembre 1791, *Arch. parl.*, t. XXX, p. 635-636.

60. Pétion, 14 septembre 1791, *Arch. parl.*, t. XXX, p. 631.

61. 14 septembre 1791, *Arch. parl.*, t. XXX, p. 632-633.

Il évoque donc les deux arguments juridiques que constituent d’une part les droits de la France et d’autre part le consentement de la population<sup>62</sup>. Dans la formulation, ils sont mêlés comme si l’Assemblée ne savait lequel était le plus à même de justifier la réunion<sup>63</sup>. Si on peut considérer que l’évocation des droits de la France ternit la victoire de la doctrine de la libre disposition des peuples, on doit reconnaître que cette doctrine fait une entrée fracassante dans la vie politique française<sup>64</sup>.

Ainsi, les débats de l’Assemblée Constituante, si exigeants à l’égard des caractères du consentement valide, n’ont pas permis à la doctrine du consentement des populations de justifier seule la conquête d’Avignon et du Comtat Venaissin.

En conclusion, les manifestations du consentement de la population sont au cœur des débats de la Constituante de novembre 1790 à septembre 1791. Au début, ces manifestations, témoignages rapportés par plusieurs députés favorables à la réunion d’Avignon et du Comtat Venaissin à la France, doivent emporter une adhésion rapide de l’Assemblée. Mais l’incapacité à produire un réel consentement mène cette stratégie dans une impasse.

Au cours des débats, la doctrine du consentement de la population au changement de souveraineté divise l’Assemblée. Si Robespierre, Camus et Bouche admettent la validité du consentement émis dans un climat insurrectionnel, Clermont-Tonnerre, Malouet et l’abbé Maury exigent un consentement « légal, libre et éclairé ». L’Assemblée n’adopte pas de position claire : d’abord prête à admettre tout consentement qui lui est présenté, elle se montre plus indécise lorsqu’on expose les circonstances qui l’accompagnent. Pourtant, lorsque l’Assemblée décide la réunion, elle ne se soucie plus vraiment de la réalité du consentement. En fin de compte, le vote du 14 septembre 1791 consacrant la réunion aurait pu se passer en novembre 1789 : avec Avignon et le Comtat Venaissin, la France révolutionnaire réalise ses deux premières conquêtes.

---

62. Une pensée commune, qui use d’un court raccourci, a tendance à considérer que seul le consentement de la population a déterminé l’Assemblée à prononcer la réunion d’Avignon et du Comtat (Jacques Godechot, « Chronique », *Revue belge de philologie et d’histoire*, 1975, volume 53, n°2, p. 589). En réalité, l’Assemblée demeure indécise jusqu’au bout et utilise l’argumentation fondée sur les droits des princes jusqu’à la fin de son décret.

63. À la lumière des événements diplomatiques, Jean-Jacques Clère complète cette analyse en considérant que « ce ne sont pas les arguments juridiques qui emportèrent la décision » mais plutôt la dégradation des relations entre la France et le Saint-Siège (cf. « Le rattachement d’Avignon et du Comtat... », *op. cit.*, p. 587).

64. Après les nuances que nous avons introduites, on ne peut toutefois partager l’enthousiasme de certains qui voient une victoire écrasante des idées robespierristes dans le vote du 14 septembre (cf. Daniel Somogyi, « Robespierre et l’affaire d’Avignon », *Bulletin de l’A.M.R.I.D (Association Maximilien Robespierre pour l’Idéal Démocratique)*, Bulletin n°32, décembre 2004.



UN LABORATOIRE POUR LES PRATIQUES PLÉBISCITAIRES  
CONTEMPORAINES : LES LIBRES VOTES CONSTITUTIONNELS  
ET LES « APPELS AU SILENCE » DANS L’ITALIE  
RÉVOLUTIONNAIRE ET NAPOLÉONNIENNE  
(1797-1805)

GIAN LUCA FRUCI

*Université de Pise*

LES PRATIQUES DE VOTE « par oui ou par non », fondées sur le suffrage universel masculin que nous appelons *a posteriori* « plébiscitaires », ont une longue tradition dans la péninsule italienne : elles marquent de façon profonde l’apprentissage par les italiens des procédures électorales démocratiques directes dès le début du *Risorgimento*<sup>1</sup>.

Entre le printemps 1797 et l’automne 1798, dans les Républiques italiennes instituées ou régénérées par l’armée française, des centaines de milliers de citoyens — ainsi que, dans des cas exceptionnels, un petit nombre de citoyennes et de mineurs — participent aux assemblées primaires et aux fêtes de la fédération qui remplacent parfois les votations, dans le but de ratifier des constitutions-sœurs

---

1. Les considérations qui suivent résument en partie les résultats d’une série d’études plus amples, auxquelles je me permets de renvoyer pour les sources ainsi que pour la bibliographie complète : Gian Luca Fruci, « Alle origini del momento plebiscitario risorgimentale. I liberi voti di ratifica costituzionale e gli appelli al popolo nell’Italia rivoluzionaria e napoleonica (1797-1805) », *Vox Populi ? Pratiche plebiscitarie in Francia Italia Germania (secoli XVIII-XX)*, (s. d. Enzo Fimiani), Bologna, CLUEB, 2010, pp. 87-143 ; *Id.*, « Il primo Risorgimento (1796-1815) », *Nel nome dell’Italia. Il Risorgimento nelle testimonianze, nei documenti e nelle immagini*, (s. d. Alberto Mario Banti avec la collaboration de Pietro Finelli, Gian Luca Fruci, Alessio Petrizzo, Angelica Zazzeri), Roma-Bari, Laterza, 2010, pp. 3-62 ; *Id.*, « La nascita plebiscitaria della nazione (1797-1870) », *La costruzione dello Stato-nazione in Italia*, (s.d. Adriano Rocucci), Roma, Viella, 2012, pp. 59-73.

plus ou moins modelées sur la loi fondamentale thermidorienne de l’an III. Le 19 mars 1797, les comices sont convoqués dans les dix départements de la République cispadane afin de voter la charte promulguée le 1<sup>er</sup> mars par le Congrès constituant de Modène sous l’omnisciente supervision du général Napoléon Bonaparte. À Milan, le 9 juillet 1797, la première constitution de la République cisalpine est solennellement jurée, puis acclamée face à son jeune fondateur corse par un très grand public pendant la fête de la fédération. Cette manifestation a lieu, comme celle du 14 juillet 1790 à Paris, sur une grande esplanade appelée pour l’occasion « Campo di Marte » (Champ de Mars). Le 2 décembre 1797, dans toutes les paroisses de la République ligurienne s’ouvrent les comices pour valider la constitution remaniée par Bonaparte lui-même (à la suite de la contre-révolution qui a éclaté à la veille du vote initialement prévu le 14 septembre 1797). Une cérémonie identique à celle de Milan est mise en scène avec un moindre succès place Saint-Pierre à Rome le 20 mars 1798, lors de la proclamation de la constitution concédée à la République romaine par le général Alexandre Berthier, nouveau commandant en chef de l’armée d’Italie. Enfin, le 25 octobre 1798, à l’initiative du nouveau général jacobin Guillaume Brune (successeur de Bonaparte et de Berthier à la direction de l’armée française dans la péninsule ainsi que metteur en scène, avec l’ancien jacobin Joseph Fouché, du coup d’état démocratique du 19 octobre 1798), les assemblées primaires de canton de la République cisalpine pour la sanction populaire d’une version remaniée de la constitution — imposée par l’ambassadeur Trouvé au moment du coup d’état conservateur du 31 août 1798 — sont convoquées. Ce nouveau vote sera par la suite annulé par le Directoire transalpin.

Ces procédures électorales — que le vocabulaire politique de l’Italie en révolution, suivant l’exemple français des consultations populaires sur les constitutions de 1793 et 1795, appelle « *liberi voti di accettazione e ratifica* » (libres votes d’acceptation et de ratification) — résumant trois profils différents. En effet, ces votations populaires légitiment en même temps une réalité territoriale et étatique, une constitution et un pouvoir personnel. Bref, elles exercent la fonction d’une institution juridique de droit public et de droit international. Les libres votes constitutionnels du *triennio* révolutionnaire italien sont conçus de deux façons différentes : d’une part, comme des actes solennels de fondation de « républiques militaires » inédites, d’autre part, comme des procédures d’approbation démocratique aussi bien du pouvoir monocratique que de l’action politique des « généraux constituants <sup>2</sup> » français, qui sont en effet reconnus comme étant les vrais pères de ces nouvelles réalités étatiques. De plus, ces votations servent aussi à légitimer le personnel patriotique italique nommé ou proposé aux charges exécutives par ces mêmes généraux. En particulier, bien qu’il n’apparaisse pas expressément dans les formules soumises au vote populaire, le nom de Bonaparte monopolise — de façon anticipée par rapport à la France — l’espace électoral et joue un rôle pivot dans le discours politique qui accompagne les suffrages constitutionnels de 1797. En 1798, une fonction semblable est exercée dans une partie de la presse démocratique par Brune, son fidèle disciple ainsi que futur maréchal d’Empire. De plus, Bonaparte est le protagoniste de la cérémonie fédérative cisalpine du 9 juillet 1797. Avec Berthier il dispute aussi *in absentia* la scène au commandant de l’armée

française à Rome Claude Dallemagne à l’occasion de la fête fédérative romaine du 20 mars 1798.

Les libres votes de 1797-1798 introduisent les caractères qui deviendront classiques pour l’institution plébiscitaire : un acte de ratification *ex post*, non-délibératif, « monosyllabique » et, de fait, sans faculté de choix, dont la réussite n’est pas jugée selon le résultat positif du vote (acquis d’avance), mais selon la mobilisation électorale, et par conséquent selon le degré de publicisation des données (relatives ainsi qu’absolues) concernant l’accès aux urnes ou aux registres de souscription. Ces votations populaires sont notamment marquées par un penchant permanent pour des procédures antilibérales et manipulatoires qui ont pour but de réaliser l’aspiration unanimiste et antipluraliste caractérisant l’imaginaire démocratique des acteurs politiques de l’époque, et remontant à la longue histoire des pratiques électorales moderne<sup>2</sup>. Il s’agit de processus participatifs opaques marqués par une oscillation permanente entre l’apprentissage démocratique de type holistique et le laboratoire de contrôle du vote sinon de correction *a posteriori* du résultat final, lorsque les attentes des autorités républicaines ne correspondent pas aux voix exprimées par les citoyens. Ces pratiques plébiscitaires se situent donc non seulement d’un point de vue chronologique, mais aussi d’un point de vue généalogique, entre les libres votes sur les constitutions jacobine et thermidorienne et le suffrage populaire sur la constitution consulaire de l’an VIII. Bref, elles s’inspirent de 1793 et de 1795, mais elles annoncent 1799. Elles préparent en effet la route aux appels au peuple napoléoniens, qui, pendant l’été 1804, sont étendus d’abord à l’île d’Elbe et aux départements piémontais annexés à la France lors de vote sur « l’hérédité de la dignité impériale » pour la famille Bonaparte. L’année suivante, les appels au peuple connaissent une déclinaison « italique », durant laquelle apparaît le mot ancien « *plebiscito* » pour indiquer le texte présenté à l’acceptation populaire. Entre mai et juin 1805, les citoyens des anciennes républiques de Gênes et de Lucques, d’abord régénérées et ensuite brumairisées, sont appelés à donner — par souscription publique, individuelle ou collective sinon par le principe du « silence assentiment » — leur approbation d’une part à l’union de l’une à l’Empire français, d’autre part à la transformation de l’autre en état princier vassal de l’Empire sous la dynastie napoléonide d’Elise et de Felice Baciocchi. Les souscriptions des Liguriens ainsi que des Lucquois sont présentées comme un acte de dévouement à la personne de Napoléon I. Les procédures de vote se résument en effet à des manifestations ritualisées de remerciement au roi-empereur, et institutionnalisent les pratiques « d’ancien régime démocratique » de la période 1797-1798.

Dans la suite de mon article, je vise à illustrer cette démarche interprétative portant sur l’idée que la péninsule italienne peut être vue comme un laboratoire de pratiques plébiscitaires modernes en parallèle avec la France. Je voudrais notamment focaliser l’attention sur trois points. D’abord, le rôle pivot de la figure de Bonaparte constituant et père des nouvelles patries par lui-même inventées dans

2. Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008, pp. 33-57.

les discours et dans les pratiques de vote en 1797. Ensuite, la symétrie entre la nécessité d'un élargissement, le plus important possible, du corps électoral qui dessine une « citoyenneté exceptionnelle de ratification » et la raréfaction progressive de l'espace délibératif qui caractérise les libres votes constitutionnels de 1797-1798 tout en gardant le suffrage en assemblée. Enfin, la médiatisation et la correction des résultats électoraux en 1797-1798 jusqu'à l'introduction officielle en 1805 du principe du « silence assentiment ».

### Voter pour Bonaparte

En 1797, le discours public officiel qui accompagne le processus de sanction des lois fondamentales des Républiques-sœurs italiennes présente et sollicite de façon récurrente la participation des citoyens aux comices électoraux ou aux serments collectifs, suivis par l'acclamation publique des chartes, comme témoignage d'une profonde reconnaissance à la « magnanimité constituante » du général Bonaparte, dont le nom est toujours reproduit en caractères cubitiaux sur les affiches et dans les tracts de propagande.

Le commandant en chef de l'armée d'Italie est dépeint comme un nouveau Lycurque, tandis que ses nombreuses interventions sur le Congrès constituant cispadan, sur la commission de révision constitutionnelle ligurienne, et sur le comité cisalpin de rédaction, sont fortement valorisées au niveau médiatique afin de montrer qu'il est le co-auteur des chartes généreusement octroyées aux patriotes italiens. Par conséquent, les consultations et les ovations constitutionnelles se transforment en actes de légitimation de l'action politique *a posteriori* et du pouvoir constituant de « Bonaparte l'italique ». Par conséquent, elles deviennent, un vote sur sa personne, sur sa figure monocratique de fondateur et de protecteur des nouvelles républiques instituées dans la péninsule. De nombreux indices peuvent confirmer cette interprétation personnalisée des libres votes, aussi bien durant les opérations électorales qu'après leur conclusion, lors des réjouissances pour l'acceptation des constitutions. Ces indices se résument en une longue série d'hommages publics et privés, individuels et collectifs à la République française et notamment en celui qui l'incarne dans la péninsule : Napoléon Bonaparte déclenche des hourras frénétiques de la part des électeurs ou des citoyens des deux sexes ainsi que des mineurs qui participent aux fêtes de la fédération.

Le rôle pivot de Bonaparte se charge d'une dimension non seulement narrative, mais aussi physique à l'occasion de la fête cisalpine du 9 juillet 1797, organisée avec l'accord du Directoire français à la place des libres votes après l'expérience — considérée comme insatisfaisante — des consultations populaires cispadanes du 19 mars 1797. De plus, l'image proto-monarchique de Bonaparte, que sa puissante machine de propagande commence précocement à véhiculer hors de France, se révèle ouvertement pendant la célébration milanaise de la constitution, alors que dans l'hexagone elle continue à diffuser les représentations (rassurantes) d'un général victorieux et d'un républicain vertueux au service de la Révolution. Dans la péninsule, le lieu privilégié d'élaboration de la figure proto-royale du commandant en chef de l'armée d'Italie est représenté par la ainsi dite « cour de Mombello », où

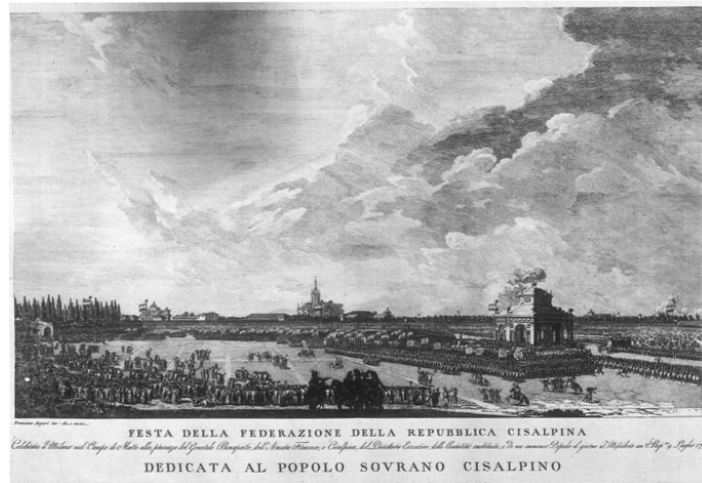


FIGURE 1 – Fête de la Fédération de la République Cisalpine<sup>5</sup>.

la sociabilité militaire, diplomatique et politique se déroule d’après les rituels de l’Ancien régime<sup>3</sup>.

La mise en scène cisalpine donne une formidable vitrine à ce type de représentation du pouvoir personnel de Bonaparte et inspire l’iconographie de l’époque. Dès le matin, lorsqu’il arrive à cheval avec son état-major, le jeune général est omniprésent pendant toute la durée de la fête. Après avoir passé solennellement en revue la garde nationale et la milice cisalpine, il se place en souverain et assiste, assis sur un siège spécialement installé pour lui, à la cérémonie civile et au serment constitutionnel du directoire cisalpin qu’il a lui-même nommé. Enfin, dans la soirée, il participe au prolongement nocturne du spectacle et il fait symboliquement trois fois le tour du temple de la liberté, situé au centre de l’immense place dite de la Fédération, au milieu des applaudissements et des cris de joie de centaines des milliers de personnes qui reconnaissent en lui — comme l’écrit le principal journal nouveau jacobin milanais, le *Termometro politico della Lombardia* — « l’unico fondatore della Repubblica ed il liberatore d’Italia (le seul fondateur de la République et le libérateur de l’Italie) »<sup>4</sup>.

L’image de Bonaparte sur la célébration cisalpine est icastiquement fixée dans la légende de la gravure qu’à l’époque le peintre de vues Domenico Aspari (1745-1831) consacre à cet événement politique (Fig. 1). L’estampe en forme de vue

3. Philip G. Dwyer, *Napoleon. The Path to Power*, New Haven & London, Yale University Press, 2008, pp. 296-329.

4. Milano 22 Messidoro, in *Termometro politico della Lombardia*, 14 messidoro V repub. (12 juillet 1797), réédité dans *Termometro politico della Lombardia*, (s. d. Vittorio Criscuolo), tome III, Roma, Istituto storico italiano per l’età moderna e contemporanea, 1994, p. 26.

5. DOMENICO ASPARI, *Fête de la Fédération de la République Cisalpine*, gravure à l’eau-forte, Milan, s.n., 1797, *Civica Raccolta delle Stampe Achille Bertarelli*, Milan.

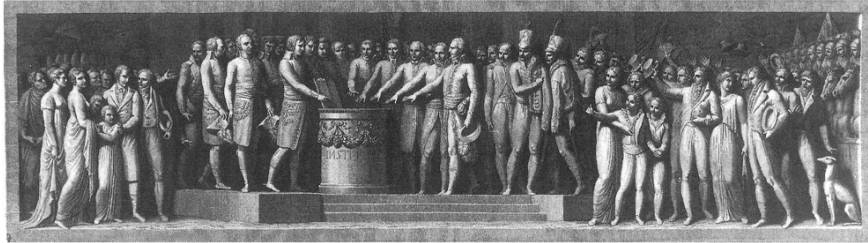


FIGURE 2 – Fête de la Fédération de la République Cisalpine 9 juillet 1797<sup>7</sup>.

montre l’esplanade de l’ancien lazaret rebaptisée « Champ de Mars », où un grand nombre de personnes assiste à la parade solennelle qui se déroule autour du temple de la liberté transformé en autel de la patrie. Au premier plan, on voit aussi les ombres noires d’un groupe de cavaliers qui se trouve à côté d’un autre cavalier le bras tendu. La légende nous suggère qu’il s’agit de Bonaparte en remarquant avant tout que la fête est célébrée en sa présence (le commandant en chef est le seul personnage dont le nom est cité de façon explicite), tandis que la dédicace en caractères cubitax exalte la souveraineté du peuple cisalpin réuni symboliquement en unité de temps et de lieu au Champ de Mars pour recevoir et acclamer la constitution donnée par le nouveau Lycurgue franco-cisalpin :

FESTA DELLA FEDERAZIONE DELLA REPUBBLICA CISALPINA.

Celebrata a Milano nel Campo di Marte alla presenza del Generale Bonaparte, dell’Armata Francese, e Cisalpina, del Direttorio Esecutivo, delle Autorità costituite, e di un immenso Popolo

il giorno 21. Messidoro an. V Rep.no 9 luglio 1797.

DEDICATA AL POPOLO SOVRANO CISALPINO<sup>6</sup>.

Cette représentation du père tout-puissant ainsi que du chef monocratique d’une (nouvelle) démocratie militaire est renforcée aussi bien sous la deuxième République cisalpine (qui deviendra Italienne), que pendant l’époque impériale, par les toiles (et les estampes de reproduction) du « premier peintre » Andrea Appiani (1754-1817) et de Louis Lafitte (1770-1828). Ces derniers inventent l’iconographie de la cérémonie en imaginant le guerrier-législateur entouré par un public varié (civils, soldats, femmes et enfants) dans l’acte d’officier le serment

6. Fête de la Fédération de la République cisalpine, célébrée à Milan au Champ de Mars en présence du Général Bonaparte, de l’Armée Française et Cisalpine, des Autorités constituées, et d’un immense peuple le 21 Messidor an V de la République 9 juillet 1797. Dédiée au peuple souverain cisalpin.

7. Fête de la Fédération de la République Cisalpine 9 juillet 1797, gravure de GIUSEPPE BENAGLIA d’après une détrempe sur toile de ANDREA APPIANI (1801-1803), *Civica Raccolta delle Stampe Achille Bertarelli*, Milan.

8. Le serment du directoire cisalpin devant Napoléon Bonaparte, détail de la gravure Fête de la Fédération de la République Cisalpine 9 juillet 1797 de GIUSEPPE BENAGLIA d’après une détrempe sur toile de ANDREA APPIANI (1801-1803), *Civica Raccolta delle Stampe Achille Bertarelli*, Milan.

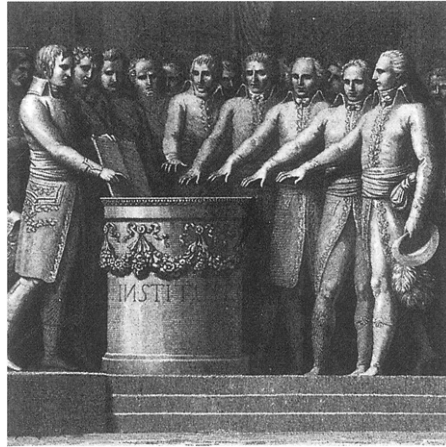


FIGURE 3 – Le serment du directoire cisalpin devant Napoléon Bonaparte<sup>8</sup>.

constitutionnel des cisalpins (Fig. 2, 3) ou de présenter sa loi fondamentale (Fig. 4, 5) sur le modèle de la figuration de la fête de la fédération du 14 juillet 1790 ainsi que de son acteur principal : le marquis général Lafayette<sup>9</sup>.

« C’était la première fois depuis la Révolution que j’entendais un nom propre dans toutes les bouches »<sup>10</sup> a écrit Madame de Staël à propos de la France de l’automne 1799. Elle résume par cette image le retour à la personnification du pouvoir après la rupture révolutionnaire, sanctionnée par les libres votes sur la constitution de l’an VIII et par conséquent sur la figure du premier consul. Cependant, cette expérience politique a déjà eu lieu à l’occasion des votations constitutionnelles et des fêtes fédératives dans les républiques-filles de la péninsule, où les citoyens sont appelés à exprimer directement ou indirectement des suffrages en faveur de Bonaparte. Son nom est continuellement évoqué, acclamé, applaudit, aussi bien dans les discours que dans les pratiques du moment électoral constitutionnel, pendant lequel la « révolution italienne réfléchie » envisage en lui son idéal de « roi patriote »<sup>11</sup>.

9. Michel Vovelle, *La Révolution française. Images et récits 1789-1799*, tome II, Paris, Messidor, 1986, p. 102-126, 146 ; Élisabeth Dravet, « La Fayette, une bio-iconographie », *La Fayette entre deux mondes*, (s. d. Philippe Bourdin), Clermont-Ferrand, Presses Universitaires Blaise Pascal, 2009, p. 202.

10. Germaine de Staël, *Dix années d’exil*, édition par Simone Balayé et Mariella Vianello Bonifacio, Paris, Fayard, 1996, p. 68.

11. Paolo Viola, « Prima del populismo. Radici settecentesche dell’antipolitica », *Meridiana. Rivista di Storia e Scienze Sociali*, 38-39, 2000, pp. 166-167 ; *Id.*, « Napoléon, chef de la révolution patriotique », *Napoléon et l’Europe*, (s. d. Jean-Clément Martin), Rennes, PUR, 2002, pp. 42-44.

12. LOUIS LAFITTE, *Le général Bonaparte proclamant la République Cisalpine à Milan, le 9 juillet 1797*, huile sur toile, 1809-1813, Musée Napoléonien de l’Île d’Aix.

13. AMBROISE TARDIEU Direxit. NORMAND FILS Sculpsit. Peint par LAFITTE, *Établissement de la République Cisalpine*. [2028 ?] VICTOIRES ET CONQUÊTES DES FRANÇAIS, gravure au trait, s.n., ca 1813, *The McGill University Napoleon Collections*, Montréal.



FIGURE 4 – Le général Bonaparte proclamant la République Cisalpine à Milan<sup>12</sup>.



FIGURE 5 – Établissement de la République Cisalpine<sup>13</sup>.



## Un vote universel surveillé

Après le coup d'état radical du 22 janvier 1798 dans la République batave, l'approbation populaire de la nouvelle constitution est obtenue, le 23 avril de la même année, dans sa grande majorité par le biais d'une épuration préventive des listes électorales qui interdit les comices aux adversaires (ultra ainsi que contre-révolutionnaires) du nouveau régime. Par contre, dans les « républiques militaires » italiennes, l'objectif de ratifier les lois fondamentales n'est pas poursuivi par le remaniement de l'électorat. Au contraire, le droit électoral est considérablement démocratisé à cette occasion par rapport à l'exercice du droit de cité prévu dans les constitutions soumises au vote populaire qui établissent l'obligation de payer une contribution pour être citoyen actif ou passif. Par exemple, dans la République ligurienne et dans la République cisalpine, les assemblées primaires sont ouvertes aussi bien aux domestiques qu'à tous les jeunes hommes ayant l'âge respectif de 18 et de 17 ans accomplis sans obligation particulière de résidence, alors que dans la République cispadane, beaucoup de mineurs de 15 ans expriment officiellement leur suffrage. Partout, dans les assemblées où l'on vote par acclamation, on note plusieurs cas de participation de femmes aux approbations constitutionnelles. Ce n'est pas par hasard si l'expression « *voto universale* » commence à circuler dans ce contexte, et on la retrouve dans le lexique politique et électoral pour indiquer et évoquer — grâce à sa polysémie — la démocratisation de la citoyenneté, la choralité de la mobilisation populaire et l'unanimité de la délibération<sup>14</sup>. Par ailleurs, en France, les expressions synonymes « votation universelle » ou « suffrage universel » font leur apparition de façon analogue sous la plume d'Emmanuel Joseph Sieyès et de Jacques Mallet du Pan à la veille ou peu de temps après la présentation au peuple de la constitution de l'an VIII<sup>15</sup>. Cette loi fondamentale, en effet, codifie la suppression des critères censitaires qui subsistent dans les dispositions de l'an III et accorde un droit de suffrage qui, à l'exception des principes de 1793, n'a jamais été aussi large depuis le début de la Révolution.

Par contre, les efforts des gouvernants des républiques-filles italiennes pour éviter un éventuel résultat négatif lors des votations (intellectuellement et politiquement inconcevable) se focalisent sur le bouleversement du rôle fondamental joué dans l'espace public révolutionnaire par les assemblées primaires, et en particulier sur l'anéantissement pratique et formel de leur vocation délibérative, très forte d'ailleurs dans les libres votes constitutionnels de 1793 et de 1795 en France<sup>16</sup>. Par conséquent, les décrets et les règlements électoraux se trans-

14. En italien l'expression « *voto universale* » traduit en même temps les syntagmes français « vote universel » et « vœu universel ».

15. Pierre Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992, p. 196 ; Patrice Gueniffey, *Le Dix-huit Brumaire. L'épilogue de la Révolution française 9-10 novembre 1799*, Paris, Gallimard, 2008, p. 261.

16. Malcom Crook, « Voter en assemblée sous la Révolution : le citoyen dans l'espace électoral », *Citoyen et citoyenneté sous la Révolution française*, textes réunis par Raymonde Monnier, Paris, Société des études robespierristes, 2006, pp. 167-177 ; Serge Aberdam et Malcom Crook, « Voter et délibérer : une passion durable », *La Révolution française. Une histoire toujours vivante*, (s. d. Michel Biard), Paris, Tallandier, 2010, pp. 81-94 ; Pierre Rosanvallon, *La société des égaux*, Paris, Seuil, 2011, pp. 58-64.

forment en un authentique arsenal d'interventions normatives qui visent aussi bien à contrôler l'organisation qu'à canaliser le déroulement des comices.

Il s'agit d'une dynamique de raréfaction de la prise de parole et de la participation collective traduisant en prescriptions et en actes le discours polémique sur les assemblées tumultueuses. Dans la France directoriale, cette polémique accompagne la limitation de leur liberté politique et prélude à leur substitution sous le Consulat et l'Empire par le système des signatures sur des registres publics ouverts dans les tribunaux, mairies, bureaux des juges de paix et notaires<sup>17</sup>. Bref, sans abolir le vote en assemblée, les dispositifs de surveillance mis en œuvre dans la péninsule atteignent (et annoncent) le même objectif de simplification technique et de contrôle politique du vote. Objectif atteint par les brumairiens qui confient la mission de ratifier la constitution consulaire « aux méditations froides et solitaires des citoyens isolés »<sup>18</sup>, comme l'affirme « l'intellectuel organique » du premier bonapartisme Pierre-Louis Roederer devant le Corps législatif dans la séance du 10 février 1800.

Par le biais d'assemblées de paroisse et de canton, où la parole est interdite ou surveillée par les curés et l'armée, l'objectif de matérialiser la conception holistique des libres votes constitutionnels est largement atteint par les acteurs des « républiques militaires » italiennes. Partout, la manière la plus répandue d'expression de la volonté des corps électoraux exceptionnels de ratification est représentée par l'ancien rite de l'acclamation consensuelle (à haute voix, à main levée, par déplacement à droite du président de l'assemblée). Toutefois, notamment dans le cas cispadan et dans le cas cisalpin, les votations unanimes des comices n'ont pas toujours le signe attendu et correspondant aux vœux nationaux. D'entières assemblées se prononcent contre les constitutions proposées à leur jugement. Cette dynamique dessine paradoxalement un processus pluraliste d'approbations ou de rejets universels par oui ou par non, et confirme par l'expérience les conceptions dominantes unanimistes du suffrage. Elles sont aussi reçues par la législation électorale et exaltées par la pratique de l'ovation, qui représente un formidable vecteur d'intégration et d'identification politique.

Le dissentiment n'est donc pas considéré comme une éventualité légitime, mais simplement comme un accident fâcheux et blâmable qui entrave la mécanique électorale et retarde l'aboutissement envisagé. De cette conception partagée par l'ensemble du monde révolutionnaire découle la mise en œuvre par les autorités républicaines d'une stratégie médiatique qui vise à préfigurer sans cesse, avant (et en attente de) la communication officielle, un résultat non seulement positif, mais

17. Malcom Crook, « Confiance d'en bas, manipulation d'en haut : la pratique plébiscitaire sous Napoléon (1799-1815) », *L'incident électoral de la Révolution française à la V<sup>e</sup> République*, (s. d. Philippe Bourdin, Jean-Claude Caron, Mathias Bernard), Clermont-Ferrand, Presses Universitaires Blaise Pascal, 2002, pp. 77-87 ; *Id.*, « The Plebiscite on the Empire », *Napoleon and His Empire. Europe, 1804-1814*, (s. d. Philip G. Dwyer et Alan Forrest), Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 16-28.

18. Cité dans Malcom Crook, « Les réactions autour de Brumaire à travers le plébiscite de l'an VIII », *Du Directoire au Consulat*, tome III : *Brumaire dans l'histoire du lien politique et de l'État-Nation*, (s. d. Jean-Pierre Jessenne), Rouen-Lille, CRHEN-O, GRHIS, Préfecture de la région Haute-Normandie, 2001, p. 325.

aussi unanimiste des libres votes et qui vise à condamner toute voix contraire, imputable aux ennemis de la patrie.

### Communiquer l’unanimité

Les communications gouvernementales concernant le déroulement du vote ont moins pour but d’informer que de rassurer sur l’acceptation des lois fondamentales même (et surtout) en l’absence de renseignements détaillés. Les circuits de communication patriotiques se chargent de construire un sentiment favorable aux constitutions-sœurs par la diffusion d’une sorte de sondages avant-la-lettre fondés sur la (présumée) écoute objective de l’esprit public ou par le recours aux votes paradigmatiques qui doivent inspirer des conduites semblables aux citoyens. En particulier, la République cisalpine expérimente des typologies de messages qui seront largement utilisés l’année suivante en France, telles que le fait d’annoncer au cours des votations les « approbations exemplaires » de l’armée ainsi que de la capitale. Les voix défavorables sont exhibées comme des épisodes étranges, qui s’expliquent par des raisons pré- ou antipolitiques alimentées par l’action de minorités « fanatiques ». « Ignorance », « cabale » « hypocrisie », « égoïsme », « abus », sont les mots les plus utilisés pour illustrer les motivations de conduites qui sont considérées non seulement comme des actes coupables, mais aussi comme de vraies erreurs, dont les citoyens peuvent être victimes à cause de l’« action exécrationnelle » des ennemis de la patrie (intérieurs ainsi qu’extérieurs). Bref, la dénonciation du complot contre-révolutionnaire est si parfaitement réadaptée au moment électoral qu’elle devient un *topos* qui embrasse toute chose et qui se révèle capable de fournir un schéma interprétatif simple, non seulement pour les cas d’approbation manquée, mais aussi pour les acceptations insatisfaisantes au niveau de la participation ou du calcul des suffrages.

L’apogée de la stratégie médiatique lancée par les nouveaux pouvoirs républicains et par leurs partisans est représentée par la diffusion publique du comptage des voix effectué par des commissions spéciales centralisées au niveau « national » ou directement par le ministère de l’intérieur. Ceux-ci essaient de donner un aspect mathématique (ou au moins une forme quantitative) à la manifestation de la volonté populaire, dans la continuité des premières expériences françaises de 1793 et de 1795. Même si les paramètres de mesure ne sont pas les mêmes, la République cispadane ainsi que la République ligurienne fournissent ouvertement les chiffres du scrutin, alors que la République cisalpine déclare simplement l’ampleur du résultat électoral par une série de communications émises les unes après les autres. À cela s’ajoute le fait que, partout, les discours gonflent le succès électoral et emploient des expressions excessives comme « très grande majorité », « immense pluralité », « majorité absolue » afin de renforcer la réussite des libres votes sur les constitutions-sœurs.

Enfin, les libres votes ne sont pas seulement imaginés, réglés et organisés, mais font aussi l’objet d’une communication holistique avant, pendant et après leur déroulement. Lorsque ce dispositif conceptuel, procédural et médiatique ne

suffit pas et que les chiffres ne coïncident pas avec les attentes du nouveau pouvoir politique, les gouvernements républicains ont recours à ce que le langage de l'époque appelle la « *grande operazione* » (grande opération), c'est-à-dire à une retouche centralisée du résultat électoral. Dans la plupart des cas, cette intervention n'a pas lieu pour renverser la direction du vote, mais pour sceller le résultat aussi bien avec l'universalité de la participation qu'avec l'unanimité du vote, qui représentent les enjeux principaux des libres votes constitutionnels et, d'une façon générale, les caractères originaux des pratiques plébiscitaires contemporaines<sup>19</sup>.

### De l'acclamation manipulée au « silence assentiment »

En 1797-98, le fait de matérialiser le suffrage de la nation souveraine par le biais du comptage mathématique des scrutins est non seulement récent, mais aussi expérimental : en France le résultat final des libres votes sur la constitution de 1793 a été fourni officiellement par de nombreuses assemblées, alors qu'en 1795 le scrutin a lieu par voix individuelles. De plus, le vide normatif existant sur la technologie du comptage unifié des suffrages et l'ambiguïté permanente sur la signification du mot « votant », qui à l'époque désigne aussi bien celui qui participe aux opérations électorales que celui qui a le droit de voter, laissent un très ample degré de pouvoir discrétionnaire aux autorités républicaines.

Souvent déçues par les formes quantitatives de la volonté populaire, qui est continuellement évoquée au niveau discursif, les autorités centrales républicaines se sentent légitimes de glisser vers des pratiques de manipulation du résultat électoral. Si toutes les unanimités des libres votes constitutionnels des républiques italiennes sont très improbables, le cas le plus remarquable et paradigmatique est celui du département cispadan du Po en mars 1797. Face à l'échec des partisans de la constitution, rejetée surtout dans les communes rurales, l'Administration Centrale de Ferrare établit de concert avec la Junte de défense générale, *longa manus* de Bonaparte dans la nouvelle République cispadane, que le Comité de Vérification de Bologne, chargé du comptage des suffrages, doit tenir pour « *assenzienti* » (favorables) tous les électeurs de ce département qui n'ont pas participé au vote. De fait, il s'agit de l'adoption officielle (et secrète) du principe du « qui ne dit mot consent » pour ce qui concerne une partie importante du territoire de la république<sup>20</sup>. Cette stratégie ne change probablement pas le résultat final du vote, mais elle contribue bien sûr à changer le nombre de suffrages favorables qui atteint le taux (qu'on dirait *a posteriori* plébiscitaire) de 84%, c'est-à-dire « une grande ma-

19. Enzo Fimiani, « Introduzione : il breve e conclusivo monosillabo », *Vox populi ?...*, *op. cit.*, pp. 49-56.

20. En 1802, à l'occasion de l'approbation populaire de la deuxième constitution de la République helvétique, ce même système de comptage est adopté de façon officielle, en bouleversant le résultat d'abord défavorable à la loi fondamentale rédigée par les unitaires suisses avec le soutien du premier consul Bonaparte ; François De Capitani, « Vie et mort de l'Ancien Régime 1684-1815 », *Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne, Payot, 1986, p. 490.

rorité des votes» comme le remarquera de façon pointilleuse Bonaparte dans ses mémoires<sup>21</sup>.

Les unanimités officielles — improbables — des libres votes constitutionnels italiens confirment le rapport difficile que la culture politique révolutionnaire entretient avec le suffrage populaire, qui est continuellement stigmatisé, rejeté et parfois corrigé lorsqu’il ne correspond pas à la volonté du pouvoir. Les « républiques militaires » de la péninsule sont les héritières directes des pratiques de manipulation électorale de l’an V et VI avec une différence fondamentale : dans le cas cispadan et ligurien, les arrangements des voix ont lieu en secret. Même en ce qui concerne le traitement des données électorales, le laboratoire italique prépare l’an VIII, lorsque le ministre de l’intérieur Lucien Bonaparte n’impose pas la réussite des libres votes sur la constitution de son frère-consul, mais en l’espace d’une nuit il double d’un trait de plume le résultat final des scrutins — le « oui » passant d’un million et demi à trois millions — afin d’améliorer sensiblement le « score » par rapport aux votations sur les lois fondamentales de 1793 et 1795. Comme ses prédécesseurs de la péninsule, il peut ainsi valoriser l’ampleur des suffrages, la présenter comme un « gain » de légitimation pour le nouveau régime ainsi que pour le pouvoir personnel de Bonaparte.

Une partie d’italiens est de nouveau appelée à rendre hommage à celui que l’on appelle désormais Napoléon, par le biais du vote pendant l’été de 1804, mais aussi entre mai et juin 1805, notamment dans la République ligurienne et dans la République de Lucques. Les décrets électoraux confirment la démocratisation du suffrage et le recours au système des registres publics, déjà adopté au-delà des Alpes à partir des appels au peuple de l’an VIII, X et XII, mais ils introduisent aussi des variantes italiques en ce qui concerne aussi bien l’institutionnalisation du vote collectif par corps à côté des voix singulières que la codification définitive du principe du « silence assentiment » adopté officieusement dans le département du Po en mars 1797. L’introduction légale du vote affirmatif des abstentionnistes représente notamment la polarisation de l’idée de ratification non-délibérative sans alternative qui façonne les pratiques plébiscitaires modernes. De plus, ce mécanisme électoral rend superflue la mobilisation électorale. Par cette typologie de procédure, le refus de la formule proposée à la sanction du peuple, que le ministre de l’extérieur Talleyrand appelle « *plebiscito* » dans une lettre du 20 mai 1805 adressée à son agent à Gênes Cristophe Saliceti<sup>22</sup>, n’est pas seulement inconcevable intellectuellement et politiquement, mais la possibilité même du refus est neutralisée d’avance sans besoin d’interventions centralisées de correction du résultat *ex-post*. En 1805, les libres votes se transforment donc juridiquement en un acte de réception passive, dont la réussite arithmétique devient presque insignifiante, tout comme la médiatisation des scrutins. Bref, ces dernières procédures plébiscitaires pourraient être mieux définies comme des « appels au silence » que comme des appels au peuple.

21. *Mémoires de Napoléon. La Campagne d’Italie 1796-1797*, édition présentée par Thierry Lentz, Paris, Tallandier, 2010, p. 264.

22. Mario Da Passano, « Dalla democrazia direttoriale all’oligarchia senatoriale : le vicende costituzionali della Repubblica Ligure (1797-1805) », *Studi Settecenteschi*, 17, 1997, p. 328.

De « l’acclamation au silence ». On pourrait ainsi résumer — en conclusion — le parcours de la tradition plébiscitaire italienne naissante entre la période révolutionnaire et l’époque napoléonienne. Une tradition très vivante qui, encore une fois en parallèle avec la France, écrit dès 1848 un deuxième chapitre fondamental de la socialisation des Italiens aux pratiques électorales démocratiques directes. Il s’agit de ce que j’appelle le « moment plébiscitaire » du *Risorgimento*, c’est-à-dire la longue série de votations au suffrage universel masculin qui touchent globalement plus de quatre millions de citoyens (en plus de milliers de femmes et de mineurs officieusement mobilisés) : d’abord en 1848 en vue de l’élargissement du Royaume de Sardaigne puis entre 1860 et 1870, afin de légitimer la construction progressive du Royaume constitutionnel d’Italie sous la maison de Savoie<sup>23</sup>. Ces histoires sont liées, mais amèneraient à l’écriture d’un autre article.

---

23. Gian Luca Fruci, « Il suffragio nazionale. Discorsi e rappresentazioni del voto universale nel 1848 italiano », *Contemporanea. Rivista di Storia dell’800 e del ’900*, VII, 4/2005, pp. 597-620 ; *Id.*, « Cittadine senza cittadinanza. La mobilitazione femminile nei plebisciti del Risorgimento (1848-1870) », *Genesis. Rivista della Società Italiana delle Storiche*, V, 2/2006, pp. 21-56 ; *Id.*, « Il sacramento dell’unità nazionale. Linguaggi, iconografia e pratiche dei plebisciti risorgimentali (1848-1870) », *Storia d’Italia, Annali 22, Il Risorgimento*, (s. d. Alberto Mario Banti et Paul Ginsborg), Torino, Einaudi, 2007, pp. 567-605 ; *Id.*, « I plebisciti e le elezioni », *Lunificazione italiana*, (s. d. Giovanni Sabbatucci et Vittorio Vidotto), Roma, Treccani, 2011, pp. 233-251.

**DUE DIVERSE ANNESSIONI PER LA FINE DI UNO STATO  
REGIONALE : GENOVA E LE DUE RIVIERE DALLA FRANCIA  
IMPERIALE AL PIEMONTE SABAUDO (1805-1814)**

LORENZO SINISI

*Universités de Catanzaro*

**N**ELL'APPROSSIMARSI DEL BICENTENARIO della scomparsa definitiva dalle cartine geografiche di quello Stato regionale che con grande fatica Genova era riuscita a costruire nel corso di circa sette secoli e che, caduto Napoleone, ci si era illusi di resuscitare quasi non fosse successo nulla nel frattempo, un convegno dedicato ai mutamenti di sovranit  nel passato pi  recente si rivela un'occasione propizia per tracciare qualche riflessione sulle due annessioni che interessarono la Liguria nel corso dei primi tre lustri del secolo XIX.

Come si avr  luogo di rimarcare, si tratt  di due eventi assai diversi per i contesti in cui si svolsero e per le modalit  di realizzazione : se il primo, determinato almeno apparentemente dallo stesso governo ligure reso cosciente dell'impossibilit  di mantenere un'indipendenza sempre meno effettiva ma al contempo assai onerosa, venne in qualche modo ratificato dal consenso (pi  presunto che reale) della popolazione, il secondo fu invece totalmente imposto dall'esterno nell'ambito di un trattato internazionale che decise di sacrificare per sempre l'esistenza di un piccolo Stato sovrano sull'altare dei nuovi equilibri politici europei cos  difficilmente raggiunti dopo vent'anni di guerre e rivoluzioni. Alla base di ciascuna delle due annessioni vi furono per , come si vedr , le stesse motivazioni di base : la posizione geografica della Liguria, a ridosso del confine con un vicino (la Francia) troppo pericoloso, e l'inadeguatezza delle sue strutture politico-istituzionali e militari in un contesto che era cambiato troppo velocemente. La perdurante incapacit  di uno Stato, per alcuni versi ancora fortemente contraddistinto e condizionato dalle sue origini cittadine, di amalgamare la capitale con il Dominio far 

poi sì che, sia nel 1805 che ancor più nel 1814, i maggiori rimpianti e le più vibranti proteste proverranno soprattutto dall'ex capitale timorosa di perdere la sua egemonia regionale, mentre le cittadine rivierasche più importanti, e in particolare quelle del Ponente, accoglieranno tutto sommato di buon grado, sia nel primo che nel secondo caso, il loro assorbimento (su livelli di parità con l'antica dominante) in Stati più moderni e meglio organizzati.

### **I presupposti della prima annessione : il fallimento di una Repubblica indipendente solo in apparenza**

Il mutamento delle istituzioni da aristocratiche a democratiche della « Serenissima Repubblica di Genova », senza dubbio uno dei più antichi ed arcaici Stati italiani ancora esistenti alla fine del XVIII secolo, fu, come noto, l'effetto di una rivoluzione ben poco spontanea (ancorché non mancassero di certo motivi di malcontento e disaffezione da parte di settori significativi della popolazione sia nella capitale che soprattutto nelle Riviere), quanto piuttosto sapientemente pilotata dagli agenti francesi da tempo ben presenti sul territorio ligure<sup>1</sup>. Nell'atto formale che aveva sancito l'avvio di questo cambiamento — quella Convenzione stipulata a Mombello, vicino a Milano, fra i rappresentanti della vetusta ma ancora sufficientemente florida sotto il profilo finanziario « Repubblica oligarchica » e « il Cittadino Bonaparte Generale in capo dell'Armata Francese in Italia » — figuravano già non solo i principali protagonisti, ma anche i presupposti di quelle vicende che avrebbero portato di lì a nemmeno dieci anni alla liquidazione della stessa indipendenza ligure. La nuova Repubblica, guidata da un Governo Provvisorio nominato d'accordo con i plenipotenziari genovesi dallo stesso Bonaparte, veniva infatti sottoposta esplicitamente ad un protettorato da parte della Francia rivoluzionaria che si impegnava inoltre a soccorrere la nazione amica con le « sue Armate » per « facilitare », in caso di necessità, l'esecuzione di quanto stabilito nella Convenzione<sup>2</sup>.

Di una protezione destinata a divenire sempre di più onerosa ed invadente si avvertirono i primi segnali nelle vicende relative alla contrastata elaborazione del

---

1. Sul determinante ruolo svolto dai vari agenti e diplomatici francesi che già da tempo operavano nel contesto genovese cfr. soprattutto Pasquale Villani, « Agenti e diplomatici francesi in Italia (1789-1795). Un giacobino a Genova : Jean Tilly », in *Società e storia*, 65 (1994), pp. 529-558 ; Idem, « Note sulla legazione di Genova (1792-1794) », in Ilaria Zilli (s. d.), *Fra spazio e tempo. Studi in onore di Luigi De Rosa*, Napoli 1995, vol. II, pp. 823-825 ; sulla « rivoluzione passiva », compiuta in Liguria come in altre parti d'Italia « per intervento e per volontà di Bonaparte », e sulle sue conseguenze, si vedano le riflessioni di Giovanni Assereto, « Dall'Antico Regime all'Unità », in Antonio Gibelli-Paride Ruffaioni (s. d.), *La Liguria (Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi)*, Torino 1994, pp. 161-169. Per un ritratto efficace della Repubblica aristocratica genovese negli ultimi anni della sua esistenza fino alla caduta avvenuta « quasi senza rumore », Carlo Bitossi, *La Repubblica è vecchia. patriziato e governo a Genova nel secondo Settecento*, Roma 1995, soprattutto pp. 521-577.

2. *Convenzione stipulata in Montebello presso Milano il 5 e 6 giugno 1797...*, Genova, s.t., 1797, art. 11 ; su tale documento e sulle circostanze della sua elaborazione ed approvazione, Vito Vitale, *Breviario della storia di Genova. Lineamenti storici ed orientamenti bibliografici*, Genova 1955, vol. I, pp. 481-485.



primo testo costituzionale di una Repubblica rigenerata da quelle idee di « libertà » ed « eguaglianza » che imponevano anche il cambiamento di denominazione. Con l'approvazione di una seconda versione di tale testo, che ricalcava in misura ancora maggiore del primo progetto quello della Costituzione francese dell'anno III, nasceva infatti una nuova realtà statuale il cui nome, non potendo più essere evocativo di una posizione di privilegio ormai inammissibile di una città e dei suoi abitanti sulle altre comunità delle due Riviere, doveva essere quello di « Repubblica Ligure » più opportuno e funzionale a certificare fra l'altro l'emersione di uno Stato regionale finalmente compiuto e moderno<sup>3</sup>.

Il sistema politico-istituzionale disegnato dalla prima Costituzione ligure, sanzionata dalla volontà popolare attraverso un plebiscito svoltosi nel dicembre del 1797, era però destinato ad aver una vita decisamente breve ; infatti, già sul finire del 1799, sulla scia del colpo di Stato parigino del 18 Brumaio anno VIII, un nuovo « atto di forza delle autorità francesi tacitamente accettato dal governo e dall'opinione pubblica », facendo leva sui contrasti manifestatisi fra i due consigli e soprattutto su una situazione militare che si stava evolvendo in modo preoccupante non solo per le armate transalpine ma anche per la stessa città di Genova, portò all'insediamento di una Commissione di Governo con la contestuale sospensione e di fatto la soppressione delle ancor giovanissime istituzioni democratiche della Repubblica Ligure<sup>4</sup>.

La fine del terribile assedio navale e terrestre della primavera del 1800 ed il ritorno dei francesi in città a seguito della vittoria di Marengo segnarono l'avvio di una nuova fase nella vita della Repubblica Ligure contraddistinta da un'ancora più netta soggezione nei confronti del potente alleato. A tale proposito è assai significativa la vicenda relativa alla lunga gestazione di un testo costituzionale in cui fossero delineate nuove e più efficaci istituzioni politiche per lo Stato ligure ; durante tale periodo se da una parte si venne ad instaurare un ordinamento provvisorio dominato di fatto dalla figura del generale Jean-François-Aimé Dejean, ministro straordinario della Repubblica francese a Genova, dall'altra si assistette, in una situazione decisamente peggiorata sotto il profilo economico e politico, ad una febbrile attività volta alla stesura di vari progetti di costituzione da parte di alcuni cittadini genovesi<sup>5</sup>. Anche gli esiti di tale lavoro sono indicativi: alla fine, di fronte alle divisioni e allo stallo creatosi, furono gli stessi governanti liguri a rivolgersi a Bonaparte, ormai Primo console e di fatto padrone sia a Parigi che a Genova, di assumere ancora come nel 1797 le funzioni di *Deus ex machina* suggerendo le soluzioni istituzionali più opportune per la nazione sorella. Si arrivò così alla stesura di un testo che, preparato per massima parte a Parigi seppur

3. Sulla genesi della Costituzione del 1797, Mario Da Passano, « Il processo di costituzionalizzazione nella Repubblica Ligure (1797-1799) », in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, III, 1 - 1973, pp. 79 ss.

4. Giovanni Assereto, « Genova e la Liguria nell'anno 1800. Crisi bellica e trasformazioni politiche », in *Figure e momenti del Risorgimento in Liguria, Miscellanea storica ligure*, a. VIII (1976), n° 1, pp. 3-5.

5. Sulle complesse vicende che portarono alla redazione ed approvazione della seconda Costituzione della Repubblica Ligure, Mario Da Passano, « La questione costituzionale nella Repubblica Ligure (1800-1802) », in *La formazione storica del diritto moderno in Europa. Atti del terzo Congresso Internazionale della Società Italiana di Storia del diritto*, Firenze 1977, vol. III, pp. 1373-1407.

con il contributo di qualche politico genovese appositamente interpellato, venne di fatto sanzionato da Napoleone, il quale, su richiesta formale della Commissione di Governo e della Consulta, provvide addirittura a designare i primi membri degli organi politici più importanti<sup>6</sup>. Sia i contenuti di tale testo, singolarmente breve (appena 19 articoli), che rifletteva lo spirito della più ampia Costituzione transalpina dell'anno VIII con un rafforzamento dell'esecutivo sul legislativo reso più accettabile dal ripristino di magistrature come il Doge e il Senato che richiamavano alla memoria dei nostalgici le istituzioni della Repubblica oligarchica, sia soprattutto le modalità di elaborazione ed approvazione dimostravano ampiamente come la sovranità del popolo ligure fosse già allora ridotta ormai ad una mera finzione.

L'arrivo di lì a poco (inizio dell'estate del 1802), in sostituzione del Dejean richiamato a Parigi, di un personaggio di ben diversa tempra come il corso Antoine-Christophe Saliceti, e la successiva notizia dell'annessione del Piemonte alla Francia, formalizzata fra l'11 e il 22 settembre dello stesso anno, erano eventi che di fatto preannunciavano anche per la Liguria la fine di un'indipendenza di facciata, sottolineata proprio in quell'anno dalla poco onorevole piaggeria con cui fu deliberata l'erezione in piazza Acquaverde di una statua a Napoleone « benefico protettore » della Liguria<sup>7</sup>. Come è stato puntualmente osservato da Assereto, un Piemonte inglobato nella *Grande Nation* faceva ereditare a quest'ultima quelle mire espansionistiche verso la costa che avevano contraddistinto nei secoli precedenti la politica sabauda nei confronti dello Stato confinante<sup>8</sup>. Non è quindi casuale che proprio ai mesi immediatamente successivi all'ufficializzazione della *réunion* del

6. Come risulta dalla documentazione conservata presso l'Archivio del Ministero degli Esteri di Parigi, Napoleone approvò il testo del progetto con l'annessa lista delle nomine il 22 maggio 1802 per firmarlo poi come un vero e proprio sovrano il 30 maggio successivo ; alle autorità liguri non rimase che la sola formalità della promulgazione del testo che seguì di lì a poco (Mario Da Passano, « Dalla democrazia direttoriale all'oligarchia senatoria : le vicende costituzionali della Repubblica Ligure 1797-1805 », in *Studi settecenteschi*, 17, 1997, p. 297 ; sulla lista delle nomine, per la quale il Primo Console seguì di massima le indicazioni del Dejean che, profondo conoscitore dell'ambiente ligure, aveva saputo mischiare « in modo assai attento e calibrato gli aristocratici e i borghesi, i genovesi e i rivieraschi », Giovanni Assereto, *La seconda Repubblica Ligure 1800-1805. Dal «18 brumaio» all'annessione alla Francia*, Milano 2000, p. 113).

7. Sulle vicende relative alla statua di Napoleone, realizzata però solo ben dopo l'annessione dallo scultore Nicolò Traverso, « La statua di Napoleone in Genova », in *Giornale Ligustico di archeologia, storia e belle arti*, 1881 (VII-VIII), pp. 297-298 ; sulla annessione del Piemonte alla Francia formalizzata alla fine di un lungo periodo di occupazione militare, Paola Notario, « Il Piemonte nell'età napoleonica », in Ead. - Narciso Nada, *Il Piemonte sabauda. Dal periodo napoleonico al Risorgimento*, in *Storia d'Italia*, (s. d. Giuseppe Galasso), vol. VIII, Torino, Utet, 1993, pp. 20-25 ; per un sintetico ritratto biografico del Saliceti (1757-1809), Jean Defranceschi, « Saliceti (Antoine-Christophe) », in *Dictionnaire Napoléon*, (s. d. Jean Tulard), Paris, 1989, pp. 1523-1524.

8. Giovanni Assereto, « Il dipartimento di Montenotte : amministrazione, economia e statistica », in Id., (s. d.), *Introduzione a G. Chabrol de Volvic, Statistica delle provincie di Savona, di Oneglia, di Acqui e di parte della provincia di Mondovì che formavano il Dipartimento di Montenotte*, Savona 1994, p. 66. I sovrani sabaudi, che già con l'acquisto del Principato di Oneglia (1576) avevano messo un piede in Liguria, avevano tentato a più riprese, soprattutto mediante colpi di mano e congiure, di impadronirsi se non di tutta Liguria, almeno di una parte di essa privilegiando il Ponente dove riuscirono ad acquisire nel 1735 anche Loano che divenne così un altro grave ostacolo alla continuità territoriale dello Stato genovese fino proprio all'effimera riunione (insieme al territorio onegliese) alla Repubblica democratica Ligure per concessione francese (per una sintesi sugli eventi che contraddistinsero la poli-

Piemonte alla Francia risalgano alcune relazioni di emissari francesi che, sottolineando il notevole livello di integrazione economica raggiunto in particolare dal Ponente Ligure nei confronti dei soprastanti territori subalpini, mettevano in risalto l'opportunità di anettere alla *République une et indivisible* almeno quella parte del dominio della debole Repubblica satellite<sup>9</sup>.

Si trattava del resto di un territorio che nel corso del precedente secolo aveva già manifestato nei confronti dell'egoistica politica del governo genovese una certa insofferenza non senza manifestazioni di aperta ribellione destinate prontamente a ripetersi proprio in quegli anni: nel 1804, infatti, scoppiò nel territorio di Porto Maurizio una violenta rivolta che, scatenata da improvvisi provvedimenti di carattere fiscale avvertiti dalle popolazioni rivierasche come l'ennesimo sopruso di un regime solo apparentemente « ligure » ma di fatto ancora fortemente improntato di genovesità, fu soffocata solo grazie all'aiuto militare francese<sup>10</sup>.

Anche questo episodio, insieme ad una presenza sempre più ingombrante del Saliceti che ormai dettava l'agenda del governo della Repubblica indicando spesso i provvedimenti da adottare (non mancando di manifestare il suo disappunto quando questi non erano presi con la richiesta sollecitudine), dimostravano come l'autonomia dello Stato genovese, sempre più apparente che reale, fosse giunta ormai al capolinea<sup>11</sup>. La situazione era quindi divenuta di anno in anno sempre più

tica sabauda verso il confinante Stato genovese fra XVI e XVIII secolo, Vito Vitale, *Breviario della storia di Genova*, cit., vol. I, pp. 278-290 ; sulle *enclaves* sabaude della Riviera di ponente, Lorenzo Sinisi, *Diritto e giustizia nel Ponente Ligure* : « Le *enclaves* sabaude di Oneglia e Loano fra Antico Regime e Restaurazione », in Marc Ortolani (s. d.), *Pouvoirs et territoires dans les États de Savoie*, Nice, Serre, 2010, pp. 387-402).

9. Estremamente deciso in questo senso era il commissario delle relazioni commerciali a Savona che proprio fra il 1801 e il 1802 metteva in evidenza come i savonesi, per esempio, « souhaitent ardemment leur rattachement au Piémont » aggiungendo che ciò si spiegava « par le peu de sympathie qu'ils portaient aux Génois et aussi par le trafic de transit considérable qu'ils entretenaient avec le Piémont » (René Boudard, « Le port et la région de Savone d'après un rapport du Consul Thedenat, commissaire des affaires commerciales en Ligurie en l'an X », in *IV Convegno storico savonese. Il Dipartimento di Montenotte nell'età napoleonica, Atti e memorie della Società Savonese di Storia Patria*, n.s. vol. XIX - 1985, p. 54 ; sui non troppo diversi contenuti di una relazione inviata solo qualche mese più tardi dal viceconsole francese Vianelli relativa al territorio di Porto Maurizio, Giovanni Assereto, *Il dipartimento di Montenotte...*, cit., p. 67).

10. Alle origini della rivolta vi era stata « l'ottusa fiscalità del governo che con un dazio d'esportazione sull'olio minacciava di soffocare la principale risorsa economica di quei luoghi » (Giovanni Assereto, « I gruppi dirigenti liguri tra la fine del vecchio regime e l'annessione all'impero napoleonico », in *Quaderni storici*, 1978, p. 88). Se l'episodio più eclatante di ribellione nel corso del Settecento fu senz'altro quello di Sanremo di metà secolo (al riguardo, Nilo Calvini, *La rivoluzione del 1753 a Sanremo*, Bordighera 1953), bisogna però anche tenere presente che in occasione della rivoluzione democratica del 1797 si registrarono soprattutto nel Ponente fermenti secessionisti di matrice antigenovese (sul tema, Giovanni Assereto, *La Repubblica Ligure. Lotte politiche e problemi finanziari*, Torino 1975, pp. 59-61).

11. La situazione di governo sotto tutela che si era venuta ormai ad instaurare è ben testimoniata nel registro contenente il « processo verbale segreto del Senato » relativo al periodo fra gli inizi del 1804 e il giugno dell'anno successivo : per citare solo tre episodi a scopo esemplificativo il 28 ottobre 1804 è il Doge stesso a comunicare al Senato « un biglietto scrittogli dal ministro Saliceti, il quale partecipa che per incarico datogli dall'Imperatore, dovendo accelerare la definitiva completazione delle leggi organiche della Liguria à termini della Costituzione, desidera che siano destinati dal Senato tre o quattro senatori per conferire con lui sul proposito di detta operazione » ; un mese più tardi, in assenza del Doge, è il senatore decano Lazzotti a leggere all'assemblea « la nota del ministro plenipotenziario

insostenibile non solo sotto il profilo politico a causa della scarsa (se non inesistente) credibilità del governo tanto all'interno quanto all'esterno del paese, ma anche sotto quello economico-finanziario, a causa della paralisi dei traffici commerciali marittimi dovuta al blocco navale e all'incapacità di contrastare la minaccia della pirateria nordafricana unita alle sempre più esose pretese di un alleato che si comportava in realtà come un vero e proprio padrone <sup>12</sup>.

### Verso la fine della commedia : la svolta del 25 maggio 1805

Di fronte ad un cambiamento della situazione internazionale dovuto alla ripresa della guerra con l'Inghilterra fu proprio Napoleone, divenuto nel frattempo Imperatore dei francesi, ad imprimere agli eventi la svolta decisiva dando ordine a Talleyrand di avviare l'esecuzione del disegno che avrebbe portato, secondo il suo pensiero, con l'incorporazione di una terra di antiche tradizioni marinaresche come la Liguria, ad un rafforzamento dell'Impero come potenza navale <sup>13</sup>. L'ex vescovo Autun fu come al solito lesto a cogliere l'occasione giusta, rappresentata dal viaggio dell'imperatore a Milano dove doveva cingere la corona ferrea del Regno d'Italia, per dare inizio alla fase operativa del piano inviando il 20 maggio del 1805 al Saliceti una nota in cui non solo prefigurava nella votazione di un decreto da parte del Senato il mezzo di attuazione del disegno, ma delineava anche i contenuti di tale decreto in una bozza annessa prevedendo sin d'allora che esso « pourrait être converti en plebiscite et présenté à la sanction du peuple génois reuni en assemblées primaires » <sup>14</sup>.

Saliceti non ebbe grande difficoltà a persuadere il Senato ligure sull'opportunità di inviare a Milano una delegazione di senatori guidata dal Doge in persona e dall'arcivescovo Spina col compito di omaggiare il sovrano al culmine del suo potere; per mettere in atto la fase conclusiva del piano egli, che aveva accompagnato

---

Saliceti diretta al senatore deputato alle relazioni estere, nella quale vivamente rimprovera al Senato che nel decorso di 40 giorni nulla è ancora stato deliberato sulle diverse proposizioni da esso fatte per positivo incarico dell'Imperatore de' Francesi onde perfezionare l'interna organizzazione della Liguria » ; l'8 maggio del 1805, infine, veniva letta in Senato la « nota del Ministro plenipotenziario Saliceti nella quale dice di aver avuto l'incarico dall'Imperatore dei francesi di proporre al Governo una nuova organizzazione della Gendarmeria Ligure composta sul piede della Gendarmeria Francese... ». (Archivio di Stato di Genova — d'ora in poi ASG — *Repubblica Ligure*, 432, pp. 58, 65).

12. Come osservava efficacemente il Vitale la situazione creatasi nel triennio di vita della seconda Repubblica Ligure era stata « di effettivo dominio francese anche se si conservava un'apparente autonomia che aveva tutti i danni dell'annessione senza averne i vantaggi » (Vito Vitale, « Onofrio Scassi e la vita genovese del suo tempo », in *Atti della Società Ligure di Storia Patria*, LIX, 1932, p. 152).

13. Le aspettative di Napoleone in tale settore dall'annessione di Genova e delle due Riviere sono ben sintetizzate nella lettera da lui inviata al ministro della Marina Decrès (tale documento è stato evidenziato da Jean Borel, *Gênes sous Napoléon I<sup>er</sup>*, Paris-Neuchâtel 1929, p. 30).

14. La nota continuava : « cette convocation et le dépouillement des votes pourrait avoir lieu à Gênes dans le vingt-quatre heures et dans l'espace de cinq jours pour les autres Rivières. Lorsque le peuple génois aurait donné son assentement, une Députation devrait porter immédiatement le vœu de la Ligurie à l'Empereur qui se trouverait alors à Brescia ». Il testo della nota con le sue minuziose istruzioni (che saranno per buona parte attuate), conservato presso il fondo *Correspondance Politique* degli *Archives Diplomatiques du Ministère des Affaires Étrangères*, si trova pubblicato in Mario Da Passano, *Dalla democrazia direttoriale all'oligarchia senatoria...*, op. cit., p. 328).

la delegazione fino alla capitale lombarda, con un abile stratagemma riuscì quindi a tornare a Genova già il 24 maggio (senza quindi assistere all'incoronazione fissata per il 26) potendo così far presentare la mattina del giorno dopo al Senato da uno dei tre senatori membri della delegazione che lo avevano seguito (il Deputato alle relazioni estere Giovanni Battista Roggieri) una nota ufficiale alla quale era «unito un progetto di decreto da adottarsi dal Senato<sup>15</sup> ».

Il testo della nota non poteva essere più esplicito: in esso Saliceti metteva in evidenza come, non certo di sua iniziativa, ma « al seguito delle moltiplicate domande » che gli erano state « indirizzate sulla riunione della Repubblica Ligure all'Impero Francese », Napoleone si era compiaciuto di « aderire ai voti » che gli erano stati « manifestati a diverse riprese, e segnatamente dagli indirizzi recenti e moltiplicati della Riviera di Ponente » ; consapevole della delicatezza e dell'importanza di tale atto, il sovrano aveva incaricato « esso ministro di rimettere un progetto di decreto, che esso ha fatto redigere, affinché il Senato abbia ad adottarlo oggi seduta stante, onde assicurare in tal modo li vantaggi e privilegi degli abitanti della Liguria ». La nota si concludeva con l'auspicio che il Senato « penetrato della ferma volontà della massa dei cittadini liguri e convinto degli incalcolabili vantaggi che devono raccogliere dalla riunione degli stati della Repubblica a quelli dell'Impero Francese, sarà sollecito di decretarla alla unanimità, salva l'approvazione del popolo, a cui l'atto di riunione sarà sottoposto<sup>16</sup> ».

A queste parole, che rivelano tutta l'abilità diplomatica del tessitore della trama (Talleyrand), faceva immediatamente seguito il testo del « progetto di decreto » che, strutturato quasi come una sentenza, si preoccupava di suggerire al Senato le motivazioni che dovevano figurare come elementi determinanti di una così grave decisione : fra queste venivano messe in evidenza soprattutto una cronica debolezza sotto il profilo militare che rendeva del tutto incapace la Repubblica Ligure di garantire l'ordine interno e di proteggere il commercio fonte primaria « della prosperità dello Stato », l'ostilità dell'Inghilterra che pretendeva un improponibile ritorno dello Stato genovese al regime aristocratico, l'impraticabilità delle comunicazioni marittime generata dalla politica aggressiva delle « potenze barbaresche » e gli ostacoli che incontravano quelle terrestri che vedevano lo Stato ligure ormai soffocato dalle barriere doganali francesi. L'unica via d'uscita nei confronti di una situazione la cui gravità, seppur enfatizzata ad arte dai registi dell'operazione, non era certo frutto di fantasia, rimaneva quindi quella riunione della Liguria « alla nazione francese » che doveva avvenire secondo alcune condizioni prestabilite come la liquidazione del debito pubblico « sulle medesime basi di quello francese », la conservazione del Portofranco a Genova, la fissazione di un'imposizione fiscale di tenue entità avuto « riguardo alla sterilità del territorio ligure ed alle spese maggiori di agricoltura », l'abolizione delle barriere doganali

15. ASG, *Repubblica Ligure*, 432, verbale della seduta del 25 maggio 1805, pp. 117 e ss.

16. Fra queste parole è sufficiente mettere in evidenza il riferimento non casuale ad una particolare propensione della popolazione del Ponente Ligure nei confronti della Francia (posizione che tradiva più che altro una certa disaffezione nei confronti dell'antica dominatrice Genova) e il fatto che il ministro non si accontentasse del risultato favorevole, praticamente scontato, ma pretendesse addirittura l'unanimità (*ibidem*, p. 118).

fra tale territorio e il resto dell'Impero. Si ribadiva in conclusione che il decreto, stante la gravità dei suoi contenuti, sarebbe stato debitamente « sottoposto alla sanzione del popolo<sup>17</sup> ».

Proprio dalla riflessione « sull'importanza della materia », di cui non potevano essere di certo ignari i senatori presenti, prendeva avvio un'animata discussione destinata a protrarsi per circa tre ore. Era proprio il senatore decano Lazzotti che nel prendere la parola per primo sentiva il dovere di coinvolgere nella decisione i membri della Deputazione che si trovava ancora a Milano in attesa di assistere all'incoronazione di Napoleone e per far ciò suggeriva « di spedire ad essa un corriere ». A tale proposta rispondeva prontamente Onofrio Scassi, uno dei membri della Delegazione tornati appositamente con Saliceti da Milano, cercando di rassicurare il decano e gli altri dubbiosi che la decisione più importante spettava comunque al Popolo e che se non fosse intervenuto il voto della nazione a sanzionare tale decisione il Senato sarebbe stato « disimpegnato ». Al senatore decano, che nonostante ciò ribadiva la sua convinzione circa l'opportunità « di informare per espresso la Deputazione in Milano », ribatteva Marcello D'Aste che dissentiva decisamente su tale evenienza con un'argomentazione piena di disincantato realismo :

« sì perché l'Imperatore per l'organo del suo rappresentante esige che si risolva in quest'oggi, quanto ancora perché la Deputazione poco potrebbe influire quando è così espressa e decisa la volontà del Sovrano, da cui è ben da presumersi che a quest'ora essa pure sarà stata partecipata<sup>18</sup> ».

Poiché erano state quindi manifestate ulteriori riserve dal senatore Littardi che, sulla linea del decano, auspicando la presenza alla discussione di « tutto il Senato nel suo completo numero », aveva timidamente proposto di chiedere al Saliceti « una breve dilazione » per consentire agli assenti di prendere parte ad una così importante decisione, si registrava un nuovo e più deciso intervento di Scassi che, richiamando i colleghi alla realtà, metteva in evidenza come fosse del tutto inutile tergiversare concludendo quindi il suo discorso con un'asserzione difficilmente confutabile :

« D'altronde il nostro Governo non è che una larva. Egli lo ha sempre ravvisato per tale onde è meglio lasciar cadere la maschera e riunirsi ad una nazione che è la sola che possa formare la prosperità di questo Paese<sup>19</sup> ».

Di fronte a tale presa di posizione — corroborata dall'intervento nello stesso senso di Antonio Maghella, altro amico fidato della Francia — accantonata l'idea di inviare un corriere a Milano, ci si limitò ad invitare i tre assenti risiedenti a Genova « a rendersi prontamente all'adunanza del Senato<sup>20</sup> ».

17. *Ibidem*.

18. *Ibidem*, p. 120.

19. *Ibidem*.

20. Questi ultimi erano i senatori Pietro Paolo Celesia, Giovanni Battista Rossi e Domenico Celesia (ASG, *Repubblica Ligure*, 432, p. 121).

Mentre alcuni senatori cominciarono ad entrare nel merito del testo del progettato decreto suggerendo alcune migliorie e condizioni aggiuntive (ad esempio la possibilità di definire le vertenze giudiziarie in Liguria senza il bisogno di portare fino a Parigi le cause in cassazione e l'esenzione dalla coscrizione obbligatoria con la sola eccezione per le truppe di mare), altri continuarono a mettere in evidenza con decisione come di fronte alla situazione della Liguria non vi fosse « altro partito da prendere » al di fuori dell'annessione alla Francia.

Particolarmente significative al riguardo furono le dichiarazioni del terzo dei membri della Deputazione tornati frettolosamente da Milano, Giovanni Battista Roggieri, il quale non aveva remore ad evidenziare la situazione singolarmente privilegiata della Liguria affermando che :

« altrove queste operazioni si sono fatte con le baionette: qui per l'opposto si usano tutti i riguardi, si domanda pacificamente, si lascia la libertà di decidere in tranquillità, non vi sono clamori non si affaccian minacce<sup>21</sup> ».

Bisognava quindi che tale « fortuna » fosse apprezzata in maniera adeguata poiché « ricusandosi il Senato alla proposizione che gli vien fatta » vi era un rischio decisamente concreto che « venisse praticata una forma diversa per farla accettare<sup>22</sup> ».

Quando la discussione sembrava essersi ormai esaurita con una netta prevalenza delle opinioni favorevoli all'approvazione del decreto, con l'ingresso nell'assemblea del senatore Rossi, fino ad allora assente, si venne quindi a manifestare inaspettatamente una presa di posizione decisamente critica sull'operazione in atto. Egli dichiarava l'incompetenza del Senato ad intervenire su tale questione dal momento che se era vero che « parecchie popolazioni della Liguria » avevano chiesto ripetutamente all'Imperatore di incorporare il loro territorio alla Francia, era sufficiente per addivenire all'annessione rivolgersi «alle restanti» per appurare se fossero dello stesso sentimento; ritornando al Senato, il Rossi concludeva coraggiosamente, che esso non avrebbe mai potuto « proporre alla Nazione cosa contraria alla sua libertà<sup>23</sup> ».

Di fronte a tale discorso vi fu la pronta reazione dei senatori Maghella e Roggieri che vollero puntualizzare come il Senato si limitasse ad interpellare la Nazione

---

21. *Ibidem*, p. 122. Quanto affermava il senatore Roggieri non era contestabile: limitando l'attenzione ai soli territori italiani vediamo come quello ligure rimase un caso isolato poiché né in Piemonte tre anni prima e nemmeno negli anni seguenti nella Toscana e nel Lazio, Napoleone ebbe lo scrupolo di favorire dei plebisciti per ratificare l'annessione degli stessi territori alla Francia.

22. Come sottolineava in appresso il senatore D'Aste, bisognava invece essere grati a Napoleone che di fronte alle richieste di annessione giunte soprattutto dalla Riviera di Ponente avrebbe potuto « con ciò solo procedere all'incorporazione, eppur non lo ha fatto » preferendo così « domandare e conoscere il voto di tutta la nazione » (cfr. *ibidem*, p. 122).

23. Il senatore Rossi, pur affermando di non voler negare i vantaggi che sarebbero derivati alla Liguria dall'incorporazione nell'Impero francese, tuttavia richiamava i colleghi a maggiore cautela ripetendo che il Senato doveva « regolarsi in modo da non rendersi responsabile alla Nazione della eventualità delle conseguenze » e che in caso diverso « ciascun senatore potrebbe veder compromessa la propria vita » (cfr. *ibidem*, 124).

non mancando di certo ai suoi doveri, stante anche il fatto che esso non traeva « il suo mandato e la elezione dal Popolo » ma al contrario, se qualcuno se lo fosse dimenticato, che « la di lui creazione » emanava « direttamente dall'Imperatore » vero e proprio « autore di questo Governo e della di lui Costituzione ». Si trattava anche in questo caso di verità inconfutabili, ma il senatore Rossi non rinunciava ad esternare ancora il suo sostanziale dissenso manifestando un certo scetticismo sui tanto « decantati vantaggi » dell'annessione sotto il profilo economico ed auspicando quanto meno un differimento della decisione « in vista del decoro del Senato » che consigliava « una certa maturità nelle sue deliberazioni ».

Alla fine tale presa di posizione rafforzò il convincimento di chi, come il decano, aveva già manifestato qualche riserva sull'eccessiva fretta dimostrata dai francesi e da alcuni senatori palesemente schierati dalla loro parte ; si arrivò così all'approvazione per appena tre voti in più della mozione di nominare due senatori che si sarebbero dovuti recare « seduta stante » a conferire con il ministro Saliceti per concordare con lui un rinvio della decisione sul decreto ad altra seduta, nonché alcuni ritocchi ed aggiunte da apportare al testo del progetto dello stesso decreto. L'esito della deputazione fu, come facilmente prevedibile, negativo per quanto concerne la richiesta di dilazione, mentre incontrò presso il Saliceti maggiore disponibilità la richiesta di aggiungere alcune ulteriori condizioni nel testo del decreto che prese così la sua forma definitiva<sup>24</sup>.

Si arrivò quindi alla votazione finale che vide la « proposizione » approvata con quindici voti favorevoli e tre contrari ; di una tale maggioranza così netta non si volle però accontentare il Maghella il cui zelo lo spinse a chiedere addirittura la ripetizione della votazione per vedere se fosse possibile giungere ad una « desiderabile unanimità », invitando al contempo coloro che avevano votato contro « a manifestare confidenzialmente e come in famiglia il motivo » che li aveva « determinati », onde poterne « dileguare il dubbio ». L'ora ormai tarda (circa le sette pomeridiane) e un certo fastidio verso quello che, anche agli occhi della maggioranza favorevole all'annessione, appariva come un inutile atto di servilismo generarono il netto rifiuto dell'ultima mozione con cui si chiuse la seduta<sup>25</sup>.

Di seguito al decreto — che a parte le poche aggiunte consentite dal Saliceti per dare una piccola soddisfazione ai senatori liguri ricalcava i contenuti del progetto stilato a Parigi, compreso quel riferimento alla precedente riunione del Piemonte presentata come una sorta di necessario presupposto di quella successiva della Liguria — si provvedeva quindi ad approvarne e a pubblicarne in tutta fretta da parte del Magistrato Supremo (divenuto nel frattempo titolare per delega di tutti

---

24. Quanto al differimento della decisione sull'annessione, Saliceti rispose che « a termini delle istruzioni ed ordini ricevuti dall'Imperatore non aveva facoltà di accordare la richiesta dilazione : che conveniva che il Senato si pronunziasse in qualunque modo nella sua presente seduta: che a lui bastava di avere l'atto richiesto nulla importandogli poi che a deliberarlo fossero concorsi più o meno senatori, fossero anche pochissimi, ciò nulla significava » (*ibidem*, p. 126).

25. Tale fastidio viene avvertito nelle asciutte parole finali con cui si chiude il verbale : « È osservato in contrario che la proposizione è stata approvata con numero anche superiore al bisogno, e che il riproporla sarebbe una forma disusata e non conosciuta dalla legge » (*ibidem*, p. 127).



i poteri del Senato) un altro che interveniva a fissare le modalità attraverso cui si sarebbe dovuto sottoporre al « Voto del Popolo » il decreto senatorio<sup>26</sup>.

### **L'ultimo atto. La sottoposizione alla «sanzione del Popolo» del decreto senatorio di « riunione » all'Impero Francese**

A conferma della natura più conservatrice e meno democratica della seconda Repubblica Ligure le caratteristiche della consultazione popolare del 1805 furono decisamente differenti da quelle che avevano portato all'approvazione della prima costituzione del 1797, sia per la delimitazione dei soggetti aventi diritto al voto, sia per le modalità di espressione del voto stesso<sup>27</sup>: non più un suffragio universale ma un suffragio ristretto ai membri dei corpi amministrativi, giudiziari, militari, accademici, ecclesiastici e in genere ai cittadini di vent'anni compiuti che pagassero « una imposizione diretta qualunque » e non più un'espressione orale del voto, ma un'espressione per iscritto attraverso il sistema dell'apposizione della « sottoscrizione affermativa e negativa » su degli appositi registri aperti presso le sedi dei vari corpi civili e militari, nei diversi quartieri della capitale e nei vari comuni facenti parte delle giurisdizioni in cui si divideva amministrativamente la Repubblica<sup>28</sup>.

Dell'esecuzione del decreto si sarebbero dovuti occupare i singoli Provveditori e Vice Provveditori nei rispettivi Circondari cui sarebbe spettato eleggere in ogni Comune o quartiere « due probi cittadini, uno in qualità di Presidente e l'altro in quella di Segretario » col compito di sovrintendere alle operazioni di voto che si sarebbero dovute svolgere in tempi strettissimi (entro due giorni dal ricevimento

26. *Decreto circa la riunione della Liguria all'Impero Francese*, 1805, 25 maggio anno VIII; *Decreto che regola la maniera con cui dovrà sottoporsi al Voto del Popolo il Decreto del Senato*, 25 maggio anno VIII, alla Sera, in *Raccolta delle leggi, atti, decreti e proclami pubblicati dal Senato e dalle altre autorità costituite nella Repubblica Ligure*, Genova 1802-1805, t. IV, nn. 53, 54, pp. 121-124.

27. Come noto per l'accettazione dell'Atto costituzionale fu previsto nel 1797 come requisito per esercitare il diritto di voto il solo compimento dei diciotto anni d'età mentre come modalità per l'espressione del voto si stabilì che i cittadini convenuti si sarebbero riuniti all'inizio « alla dritta del Commissario » e che i contrari all'approvazione della Costituzione avrebbero manifestato la loro volontà passando « tranquillamente dalla parte sinistra » (*Regolamento per l'accettazione dell'Atto costituzionale*, Genova, s.t. 1797, artt. 2, 9) ; delle operazioni vennero redatti dei processi verbali dal cui scrutinio emersero, secondo « i dati più attendibili 115.890 voti favorevoli e 1.192 contrari » (Ugo Oxilia, *Il periodo napoleonico a Genova e a Chiavari [1797-1814]*, Genova 1938, p. 40).

28. Il modello a cui si ispirò il Governo ligure nel definire le modalità da osservare nelle operazioni di voto fu senz'altro la consultazione indetta nel dicembre del 1799 per ratificare la Costituzione francese dell'anno VIII (sui plebisciti francesi del periodo rivoluzionario-repubblicano che « appaiono più riconducibili all'istituto referendario in quanto strumento di democrazia diretta, che a quello plebiscitario » cfr. Elisa Mongiano, *Il «voto della Nazione». I plebisciti nella formazione del Regno d'Italia [1848-60]*, Torino 2003, pp. 22-28). Come testimonia un avviso del Provveditore del Centro, per i votanti non facenti parte dei corpi civili e militari nella maggior parte dei casi i registri vennero aperti per l'espletamento delle operazioni di voto in edifici religiosi come oratori, chiese e monasteri (cfr. *Altro proclama che proroga il termine per la sottoscrizione del decreto del Senato*, 1805, 29 maggio anno VIII, in *Raccolta...*, cit., t. IV, n. 56, p. 125).

dell'avviso da parte dei competenti Provveditori)<sup>29</sup>. Il passaggio alla fase operativa vera e propria avvenne quindi in tutta fretta già il giorno 26 nella capitale, mentre nelle giurisdizioni delle due riviere, come vedremo, le distanze richiesero qualche giorno in più.

Non molti ma comunque significativi sono i dati numerici al momento in nostro possesso: fra i più importanti vi è senz'altro quello relativo alla capitale comunicato al senatore Taddei, membro del Magistrato Supremo particolarmente incaricato della pratica, dal Provveditore della Giurisdizione del Centro Podestà. Questi, il 31 maggio 1805, al termine delle operazioni di voto, nel trasmettere i registri rimasti aperti in ciascuno dei sette quartieri in cui si divideva amministrativamente la città, scendeva nei particolari specificando che in essi si erano

« sottoscritti affermativamente sulla deliberazione del Senato quattromilatrecento circa cittadini e solo ventotto negativamente. La maggioranza dei primi, l'adesione di quasi tutte le Autorità Amministrative e Giudiziarie, e infine il voto unanime de' membri dell'Istituto, de' Professori dell'Università e de' Deputati alle diverse Opere Pie di questa Città vi faran con piacere rilevare quanto sia piena la sanzione del popolo alle savie determinazioni del Senato, e congetturar quindi con quanto entusiasmo e con quanta sincerità di cuore sarà da tutti proclamato ed accolto per nostro Sovrano l'invincibile e grande Imperatore de' Francesi<sup>30</sup>».

A parte la retorica di circostanza e qualche dubbio sulla precisione di quanto dichiarato (è noto che fra i membri dell'Istituto Nazionale vi fu almeno un voto contrario, quello del futuro *Maire* di Genova Agostino Pareto<sup>31</sup>), bisogna sottolineare come il risultato, non particolarmente esaltante per una città di circa 85.000 abitanti in cui la percentuale degli aventi diritto al voto era senz'altro ben maggiore di quella emersa dallo scrutinio, venisse di fatto compensato da quell'inciso sapientemente introdotto nell'art. 2 del decreto del Magistrato Supremo che, dopo aver specificato i requisiti degli aventi diritto al voto, stabiliva :

29. Al Segretario o a qualche collega facente parte dello stesso corpo votante sarebbe spettata l'incombenza di trascrivere le dichiarazioni di voto di quei cittadini che non sapessero scrivere (cfr. *ibidem*, pp. 123-124) ; sulle molteplici funzioni amministrative, finanziarie e di polizia dei Provveditori e dei Vice-Provveditori, funzionari statali che, sul modello dei prefetti francesi, rappresentavano il Governo nella giurisdizione cui venivano preposti cfr. *Legge organica sul Potere Amministrativo nella Repubblica Ligure*, 1803, 22 aprile anno VI, in *Raccolta...*, cit., t. I, n. 33, pp. 146-150.

30. ASG, *Repubblica Ligure*, 343, Registro delle lettere del Provveditore del Centro, 31 maggio 1805, n. 389, c. 121r. Tale dato, concernente il limitatissimo numero di sottoscrizioni contrarie all'annessione, è confermato dalle risultanze dei registri superstiti conservati presso gli *Archives Nationales* di Parigi - ANP AF/IV/1681/B1, *Relations extérieures : réunion de la République Ligurienne à l'Empire 1805* (devo quest'ultima preziosa informazione alla gentilezza di Giovanni Assereto che ringrazio).

31. Circa dieci anni dopo, lo stesso Pareto, in veste di plenipotenziario genovese presso le Potenze vincitrici riunite in un primo momento a Parigi dopo la caduta di Napoleone, ribadiva di fatto la sua antica posizione riguardo all'annessione della Liguria alla Francia affermando, in una lettera al ministro inglese Castlereagh, che « la Repubblica di Genova non scomparve nel 1805 dal numero delle nazioni indipendenti, se non per effetto della violenza » (su tali prese di posizione e più in generale sul Pareto, il cui attaccamento all'indipendenza genovese era stato ben noto a Napoleone che tuttavia lo volle lo stesso alla guida del Comune di Genova, cfr. Claudio Paglieri, *Agostino Pareto un genovese tra rivoluzione e restaurazione*, Genova 1989).

« passato il detto termine i voti di quelli cittadini che non si saranno presentati si riputeranno affermativi<sup>32</sup> ».

In questo modo il prevedibile astensionismo, che infatti ci fu e non solo per motivi ideologici, ma soprattutto anche per i tempi strettissimi che impedirono a molti abitanti nelle campagne di recarsi nei termini fissati ad esprimere il proprio voto nel centro più vicino dove erano stati aperti i registri e a non pochi di venire persino a conoscenza dell'evento elettorale, venne abilmente fatto passare come una tacita manifestazione di consenso alla prospettata riunione della Liguria all'Impero Francese<sup>33</sup>.

Come si è anticipato, nelle giurisdizioni delle due Riviere, dove l'avviso del plebiscito con le relative istruzioni per il suo espletamento era giunto prevedibilmente con un po' di ritardo rispetto al Centro, le operazioni di voto ebbero inizio verso il giorno 28 protraendosi in vari casi almeno fino al 30 maggio successivo. Come risulta dalla corrispondenza di diversi Provveditori e Vice-Provveditori di varie giurisdizioni, nonostante la strettezza dei tempi, tutto si svolse in modo abbastanza regolare; con notevole zelo, per esempio, il Provveditore della Giurisdizione degli Ulivi informava il 28 maggio 1805 il senatore Taddei che già « alle ore otto di mattina » di quello stesso giorno egli aveva provveduto a dare « piena esecuzione » agli ordini ricevuti aggiungendo che :

« da molti riscontri procuratimi ho luogo di credere che l'esito corrisponderà le savie premure del Governo, mentre la deliberazione è generalmente ben accolta, in particolare dai paesi marittimi che formano la maggior forza di questa Giurisdizione<sup>34</sup> ».

32. Il termine, si ricorderà era quello dei « due giorni da decorrere dall'avviso che ciascun Provveditore avrà ricevuto » (cfr. *Decreto che regola la maniera con cui dovrà sottoporsi al Voto del Popolo...*, cit., art. 2, p. 123). A questa norma fa riferimento in particolare anche una fonte ufficiale nel fornire qualche breve notizia sull'espletamento delle operazioni di voto : « Per ciò che riguarda Genova tutte le Autorità anzidette hanno sottoscritto a favore ; anche nei registri dei quartieri, quantunque siasi pubblicato che i non intervenienti saranno riguardati come affermativi, pure contansi già numerose sottoscrizioni, né abbiamo inteso finora citare che otto in dieci individui che abbiano sottoscritto negativamente. Lo stesso accade nelle giurisdizioni vicine, e si crede che non sarà dissimile il voto delle più lontane, il cui risultato si attende a momenti » (cfr. « Notizie interne », in *Gazzetta Nazionale della Liguria*, n. 22, 1 giugno 1805, p. 180).

33. A tale riguardo è significativo quanto il Vice-Provveditore in Albaro Camillo Doria si premurava di affermare, rivolgendosi allo stesso senatore Taddei, riguardo alle risultanze delle votazioni effettuate nei comuni siti nel Cantone di sua residenza: « Non vi sorprenda punto Senatore se tutti li cittadini aventi le qualite (sic) volute dal Decreto del Senato non votarono. Debbo farvi pensare che i registri furono aperti in giorni feriali e che li abitanti occupati nel lavoro campestre furono impossibilitati à trasferirsi nei Capi luoghi dei Comuni anche sul riflesso che il loro voto era reputato affermativo. Dalle relazioni però, e riscontri da me avuti di tutti li punti del mio Circondario mi è risultato che tutte le popolazioni hanno accolto con entusiasmo la deliberazione del Senato e che provano la più sincera gioja per la speranza che hanno che Sua Maestà Imperiale e Reale si degnerà di accogliere i loro voti riunendo la Liguria alla Francia » (ASG, *Repubblica Ligure*, 331, Registro delle lettere del Vice-Provveditore in Albaro, lettera in data 31 maggio 1805).

34. ASG, *Repubblica Ligure*, 70, Corrispondenza di Ponente col Magistrato dell'Interno, lettera datata Oneglia 28 maggio 1805. Fra i paesi marittimi della Giurisdizione degli Ulivi fornisce una significativa conferma di quanto affermato dal Provveditore De Ambrosis il borgo di Laigueglia (allora abitato da

Nella maggior parte dei casi le operazioni si conclusero senza grossi problemi il 29 maggio « al tramonto del sole » e il giorno seguente poterono quindi esser spediti a Genova per « espresso a cavallo » molti « processi verbali e registri » contenenti i voti « tutti originali » dei funzionari pubblici e dei cittadini dei vari circondari<sup>35</sup>. Non mancarono tuttavia, e non poteva esser diversamente, ritardi nella consegna dei registri e disfunzioni che impedirono ad alcuni, a causa della « brevità del termine », di giungere in tempo per esprimere il loro voto « attesa la distanza dei luoghi », mentre per contro vi furono luoghi in cui i registri vennero chiusi prima del tempo prefissato « atteso che nelle loro piccole parrocchie non vi era più alcuno che avesse diritto di votare »<sup>36</sup>.

La fretta con cui furono condotte le operazioni di voto era giustificata dalla necessità di trasmettere al più presto a Milano il decreto con la richiesta di annessione e i registri comprovanti il consenso del Popolo, cosa che infatti avvenne a neanche una settimana dalla chiusura delle operazioni di voto. Il 4 giugno, infatti, toccò allo stesso Doge Durazzo, che con il resto della Deputazione genovese a Milano era rimasto tagliato fuori da tutto quanto si era compiuto in quei giorni turbinosi, il compito di presentare a Napoleone sempre a Milano in una cerimonia solenne il testo del decreto senatorio e il « voto della Nazione contenenti la domanda della riunione della Liguria all'Impero Francese<sup>37</sup> ». Alla lettura del discorso di maniera in cui il Doge dovette recitare la parte di chi implorava una grazia, fece quindi seguito la consegna del decreto da parte dello stesso all'Imperatore e la deposizione « ai piedi del trono » da parte del Segretario di Stato Ettore Figari dei

---

circa tremila anime) che, su ottantadue votanti, registrò ottantuno voti favorevoli ed uno solo contrario, un povero sacerdote che fu per questo tacciato di follia dall'intera comunità timorosa di ritorsioni e persino sospeso *a divinis* dal suo vescovo (sull'episodio, Antonio Maglione, *Vent'anni di storia del paese di Laigueglia*, Lodi 1911, pp. 65-66).

35. Anche se purtroppo mancano in queste lettere di accompagnamento alla spedizione dei registri dati numerici relativi ai voti contenuti negli stessi, ve ne sono alcune particolarmente precise come quella del « Vice-Provveditore nella Giurisdizione del Lemmo residente in Ovada » che enumera, descrivendoli con precisione, i registri inviati : «1) del Vice-Provveditore ; delle Autorità costituite nelle tre Comuni riunite di Ovada, Costa e S. Lorenzo ; dei membri della Municipalità cantonale in fogli 3 segnati n° 1. 2. 3.-; 2) del Consiglio Comunale di Capo Freddo ; dell'Arbitro Generale ; dell'Ufficio di Sanità ; dell'Ufficio degli Edili in fogli segnati n° 1. 2.-; 3) de' Funzionari di Rossiglione Inferiore in foglio segnato n° 1.-; 4) delle Autorità Amministrative e Giudiziarie compreso l'Ufficio di Sanità di Rossiglione Superiore in foglio segnato n° 1.-; 5) del Consiglio Comunale e dell'Arbitro Generale di Masone in foglio segnato n° 1.-». Da questi venivano distinti i «Registri di voti de' Cittadini» il cui esiguo numero di pagine di cui erano composti è un indizio del numero altrettanto esiguo di firme apposte : 1) di Ovada e S. Lorenzo in fogli n° 3.-; 2) di Rossiglione Inferiore in foglio n° 1.-; 3) di Rossiglione Superiore in foglio n° 1.-; 4) di campo freddo in fogli n° 2.-; 5) di Masone in fogli n° 2 » (cfr. ASG, *Repubblica Ligure*, 70, Corrispondenza di Levante col Magistrato dell'Interno, lettera datata Ovada 30 maggio 1805).

36. Mentre la prima situazione è attestata dal Vice-Provveditore residente in Ronco (ASG, *Repubblica Ligure*, 70, Corrispondenza di Levante col Magistrato dell'Interno, lettera datata Ronco 30 maggio 1805), la seconda è comunicata, sempre al solito senatore Taddei, dal Vice-Provveditore di Albenga (ASG, *Repubblica Ligure*, 78, Corrispondenza di Ponente col magistrato dell'Interno, lettera datata Albenga 30 maggio 1805).

37. La cronaca dell'udienza solenne del 4 maggio con i testi integrali dei discorsi del Doge e di Napoleone si trova pubblicata fra le « Notizie interne » in *Gazzetta Nazionale della Liguria*, n. 23, 8 giugno 1805, pp. 187-189.

« registri originali delle votazioni delle Autorità costituite, del Clero, de' Militari e degli altri abitanti delle diverse Giurisdizioni della Repubblica ». La cerimonia si concluse quindi con un discorso del sovrano il quale, accondiscendendo «benevolmente» alla richiesta contenuta nel testo del decreto (a lui ben noto, essendo stata la prima stesura dello stesso preparata proprio a Parigi), enfatizzava il valore del plebiscito come fattore determinante per l'accettazione della richiesta :

« Les signatures de tous vos citoyens, apposées au bas du vœu que vous me présentez, répondent à toutes les objections que je pourrais me faire: elles constituent le seul droit que je reconnaisse comme légitime. En le faisant respecter, je ne ferai qu'exécuter la garantie de votre indépendance, que je vous ai promise<sup>38</sup> ».

Con queste parole la commedia si poteva dire finalmente conclusa.

### **La Ligurie française. Luci ed ombre di un decennio all'ombra dell'Aquila imperiale**

Il giudizio che la storiografia più risalente diede su questa vicenda fu come noto nettamente negativo<sup>39</sup>. Il comportamento poco dignitoso di una buona parte dei protagonisti e il clima del Risorgimento nazionale in cui furono redatte le prime riflessioni su tali eventi fecero passare in secondo piano il fatto incontestabile che si era trattato di una scelta obbligata, senza altre possibili alternative, dalla quale la Liguria trasse tuttavia anche non trascurabili benefici. Innanzitutto si sperimentarono sin quasi da subito gli effetti di essere entrati a far parte di uno Stato dotato di un sistema amministrativo più moderno ed efficiente: appena due giorni dopo la sanzione imperiale della « riunione », Napoleone emanava infatti da Milano un decreto col quale stabiliva una nuova e più razionale ripartizione territoriale del paese che interveniva non solo a semplificare il quadro ben più complesso delle Giurisdizioni del dissolto Stato ligure, con la creazione dei tre nuovi dipartimenti di Genova, Montenotte ed Appennini, ma anche a ripensare l'intero assetto della regione scorporando da un lato l'estremo ponente ligure accorpato al Nizzardo nel dipartimento delle Alpi Marittime e dall'altro ricomprendendo nei propri confini anche territori dell'entroterra già piemontesi e parmensi, in adesione alle linee di

38. *Ibidem*, p. 188.

39. Di « derisoria votazione » e di « debolezza dimostrata in quell'epoca dai genovesi » parla Massimiliano Spinola, *La Restaurazione della Repubblica Ligure nel 1814*, Genova 1863, p. 11, preceduto da critiche espresse con toni anche più forti da Carlo Botta, *Storia d'Italia dal 1789 al 1814*, Parigi 1832, t. IV, pp. 177-187 ; Antonio Clavarino, *Annali della Repubblica Ligure*, Genova 1852, t. IV, pp. 157 ss. Tale giudizio negativo si è di fatto esteso per lungo tempo un po' a tutta l'età rivoluzionaria e napoleonica vista come il periodo « che ha segnato la fine della repubblica aristocratica e poi dell'indipendenza stessa della Liguria » (sul « vecchio pregiudizio negativo » che ha portato la storiografia, fino almeno agli anni '70 del secolo scorso, a dedicare poca attenzione alle vicende liguri relative al periodo a cavallo fra la Rivoluzione e l'annessione agli Stati sabaudi cfr. Giovanni Assereto, *La Liguria rivoluzionaria e napoleonica nella storiografia degli ultimi trent'anni*, in *Scritti in onore di Bianca Montale*, Genova 2000, p. 83 e ss.).

una più moderna strategia economica tendente a favorire lo sviluppo di legami commerciali già da tempo esistenti<sup>40</sup>.

L'arrivo immediatamente successivo (l'8 giugno) a Genova del ministro dell'Interno Champagny, munito di un'ampia delega di poteri da parte dell'Imperatore, con il compito di sovrintendere di persona all'organizzazione dei nuovi dipartimenti formanti insieme a quello di Marengo la 28a Divisione Militare dell'Impero confermava poi una notevole rapidità di azione spiegabile col fatto che si trattava verosimilmente di provvedimenti già da tempo meditati e preparati.

Era proprio il Ministro dell'Interno « in virtù dei poteri » specificatamente conferitigli « da S.M. l'Imperatore nei dipartimenti di Genova, Montenotte ed Appennini », a decretare formalmente il giorno dopo il suo arrivo la fine dello Stato ligure stabilendo l'abolizione della Costituzione del 1802, lo scioglimento del governo e l'innalzamento a far data dall'11 giugno sui forti e sui bastimenti presenti in rada della bandiera francese che sarebbe stata « salutata da 21 colpi di cannone dalla Piazza e dalla Fregata Comandante<sup>41</sup> ». Proprio l'11 giugno Napoleone dimostrava un'ulteriore particolare sollecitudine nei confronti della situazione della Liguria accostando allo Champagny, in vista del ritorno di quest'ultimo a Parigi, l'Arcivescovo Lebrun, uno dei più alti dignitari dell'Impero che, munito « di tutta l'autorità necessaria » per perfezionare la riunione dei dipartimenti liguri all'Impero, giungeva a Genova quattro giorni più tardi<sup>42</sup>. I successivi provvedimenti che si susseguono freneticamente in quei giorni nel particolare *Bullettin des Lois* che comincia ad essere pubblicato a Genova per i tre dipartimenti liguri, se da un lato tradiscono la volontà di presentare all'Imperatore, la cui visita era annunciata per fine mese, una situazione già in notevole evoluzione sotto il profilo organizzativo, dall'altro seguono l'indirizzo della progressiva sostituzione delle vecchie leggi ed istituzioni rimaste fino ad allora transitoriamente in vigore con quelle già operanti nell'Impero<sup>43</sup>. Accanto ai provvedimenti emanati in loco da Champagny e poi da

40. *Decreto imperiale, 17 Pratile An. XIII (6 giugno 1805)*, in *Gazzetta di Genova*, 1805, n. 1, p. 2. Fra i territori, già facenti parte degli « antichi stati di terraferma di Sua Maestà il Re di Sardegna », accorpatis ai nuovi dipartimenti liguri si segnalavano i circondari di Bobbio, Voghera e Tortona (staccati dal dipartimento di Marengo per essere uniti a quello di Genova) e i circondari di Ceva e di Acqui (staccati rispettivamente dal dipartimento della Stura e dal dipartimento del Tanaro per essere uniti a quello di Montenotte), mentre il circondario di Borgotaro (accorpato al dipartimento degli Appennini) era stato fino ad allora parte integrante degli Stati parmensi; « l'intuizione geniale » del governo francese di ricompattare amministrativamente « terre tra le quali da secoli si erano instaurati fitti rapporti economici » è sottolineata da Giovanni Assereto, *Dall'Antico Regime all'Unità*, cit., pp. 171-172; su tale fenomeno ed in particolare sull'accorpamento sotto il nome di « *arrondissement* (circondario) di San Remo » del territorio compreso fra il torrente Argentina e Ventimiglia al dipartimento delle *Alpes maritimes* cfr. Idem, « La Liguria occidentale al tempo di Napoleone », in Luca Fucini, a cura di, *Bagliori d'Europa. Sanremo e Napoleone nel bicentenario dell'annessione all'Impero (1805-2005)*, Sanremo 2005, pp. 30-32.

41. *Decreto del Ministro dell'Interno dell'Impero Francese, 20 Pratile An. XIII (9 giugno 1805)*, in *Gazzetta di Genova*, 1805, n. 1, p. 4.

42. *Decreto imperiale, 22 Pratile an. XIII (11 giugno 1805)*, in *Gazzetta di Genova*, 1805, n. 2, p. 12. Sulla figura del Lebrun, già collega di Napoleone insieme al Cambacérès nel Consolato, Isabelle Backouche, « Lebrun (Charles-François) », in *Dictionnaire Napoléon*, op. cit., pp. 1043-1044.

43. *Bullettin des lois et des arrêtés publiés dans la 28. Division Militaire de l'Empire Français*, Gênes 1805, t. I-II.

Lebrun, si segnalano anche quelli che provengono da Parigi come ad esempio i due decreti imperiali che il 15 Messidoro anno XIII (4 luglio 1805) introducevano « dans les nouveaux départemens au-delà des Alpes » una nuova organizzazione dei Tribunali civili e criminali ed una nuova organizzazione delle finanze. Alla stessa data risale il decreto che stabiliva la pubblicazione «dans les pays composant la ci-devant République Ligurienne» del « Code Napoléon » ; questo testo, che doveva entrare in vigore il 1° Vendemmiaio successivo (23 settembre 1805) insieme ad altre leggi fra cui quella del 25 Ventoso dell'anno XI (16 marzo 1803) sull'esercizio della professione notarile, avrebbe lasciato un segno positivo nella società ligure, fino ad allora regolata dagli Statuti civili genovesi vecchi di oltre due secoli (e dall'ancor più antico diritto comune), protraendo la sua vigenza ancora diversi anni dopo la caduta del regime francese<sup>44</sup>. Fra i provvedimenti contenuti nella raccolta genovese — che si esaurisce significativamente in prossimità dell'emanazione del senatoconsulto che suggella definitivamente l'aggregazione della Liguria all'Impero<sup>45</sup> — spicca poi quello con cui l'Arcitesoriere Lebrun, decretando che a partire dal 23 settembre dello stesso anno 1805 tutti gli atti pubblici e le scritture private registrate dovessero essere scritte in lingua francese « a peine de nullité », gettò nella disperazione i notai liguri ancora del tutto impreparati ad un cambiamento di tale portata cui faticarono non poco ad adattarsi<sup>46</sup>. Tale provvedimento, decisamente affrettato nei tempi, era in realtà un segnale preciso di come il governo francese considerasse ormai di fatto la Liguria parte integrante dell'Impero e come da tale fatto discendesse necessariamente l'obbligo per essa di adottare velocemente come propria lingua ufficiale un idioma, il francese appunto, fino ad allora pressoché sconosciuto dalla maggior parte della popolazione<sup>47</sup>. Gli anni successivi furono quindi contraddistinti da nuovi interventi volti ad integrare sempre di più i nuovi dipartimenti nella « Grande Nation » con una riforma dell'Università,

44. Sul tema, Lorenzo Sinisi, *Une heureuse conjoncture : le maintien en vigueur du Code Napoléon dans la Ligurie de la Restauration*, in O. Vernier (s. d.), *Études d'histoire du droit privé en souvenir de Maryse Carlin*, Paris, la mémoire du droit, 2008, pp. 745-756.

45. *Senatus consulte organique concernant la réunion des arrondissements de Gênes etc. au territoire de l'Empire français, et les députations à fournir au Corps législatif par les départements de Gênes, de Montenotte et des Apennins*, 16 Vendémiaire an XIV, in *Bulletin des lois de l'Empire Français*, 4<sup>e</sup> série, t. IV, Paris 1806, n. 1093, pp. 90-92.

46. *Décret de l'Archi-Trésorier de l'Empire*, 20 fructidor an 13 (7 septembre 1805), in *Bullettin des lois et arrêtés publiés dans la 28<sup>e</sup> Division Militaire...*, op. cit., t. II, n. 34). Anche se la constatazione dell'impossibilità da parte dei notai liguri di uniformarsi a tale prescrizione in un tempo così breve indusse il governo centrale a chiudere un occhio sulla poco precisa osservanza del decreto e a concedere delle proroghe, a partire dal gennaio del 1807, e poi definitivamente dal 1808 fino all'aprile del 1814, tutti i notai liguri si adattarono seppur con fatica, grazie verosimilmente all'utilizzazione di formulari provenienti d'oltralpe, a scrivere le loro « minutes » solamente in francese.

47. A tale riguardo è significativa la testimonianza di Luigi Carbonara, membro della Regia Delegazione sabauda, già conte e senatore dell'Impero e futuro Primo Presidente del Senato di Genova : « Nel 1805 venne riunita alla Francia e con la massima rapidità dovette ricevere tutte le leggi ultramontane di quel Governo, comunque del tutto discoste dalle antiche e naturali abitudini del Paese riunito ; anzi le popolazioni furono obbligate ne contratti, giudizi e nelle amministrazioni a parlare una lingua che non conoscevano, e la parlarono difatti sebben non del tutto felicemente » (Archivio di Stato di Torino — ASTo, Corte, *Materie politiche per rapporto all'interno in generale*, marzo 9, Osservazioni del membro della Regia Delegazione Luigi Carbonara sulla necessità di una nuova e celere organizzazione, Genova, gennaio 1815).

una rinnovata cura del settore marittimo-portuale, una ripresa della cantieristica e soprattutto la progettazione e l'avvio di una serie di costose opere pubbliche miranti a dare alla Liguria una nuova e più moderna rete stradale per facilitare le comunicazioni per via terrestre<sup>48</sup>.

Gli effetti positivi di questa ondata di novità — che furono avvertiti maggiormente nelle città del ponente ed in particolare a Savona, gratificata non poco dal vedersi posta sullo stesso piano dell'antica dominante come capoluogo di dipartimento<sup>49</sup> — ebbero però come contrappeso una sostanziale mancata attuazione della maggior parte delle «condizioni» stabilite nel decreto senatorio, prima fra tutte quella dell'esenzione dalla coscrizione obbligatoria per le armate di terra, che procurò non poco malcontento nella popolazione<sup>50</sup>. La situazione di continua belligeranza portò inoltre ad un inasprimento del prelievo fiscale reso ancora più odioso dal fatto che non si era verificata la prevista e tanto desiderata ripresa del commercio marittimo, fonte primaria di benessere del paese, a causa dei perduranti effetti negativi del blocco continentale.

La fine del dominio francese fu quindi salutata con manifestazioni di giubilo che nei loro eccessi tradirono una certa delusione mista ad esasperazione soprattutto nei confronti degli ultimi anni del governo napoleonico, particolarmente gravosi; intanto, mentre il popolino dava libero sfogo ai suoi sentimenti antifrancesi, si faceva immancabilmente strada in alcuni l'illusione che ci fosse ancora la possibilità di recuperare la perduta autonomia riportando in vita l'antico Stato genovese<sup>51</sup>.

### **Una breve illusione fondata su un equivoco: l'impossibile restaurazione dello Stato genovese**

Come ha sottolineato a più riprese Vito Vitale, fra le persone che ebbero a rallegrarsi maggiormente della riunione della Liguria alla Francia celebrata nel 1805

48. Sulla « nuova era » che si apre, a seguito dell'annessione della Liguria all'Impero, riguardo alle vie di comunicazione della regione con l'avviamento e la parziale realizzazione alcuni importanti lavori stradali e soprattutto « sotto l'aspetto progettuale e della programmazione », Luisa Piccinno, *Porti e strade della Liguria durante la dominazione francese*, in Marc Ortolani (s. d.), *Commerce et communications maritimes et terrestre dans les États de Savoie*, Actes du Colloque international P.R.I.D.A.E.S. d'Imperia 9-10 janvier 2009, Nice, Serre, 2011, pp. 70-83. Sulle riforme che interessano in quel periodo l'Ateneo genovese, destinate a culminare con l'inserimento dello stesso nella struttura centralizzata dell'Università imperiale, cfr. Riccardo Ferrante, *Università e cultura giuridica a Genova tra Rivoluzione e Impero*, Genova 2002, pp. 55 ss.

49. Sul favore con cui si guardò a Savona e in altri centri del Ponente l'unione della Liguria alla Francia, Giovanni Assereto, *Il dipartimento di Montenotte...*, op. cit., pp. 64-65.

50. Oltre a tale condizione, che nelle intenzioni del Governo ligure doveva portare alla restrizione della coscrizione « alla sola gente di mare », venne anche clamorosamente disattesa quella che prevedeva per le cause civili e criminali di essere terminate « in Genova o in uno dei Dipartimenti dell'Impero più vicini » con il menzionato decreto di messidoro che sottoponeva anche le cause introdotte in Liguria alla possibilità del ricorso alla *Cour de Cassation* sita a Parigi.

51. I disordini ed il clima di violenza che si venne a creare all'annuncio della caduta del regime napoleonico, destinati a culminare nell'episodio simbolico della decapitazione ed atterramento della già menzionata statua marmorea eretta all'Imperatore in piazza Acquaverde, sono ben descritti da Giuseppe Martini, *Storia delle restaurazione della Repubblica di Genova l'anno 1814, sua caduta e riunione al Piemonte l'anno 1815*, Asti 1858, pp. 24-27.



vi fu senz'altro il re di Sardegna Vittorio Emanuele I: egli — che proprio in quello stesso anno (pur in una situazione in cui era difficile prevedere una disfatta dell'Imperatore in tempi brevi) aveva ottenuto esplicite rassicurazioni dal primo ministro inglese Pitt circa un futuro ingrandimento dei suoi stati verso il mare — non poteva che essere soddisfatto del riconoscimento a livello internazionale del fatto che la Liguria fosse il porto naturale del Piemonte e che la sua annessione alla Francia fosse in definitiva una diretta conseguenza della precedente annessione della regione subalpina da cui essa non poteva rimanere divisa<sup>52</sup>. Fu quindi naturale per il sovrano sabaudo, che si vantava di essere l'unico fra i monarchi a non aver mai fatto accordi con Napoleone, attendersi di vedere realizzata tale antica aspirazione della sua dinastia in occasione della tanto desiderata disfatta dello storico nemico.

Non aveva però fatto i conti con un singolare personaggio, il comandante delle truppe britanniche in Italia Lord William Bentinck, che con il suo agire impulsivo si trovò ad influire non poco sullo sviluppo degli eventi che riguardarono la Liguria. Fu lui con un proclama, scritto senza essersi consultato previamente col suo governo, a sancire un po' avventatamente non solo la restaurazione dell'antica Repubblica genovese, ma anche il ritorno della stessa alle istituzioni politiche esistenti prima della rivoluzione del 1797<sup>53</sup>. Credendo di interpretare « il desiderio generale della Nazione genovese », Bentinck gratificò invece con tale decisione soprattutto il patriziato della capitale che con la « Costituzione del 1576 » (di certo assai lontana da una costituzione nel senso moderno del termine), preferita a quelle del 1797 e del 1802 superficialmente tacciate di « giacobinismo », vedeva con soddisfazione suggellata la restaurazione della vecchia Repubblica oligarchica fondata sul privilegio nobiliare e sul primato degli interessi della città dominante rispetto a quelli delle comunità delle Riviere<sup>54</sup>.

Venne quindi insediato un Governo provvisorio, formato in prevalenza da nobili genovesi con una piccola componente rivierasca e l'aggiunta di qualche ricco negoziante e alcuni avvocati, le cui preoccupazioni furono da un lato quella di assicurare attraverso un notevole lavoro diplomatico la sopravvivenza del rinato Stato genovese nel nuovo ordine internazionale che le « Alte Potenze vincitrici » stavano decidendo fra Parigi e Vienna, e dall'altro quella di mettere queste ultime di fronte al fatto compiuto mediante la realizzazione nel più breve tempo possibile di un assetto interno stabilito su solide basi legislative ed istituzionali. Si trattò in

52. V. Vitale, « Genova, Piemonte e Inghilterra nel 1814-15 », in *Giornale storico e letterario della Liguria*, a. VI - 1930, fasc. II, pp. 233-235 ; Idem, *Onofrio Scassi e la vita genovese...*, op. cit., pp. 167-168 ; Idem, *Breviario della storia di Genova...*, op. cit., vol. I, p. 527.

53. Idem, *Onofrio Scassi e la vita genovese...*, op. cit., 206-210 ; sulla figura di Lord William Cavendish Bentinck (1774-1839) e sulla sua personale politica spesso poco coordinata se non in aperto disaccordo con quella del suo governo e in particolare col ministro degli esteri visconte Castlereagh, John Rosselli, *Lord William Bentinck : the making of a liberal imperialist*, London 1974.

54. Sull'effimera restaurazione della Repubblica genovese ed in particolare sull'intensa attività legislativa svolta dal Governo provvisorio nei circa otto mesi di vita, da ultimo, Lorenzo Sinisi, « Tra reazione e moderatismo : attività legislativa e progetti di codificazione nella restaurata Repubblica di Genova (1814) », in Maria Grazia Bianchini-Gloria Viarengo (s. d.), *Studi in onore di Franca De Marini Avonzo*, Torino 1999, pp. 360-362.

tutti e due i casi di un'inutile profusione di energie: se infatti il destino di una Liguria indipendente era già in gran parte segnato dalla necessità di rafforzare uno Stato come quello sabauda che dava maggiori garanzie come barriera nei confronti di prevedibili revanscismi da parte della grande sconfitta d'oltralpe, si rivelava quantomeno arduo se non impossibile il compito di organizzare uno Stato in senso moderno ben accetto da tutti partendo da una base, le *Leges novae* del 1576, che solo chi (come il Bentinck) non le conosceva bene nei suoi contenuti si poteva illudere fosse possibile adattarle con qualche modifica ad una situazione che sotto il profilo politico e sociale era profondamente cambiata<sup>55</sup>. Non si poteva credere di soddisfare le legittime aspettative di tanti cittadini che si erano distinti nell'ultimo ventennio, grazie anche all'affermazione del principio di uguaglianza figlio della rivoluzione, limitandosi ad estendere la possibilità di accesso a responsabilità di governo ad alcuni borghesi facoltosi sulla base dei requisiti di censo stabiliti da un « libro della Nobiltà » che, seppur rinnovato, rimaneva comunque uno strumento politico del tutto anacronistico<sup>56</sup>. Inoltre, nonostante qualche limitata apertura ad elementi delle aristocrazie locali, le ambizioni degli abitanti delle Riviere venivano ora sostanzialmente ridimensionate a favore dei genovesi, come del resto stava ad indicare la denominazione stessa dello Stato che non a caso ritornava quindi ad essere riferita all'antica dominante anche per il fatto che l'aggettivo di « Ligure » era troppo evocativo del periodo rivoluzionario<sup>57</sup>.

Il malcontento nei confronti della rinata « Serenissima Repubblica » non tardò a manifestarsi proprio nei territori provinciali, complice anche l'introduzione di alcuni provvedimenti in materia di « contribuzioni » e di dazi doganali che venivano a gravare su comunità che già non poco avevano patito sotto questo aspetto durante il precedente regime. L'equivoco su cui si fondava il rinato Stato genovese emerse sin quasi da subito quando già agli inizi di maggio a Sarzana, importante città posta agli estremi confini orientali della Repubblica, si manifestarono dei disordini generati da un rifiuto da parte del Consiglio Municipale di acconsentire alla pubblicazione di decreti di natura fiscale reputati, proprio in un'ottica restauratrice, « lesivi di quelle esenzioni e leggi delle quali si reclamava l'osservanza nel dimandare la manutenzione » di antiche Convenzioni « stipulate negli anni 1407 e

55. Sulla genesi e sui contenuti delle leggi del 1576 che delinearono l'assetto politico-istituzionale definitivo dello Stato genovese fino alla rivoluzione democratica del 1797, Rodolfo Savelli, *La Repubblica oligarchica. Legislazione, istituzioni e ceti a Genova nel Cinquecento*, Milano 1981.

56. L'iscrizione nel « Libro della Nobiltà » che, come era stato fino al 1797, attribuiva la qualifica di « eleggibili » alle cariche di governo, richiedeva anche dopo le « modificazioni » approvate il possesso di specifici requisiti di censo, come l'essere titolari di un patrimonio di almeno centomila lire, e di carattere « sociale » come quello di essersi astenuti, da almeno tre anni, dall'esercizio di « qualunque arte meccanica o mestiere » (ASG, *Prefettura Francese, Governo provvisorio*, 1478, 183, nt. 4 ; sul problema delle « arti meccaniche », tipico di una ideologia nobiliare di Antico Regime, Rodolfo Savelli, *La Repubblica oligarchica...*, op. cit., pp. 214-217).

57. Una significativa testimonianza sullo stato d'animo dei provinciali di fronte alla restaurata Repubblica è quella fornita da Giorgio Galesio, un finalese che fu peraltro segretario della delegazione genovese a Vienna (Giorgio Galesio, « Saggio storico della caduta della Repubblica di Genova e della sua riunione col Piemonte », edita a cura di William Piastra in *La Berio*, XIV-1994, n. 2, pp. 30-32).

1484, confermate nel 1562 e religiosamente mantenute sino all'anno 1797<sup>58</sup>». A tali disordini, per i quali fu necessario l'intervento di un « corpo di truppe britanniche » richiesto espressamente dal Governo provvisorio, ne fecero quindi seguito altri ancora più violenti e diffusi nel Ponente dove la situazione era resa ancora più esplosiva sia da una maggiore ostilità dovuta a motivi storici nei confronti di Genova, sia dalla presenza delle due terre già sabaude di Oneglia e Loano che si erano non a caso affrettate a proclamare, all'indomani della fine della dominazione francese, la loro estraneità al rinato Stato ligure in quanto « antichi sudditi di Sua Maestà il Re di Sardegna<sup>59</sup> ».

Causa scatenante fu l'introduzione di un nuovo regolamento relativo alle dogane ed in particolare alla percezione dei dazi richiesti per beni di prima necessità come grano e vino che, avvertito come particolarmente pregiudizievole per le attività commerciali delle comunità marittime e di confine, scatenò violente proteste e veri e propri tumulti popolari soprattutto a Porto Maurizio, Diano, Cisano sul Neva, Sassello e Pieve di Teco<sup>60</sup>. Particolarmente significativa al riguardo risulta la lettera in cui il Consiglio Municipale di quest'ultima comunità esponeva il 4 agosto 1814 al Governo genovese le sue ragioni basate sulla « giustizia » (la rinuncia ai propri diritti « come paese convenzionato » era stata fatta in vista di un Governo, quello democratico ligure, da tempo non più esistente e quindi « raggion vuole che in quei diritti ora venghiamo pienamente rimessi »), sull'equità (importanza vitale del commercio, stante la particolare posizione geografica della cittadina, per la sopravvivenza della popolazione che con l'introduzione degli « ultimi regolamenti sulle gabelle dei grani e dei vini... si troverebbe fra breve ridotta ad una spaventevole miseria »), sulla « riconoscenza » (dovuta dalla Repubblica in considerazione delle benemeritenze vantate verso di essa dalla comunità) e soprattutto sulla « politica », con una riflessione al riguardo che nella sua fondatezza suonava come una larvata minaccia secessionista :

« Noi non siamo certo così all'oscuro dei nostri interessi, che non conosciamo fino ab antico che il nostro vantaggio sarebbe di essere uniti al Piemonte. Non solo allora troveremmo all'occasione una più valida protezione, né andremmo sogetti in caso di guerra a delle orribili carestie, ma diverrebbe il nostro paese l'emporio di tre grandi vallate, di quelle cioè dell'Arrossia di cui esso paese è il centro, e delle due di Oneglia e del Tanaro, che gli stanno a lati. Né deggiano ignorare le

58. ASG, *Prefettura francese*, Governo provvisorio, 1438, Lettera del « maire » di Sarzana Domenico Bernucci al Governo in data 11 maggio 1814.

59. Sul chiaro indirizzo filo sabaudo di Oneglia e Loano, che solo per l'intervento francese avevano dovuto accettare l'inserimento nella Repubblica democratica ligure e che, sconfitto Napoleone, non avevano fatto mistero di voler tornare sotto i loro antichi sovrani, Lorenzo Sinisi, « Diritto e giustizia nel Ponente Ligure Le *enclaves* sabaude di Oneglia e Loano... », op. cit., p. 399.

60. Un'importante testimonianza sui disordini nel Ponente Ligure si trova in ASG, *Prefettura Francese*, Governo provvisorio, 1459, relazione del Governatore della Giurisdizione di Ponente Spinola al Governo in data 7 settembre 1814. Il testo del « Regolamento per la Gabella del grano e del vino » del 1 giugno 1814 che era stato alle origini degli episodi di « rivolta fiscale » registratisi nel Ponente ligure si trova pubblicato in *Raccolta delle leggi ed atti pubblicati dal Governo Provvisorio della Serenissima Repubblica di Genova*, Genova 1814, t. I, pp. 99-123).

Vostre Signorie Serenissime che per questo motivo tornerebbe molto in acconcio al Re di Sardegna il possedere questo paese e che non è per altro che vi tenne sempre mai l'occhio sopra, e che facile a noi sarebbe l'ottenere da lui non solo quelle stesse condizioni per cui i nostri antenati si diedero alla Serenissima Repubblica, ma ancora delle altre e migliorare così di gran lunga la nostra sorte. Non è dunque politica del Governo di raffreddare il sopradetto attaccamento e far luogo all'ascolto dell'interesse<sup>61</sup> ».

Di una certa predisposizione d'animo se non apertamente favorevole quantomeno non contraria ad un'annessione al Piemonte, diffusa soprattutto in larghi strati della popolazione del Ponente ligure, era consapevole il Governo di Torino che proprio in vista di tale prospettiva aveva cominciato in quei mesi a raccogliere informazioni sulla situazione dell'intera Liguria. Risale sempre all'agosto di quello stesso anno una relazione anonima in cui il redattore, dopo aver sottolineato il vero orientamento restauratore di un Governo Provvisorio che riconduceva « di mano in mano le istituzioni vigenti sotto l'antico regime aristocratico » seppur con « diverse modificazioni », concludeva :

« frattanto regna in questo momento un malcontento generale in tutto lo Stato ed in ogni cetto di persona, il che non si può attribuire che ai soggetti che sono stati posti alle redini sia del governo, che dell'amministrazione o almeno alla maggior parte di loro...<sup>62</sup> ».

61. Non meno significativa è la conclusione della stessa missiva in cui viene denunciata senza mezze parole e con pungente ironia la fallimentare politica della Repubblica nei confronti dei provinciali : « Ci permetteranno per ultimo le Vostre Signorie Illustrissime di far loro riflettere che questo paese non à (sic) alcuna di quelle tante risorse onde riacquistare con usura quello che paga al Governo, che ànno (sic) molti altri luoghi dello Stato, segnatamente la città di Genova come sarebbe l'essere la sede di esso Governo, dei principali Tribunali, oltre molti altri pubblici stabilimenti, e l'aver il Porto-Franco ; che attesa la nostra situazione nel fondo della Liguria, i nostri ricorsi e le nostre gite alla sopra detta città per cause civili e criminali sono assai più, che per gli altri, che più prossimi sono, gravose; che il lusinghiero compenso, che ci si vuol far riguardare come grande, cioè della maggiore facilità di essere ora più che mai ascritti alla nobiltà, è per noi più specioso che solido, poiché non ci vuole che un pazzo, il quale godendo solo o poco più di cento mille lire voglia abbandonare la sua patria e i suoi beni per venire costì a goder di un onore che finirebbe di rovinarlo e ad altro non servirebbe che a pascolare la sua vanità » (ASG, *Prefettura Francese*, Governo provvisorio, lettera del Consiglio municipale di Pieve di Teco al Governo in data 4 agosto 1814).

62. Archivio di Stato di Torino — d'ora in poi ASTo — Corte, *Materie politiche per rapporto all'estero, Carte politiche diverse*, mazzo 2, Relazione sull'antico governo aristocratico di Genova in data 24 agosto 1814, c. 206v. In un'altra relazione, pur restando sostanzialmente identico il giudizio negativo sul governo della Repubblica, si affermava che esso era difficilmente suscettibile di classificazione « perché non è né Repubblica aristocratica né democratica ma una male intesa forma di governo la quale non è convenevole né riguardo ai suoi prodotti, né tampoco ai suoi rapporti con li paesi vicini » (*ibidem*, Relazione anonima sul Genovesato non datata) ; si potrebbe quindi parlare di una forma ibrida contraddistinta da una prevalenza degli elementi aristocratici, non certo di una « Seconda Repubblica Ligure democratica » come molto impropriamente ha fatto Pietro Nurra in *Genova nel Risorgimento*, Milano 1948, pp. 162 ss. Fra le città in cui si registrava una maggiore propensione all'annessione al Piemonte sabauda vi era senz'altro Savona come aveva osservato un informatore sabauda che, sulla base di quanto gli era stato risposto da varie categorie di persone, aveva concluso, forse con un po' di compiaciuta esagerazione, che « toltone Genova e la sua vicinanza, tutto il Genovesato desidera d'essere unito al Piemonte » (Arturo Segre, *Il primo anno del ministero Vallesa (1814-15). Saggio di politica sarda interna ed estera nel primo anno della Restaurazione*, Torino 1928, pp. 59-60).

Mentre si assisteva ad un ennesimo scontro fra le tesi più reazionarie e quelle più moderate all'interno della Commissione di Legislazione che avrebbe dovuto occuparsi, secondo i voti del Governo, della redazione di un « nuovo corpo » di leggi « civili, criminali, di procedura e di commercio » destinato a sostituire i codici francesi rimasti transitoriamente in vigore, tramontavano a Vienna le ultime illusioni di conservare l'indipendenza<sup>63</sup>; di fronte alla presa di coscienza dell'ormai inevitabile « riunione al Piemonte », vi fu ancora un estremo maldestro tentativo da parte del rappresentante genovese Brignole Sale di preservare la posizione privilegiata dell'aristocrazia genovese attraverso la proposta di erezione della Liguria in un Regno in unione personale tramite lo stesso sovrano con gli Stati sabaudi, un Regno dotato di una carta costituzionale i cui contenuti chiaramente neoligarchici con un re che svolgeva un ruolo marginale sembravano fatti apposta per suscitare nel Governo di Torino irritazione ed un netto rifiuto che infatti non tardò a manifestarsi<sup>64</sup>.

### **Epilogo. L'annessione agli Stati sabaudi : il peggiore dei « castighi » o la migliore delle soluzioni ?**

All'invio genovese nella capitale asburgica non rimase quindi che discutere, di fronte ad un'apposita commissione, composta da Lord Clancarty, il barone Binder e il conte de Noailles, e con i plenipotenziari de re di Sardegna, le condizioni e i « privilegi » in base ai quali doveva avvenire l'unione della Liguria al Piemonte. I risultati di queste trattative, che furono comunque laboriose anche se meno difficili del previsto, vennero infine consacrati in diciassette articoli che, deliberati nella seduta del primo dicembre dai tre commissari, vennero approvati dal Congresso e quindi allegati al protocollo del 12 dicembre che stabiliva la definitiva annessione della Liguria agli Stati di Sua Maestà il re di Sardegna<sup>65</sup>.

Fra le condizioni pattuite si segnalavano innanzitutto la perfetta parificazione dei « genovesi » agli altri sudditi nel diritto a concorrere agli « impieghi civili, giudiziari, militari e diplomatici della monarchia », l'incorporazione nell'esercito regio dei militari liguri con la conservazione dei loro rispettivi gradi, il ristabilimento del Porto franco di Genova con gli stessi regolamenti già in vigore sotto l'antico governo genovese, la garanzia del debito pubblico, la conservazione delle pensioni civili e militari, l'istituzione di un Tribunale supremo con il nome di Senato a Genova con tutte le competenze e prerogative di quelli di Torino, Chambery

63. Sui lavori della Commissione di Legislazione e sui suoi esiti frustrati dalla notizia delle intervenute decisioni finali del Congresso circa il destino della Liguria, Lorenzo Sinisi, *Tra reazione e moderatismo...*, op. cit., pp. 365-368.

64. Sui contenuti del progetto di costituzione per un « Royaume de Ligurie » che secondo il plenipotenziario sardo Asinari di San Marzano « bien loin d'offrir une perspective conforme aux vœux de la très grande majorité des Génois, c'est à dire de toute la nation exceptés les nobles, ne laisse voir que le but d'amener le rétablissement de l'ancienne aristocratie avec l'addition d'un roi sans pouvoir et consideration », Massimiliano Spinola, *La restaurazione della Repubblica...*, op. cit., pp. 331-335.

65. Sulle trattative diplomatiche, e più in generale sulle vicende politiche e sulle operazioni che portarono a perfezionare l'annessione della Liguria allo Stato sabaudo, Lorenzo Sinisi, *Giustizia e giurisprudenza nell'Italia preunitaria. Il Senato di Genova*, Milano 2002, pp. 11 ss.

e Nizza, il mantenimento a Genova di una Università parificata a quella di Torino e la conservazione a Genova di un Tribunale e di una Camera di Commercio<sup>66</sup>. Il complesso di tali condizioni, un po' artificiosamente qualificate come « privilegi », venne riprodotto pressoché alla lettera nelle Regie Patenti del 30 dicembre 1814 di seguito alle disposizioni con le quali si stabiliva una Regia Delegazione che sotto la presidenza del Commissario plenipotenziario Ignazio Thaon di Revel avrebbe dovuto svolgere una funzione consultiva « nell'incominciamento dell'amministrazione del governo di Genova<sup>67</sup> ». Quale che fosse la loro denominazione e indipendentemente dal fatto che esse più che effetto di una concessione spontanea suggerita al sovrano da suo « paterno cuor e » fossero piuttosto state imposte al sovrano dal Congresso, tali condizioni vennero, a differenza di quanto si verificò con quelle stabilite nel decreto senatorio del 1805, per lo più rispettate compresa quella non espressa ma fatta oggetto di una promessa verbale in merito al sistema normativo da adottare per i nuovi sudditi<sup>68</sup>.

Scartata l'ipotesi di una completa estensione della vecchia legislazione subalpina, pur sostenuta da qualche eminente personalità non solo piemontese ma anche genovese, il regio governo si comportò infatti con prudente moderazione lasciando in vigore nelle nuove province del « Ducato di Genova » quel Codice civile e quel Codice di commercio francesi che da circa un decennio regolavano con buoni risultati i rapporti fra i privati ed adattando al contesto ligure con qualche importante modifica la normativa di matrice sabauda pubblicata sotto forma di un apposito « Regolamento »<sup>69</sup>. Tale scelta, che solo in questo caso dava davvero luogo ad una sorta di « privilegio » nei confronti delle vecchie province ritornate anacronisticamente al sistema legislativo di Antico Regime basato sulle Regie Costituzioni, fu nel prosieguo gravida di conseguenze per l'intero Regno facendo svolgere alla Liguria le funzioni di avamposto culturale e di laboratorio legislativo negli Stati sabaudi in vista di quell'inevitabile ritorno al diritto codificato destinato a realizzarsi con la svolta carloalbertina<sup>70</sup>.

66. Il testo delle condizioni sulla base delle quali doveva avvenire la « riunione » della Liguria agli Stati sabaudi si trova pubblicato negli articoli annessi all'*Extrait du protocole du Congrès de Vienne* del 12 dicembre 1814 (*Traité publics de la Royale Maison de Savoie avec les Puissances étrangères depuis la paix de Chateau-Cambresis jusqu'à nos jours*, Turin 1846, t. II, pp. 309-311).

67. *Regie Patenti* 30 dicembre 1814, in *Raccolta di Regi Editti, Proclami, Manifesti ed altri provvedimenti de' Magistrati ed Uffizi*, Torino 1814-1848, vol. III, pp. 1-4. Nel proclama indirizzato ai nuovi « amatissimi sudditi » il 3 gennaio 1815 in vista dell'imminente presa di possesso ufficiale delle nuove province liguri, il sovrano preferì invece utilizzare il termine più prudente di « concession ». Il passaggio delle consegne fra il comandante delle forze britanniche nel Genovesato John P. Dalrymple (che aveva transitoriamente assunto il governo della Liguria a seguito delle dimissioni del Governo provvisorio genovese pronunciate con il dignitoso proclama il 26 dicembre 1814) ed il plenipotenziario sabauda Thaon di Revel avvenne il 7 gennaio 1815 (cfr. al riguardo Lorenzo Sinisi, *Giustizia e giurisprudenza...*, cit., pp. 24-25).

68. Sul tema, Lorenzo Sinisi, *Giustizia e giurisprudenza...*, op. cit., p. 32 e *passim*.

69. *Regolamento di Sua Maestà per le materie civili e criminali nel Ducato di Genova*, Torino 1815. Fra i più accesi sostenitori della necessità di abolire i codici francesi e di estendere alla Liguria la vigenza dell'intero testo delle Costituzioni piemontesi del 1770, seppur con qualche modifica, vi fu il nobile genovese già conte dell'Impero e futuro Primo Presidente del Senato di Genova Luigi Carbonara (Lorenzo Sinisi, *Giustizia e giurisprudenza...*, op. cit., pp. 29-30).

70. Lorenzo Sinisi, *Giustizia e giurisprudenza...*, op. cit., pp. 247-250 e *passim*.

Anche sotto il profilo delle cariche amministrative e giudiziarie più importanti il governo sabauda si astenne dal piemontesizzare gli organici favorendo piuttosto la nomina di soggetti liguri di comprovata esperienza, passando sopra il fatto che molti di loro avevano servito i precedenti regimi compreso quello della Francia imperiale<sup>71</sup>. Una tale condotta attirò dei consensi soprattutto nelle Riviere meglio predisposte ad una rapida integrazione nella nuova realtà statuale e non mancò neanche a Genova, in particolare presso la borghesia colta chi, come l'avvocato Ferdinando Badano autore di alcune interessanti riflessioni indirizzate al ministro Vallesa su come favorire « la prosperità della Liguria incorporata allo Stato di Sua Maestà il Re di Sardegna », guardava con favore al nuovo regime<sup>72</sup>.

Se quindi ci fu, soprattutto nei primi anni ed in particolare da parte degli appartenenti alla vecchia aristocrazia spodestata un senso di rifiuto nei confronti del nuovo regime che essi avvertivano come il « maggiore dei castighi » per i troppi errori commessi dalla classe politica genovese negli ultimi anni, vi furono per contro non pochi, in particolare fra uomini di legge, medici, e ricchi commercianti già attivi politicamente nel periodo democratico, che considerarono l'unione al Piemonte non solo più favorevole alle loro personali aspirazioni sotto il profilo professionale e sociale, ma anche come « un primo passo » verso una possibile unificazione italiana<sup>73</sup>.

Solo col tempo subentrò anche fra gli esponenti della prima categoria la rassegnazione al fatto che le lancette della storia non potevano più essere riportate indietro e soprattutto ci si rese conto come fosse impossibile, nel contesto italiano

71. Più specificatamente sulla scelta dei magistrati destinati a far parte dell'istituendo Senato di Genova e sull'indirizzo a cui si attenne il ministro dell'interno Vidua « di destinarvi quasi tutti soggetti genovesi e già impiegati », Lorenzo Sinisi, *Giustizia e giurisprudenza...*, op. cit., pp. 55-60.

72. In particolare l'avvocato Badano (genovese ma, non a caso, di origine provinciale) aveva identificato come mezzi principali che avrebbero procurato la prosperità al popolo ligure : « florido commercio, moderazione di pubbliche imposizioni, retta amministrazione della giustizia ed elezione di buoni impiegati » (ASTo, Corte, *Materie politiche per rapporto all'estero*, Carte politiche diverse, mazzo 2, « Brevi riflessioni dell'avvocato Ferdinando Badano cittadino genovese sopra i mezzi più efficaci per procurare la prosperità della Liguria incorporata colli Stati di Sua Maestà il Re di Sardegna dedicate a Sua Eccellenza il signor conte di Valesa suo Ministro degli affari esteri », gennaio 1815, c. 23). Sulla prevalente inclinazione da parte della popolazione savonese ed in genere dei « ponentini » verso l'unione con lo Stato sabauda, Italo Scovazzi, *Savona e la Sabazia nel risorgimento italiano (1814-1870)*, Varazze 1961, pp. 13-17.

73. L'espressione di « maggiore dei castighi » riferito al sentimento, avvertito soprattutto a Genova ed in particolare nell'ambito dell'aristocrazia, nei confronti dell'annessione della Liguria agli Stati sabaudi si trova nell'interessante rapporto di un certo Frizzi, informatore della polizia austriaca, pubblicato in Carlo Bornate, « L'insurrezione di Genova nel marzo 1821 », in *La rivoluzione piemontese dell'anno 1821*, Torino 1923, pp. 337-344). Per contro lo stesso Giuseppe Mazzini, personaggio chiave del Risorgimento italiano non certo sospetto di simpatie verso i Savoia, non aveva difficoltà ad ammettere che la sua famiglia e in particolare il padre Giacomo, già attivo in politica nel periodo della Repubblica democratica, avesse considerato « come provvidenziale » l'unione della Liguria al Piemonte proprio in vista di un'unità nazionale vagheggiata sin dal periodo rivoluzionario (cfr. al riguardo fra gli altri Arturo Codignola, *La giovinezza di G. Mazzini*, Firenze 1926, p. 16). Già nello stesso anno in cui l'unione si era compiuta usciva del resto un interessante *pamphlet* scritto da un colto sacerdote piemontese da tempo trasferitosi a Roma che, dopo alcune riflessioni di carattere storico, si rivolgeva ai « Popoli della Liguria » con queste parole : « Riuniti ai Piemontesi, non divenite punto sudditi di una straniera potenza : siete membra riunite ad uno stesso corpo. Siamo tutti italiani » (Antonio Coppi, *Osservazioni sulla Liguria*, Roma 1815, p. 18).

ed europeo del tempo, riportare in vita un antico ed arcaico Stato regionale ancora prigioniero delle sue origini cittadine, uno Stato la cui parabola storica si era, a ben vedere, già esaurita nella primavera del 1805.



## LA TRADITION ALLEMANDE DES MODIFICATIONS TERRITORIALES : VOTER AVEC LES PIEDS

JOCHEN SOHNLE

*Université de Lorraine*

**L**A PRÉSENTE COMMUNICATION s'intéresse aux modifications territoriales de l'espace allemand, de la veille de la révolution à la fin de la Première Guerre mondiale, tout en privilégiant la frontière franco-allemande<sup>1</sup>. Une tradition allemande des modifications territoriales entre États sera dégagée à partir de dispositions conventionnelles (traités internationaux), constitutionnelles et législatives. Deux critères distinctifs structureront notre réflexion :

1. D'abord un critère démocratique s'intéresse au degré de participation des populations concernées. En allant du processus le moins vers le plus respectueux de la volonté populaire, les situations suivantes peuvent se présenter :
  - (a) Le droit n'offre aucun choix pour les populations changeant de souverain. Elles se voient imposer un fait accompli et doivent le subir sans pouvoir réagir en conformité avec le droit.
  - (b) Le droit peut offrir la possibilité, à ceux qui le souhaitent, d'émigrer, tout en leur garantissant l'intégrité physique et la conservation de leurs biens.

Ces deux premiers procédés laissent peu de choix aux individus en désaccord avec un nouveau souverain territorial. Le plus important en est l'exil, à savoir le « vote avec les pieds » ; dans le premier des deux

---

1. Cartographie : Johann Gustav Droysen, *Allg. Historischer Handatlas*, Velhagen & Klasing 1886, p. 41 (Elsass-Lothringen); Putzger, *Historischer Weltatlas*, Cornelsen 1974, pp. 82-83, 90-91, 93, 97; [www.iegmaps.de/map1.htm](http://www.iegmaps.de/map1.htm); [www.cartographie.histoire.uha.fr/atlas-historique-de-l-alsace](http://www.cartographie.histoire.uha.fr/atlas-historique-de-l-alsace).

cas présentés, ce « vote » est informel, dans le deuxième il se fait avec le consentement des autorités. De manière plus démocratique, les situations suivantes, sans exclure l'exil, permettent une participation des populations concernées. La modification territoriale s'imposera cependant aux opposants soit parce que le vote populaire n'aboutit pas à une décision obligatoire, soit parce que les opposants restent minoritaires.

- (c) L'organisation d'élections libres des organes représentatifs dans les régions nouvellement intégrées peut permettre aux populations de s'exprimer indirectement sur leur annexion, sans toutefois influencer sur leur sort. Notamment la victoire de partis appuyant l'annexion peut être considérée comme une ratification populaire du fait accompli.
  - (d) Une consultation populaire directe est envisageable après l'annexion, sans constituer une condition formelle pour son effectivité (technique du plébiscite).
  - (e) Enfin, le procédé le plus démocratique est celui de la consultation populaire préalable et obligatoire (suite à un traité ou à un acte de droit interne) dont le résultat s'impose quant à la réalisation ou non de la modification territoriale (référendum obligatoire et décisionnel).
2. Un second critère de classification permet d'opposer les modifications consécutives à des guerres aux acquisitions pacifiques. Les territoires annexés après des guerres sont traditionnellement considérés comme un butin et la volonté des populations est indifférente. Dans le meilleur des cas, l'exil est offert aux personnes qui le souhaitent. La modification territoriale est consacrée par un traité de paix plus ou moins dicté par le(s) vainqueur(s) et/ou des actes juridiques internes adoptés par ces derniers. En ce qui concerne les modifications territoriales pacifiques, elles peuvent résulter, au niveau étatique, de négociations libres ou de pressions hégémoniques. D'un point de vue juridique, elles sont également réalisées par un traité international, suivi éventuellement par des actes de droit interne. Quant à l'implication des populations concernées, tous les procédés envisagés (*supra* 1) sont concevables.

La pratique allemande durant la période considérée a essentiellement recours aux procédés les moins démocratiques. En particulier le simple exil, encadré juridiquement, est la seule concession faite aux populations affectées (*supra* 1b). Ce procédé peut être considéré comme étant innovateur et progressif aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles, mais deviendra arriéré et réactionnaire face aux évolutions démocratiques à partir de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Il peut être qualifié de typiquement allemand.

Historiquement, il s'instaure avec le traité d'Augsbourg du 25 septembre 1555 qui établit la paix religieuse dans l'Empire germanique (art. 14) en mettant sur un pied d'égalité deux confessions (art. 17), à savoir la catholique et la luthérienne (devenue la « confession d'Augsbourg »). À l'exception des villes d'Empire libres où les deux confessions sont tolérées simultanément, le principe « *cuius regio, eius*

*religio* » s’applique. La liberté confessionnelle des princes (art. 15) n’implique ainsi aucune liberté pour leurs sujets qui doivent pratiquer la religion du prince. Une concession est cependant accordée aux sujets : ils obtiennent le droit de s’exiler sur un territoire où ils partagent la confession du prince (vote avec les pieds). Ils jouissent à ce titre de certaines garanties qui pour l’époque sont progressives : L’article 24 du traité d’Augsbourg leur accorde un droit à l’émigration pacifique, avec leur famille, ainsi que la possibilité de liquider leurs biens et de racheter à un prix juste et équitable leurs servitudes et dettes fiscales.

En revanche, un siècle plus tard, le traité de Münster du 24 octobre 1648 (l’un des traités de Westphalie) ne laisse aucun choix aux populations des territoires impériaux rattachés à la France. En effet, « *tous les vassaux, habitants, sujets, hommes, villes, bourgs, châteaux, metairies, forteresses, bois, forests, minières d’or et d’argent et d’autres métaux, rivières, ruisseaux, pasturages, et tous les droits regaliens et autres droits et appartenances sans reserve aucune, appartiendront dorénavant et à perpétuité au Roy tres-Chrestien et à la Couronne de France, et seront incorporez à ladite Couronne avec toute sorte de Jurisdiction et de Souveraineté* » (art. 76)<sup>2</sup>.

Malgré ces précédents, c’est sur la frontière franco-allemande qu’est invoqué pour la première fois le principe moderne de l’autodétermination des peuples. Si son apparition entre 1789 et 1793 à l’Assemblée nationale française présente dans notre contexte spatial et temporel un caractère provisoire, marginal et souvent théorique, il mérite d’être approfondi (I). Les modifications territoriales subséquentes (1795-1815) mettent cependant à l’écart la volonté des populations concernées (II). Les changements territoriaux s’effectuant autour du Second Empire allemand (1867-1919) restent également attachés à cette pratique (III), avec le droit à l’exil qui culminera dans l’article 2 du traité de Francfort de 1871.

### **L’émergence du principe démocratique de la libre détermination des peuples sur la frontière franco-allemande (1789-1793)**

Le rappel du conflit territorial franco-allemand consécutif à la paix de Westphalie, connu comme « l’affaire des princes possessionnés » s’impose préalablement (1). Cette affaire est à l’origine d’une controverse au cours de laquelle le principe démocratique en matière de modification territoriale est invoqué pour la première fois (2). Le processus de rattachement à la France des territoires des princes allemands possessionnés se déroule en respectant plus ou moins ce principe (3). Enfin, le principe servira également pour justifier le rattachement d’autres territoires allemands à la France (4).

### **Le conflit territorial consécutif à la paix de Westphalie — l’affaire des princes possessionnés (1648-1789)**

Après la paix de Westphalie, une controverse oppose Allemands et Français à propos de l’acquisition de certains territoires alsaciens et lorrains par la France.

2. Le même dispositif se trouve à propos de certains territoires que la France restitue à des princes allemands sur la rive droite du Rhin (art. 87 et 88).

Il s’agit notamment de la question de savoir si seulement les territoires anciennement autrichiens situés en Alsace ont été rattachés à la France (essentiellement le Sundgau) comme il résulte d’une lecture littérale du traité de Münster (1648)<sup>3</sup> ou si c’était l’ensemble de l’Alsace<sup>4</sup>. La France va créer des faits en soumettant, en 1673, lors de la guerre de Hollande, la Décapole<sup>5</sup> et en l’intégrant dans son territoire en 1679<sup>6</sup>. En 1681, c’est la capitulation de la ville libre et impériale de Strasbourg (Straßburg) face aux troupes de Louis XIV<sup>7</sup>. En parallèle, entre 1675 et 1680, le Conseil souverain d’Alsace, la plus haute juridiction française dans la région, étend en fait la souveraineté du roi de France à l’ensemble du reste de l’Alsace<sup>8</sup>. Toutefois, le deuxième traité de Ryswick du 30 octobre 1697, conclu entre le roi de France et l’empereur germanique, exige une restitution de ces territoires à l’Empire sauf en ce qui concerne Strasbourg et Landau<sup>9</sup>. Quant à Mulhouse (Mühlhausen), elle est, à ce moment, alliée aux cantons suisses et n’est pas revendiquée par la France.

En dépit de cette situation en droit international et l’opposition officielle de la part des institutions impériales — une capitulation impériale de 1711 de Charles VI promet à tous les États de conserver les droits et prérogatives de tous les membres du Corps Germanique<sup>10</sup>, l’administration française continue s’exercer sur l’ensemble de l’Alsace. Les princes d’Empire adoptent des attitudes diverses. Certains concluent des conventions acceptant la souveraineté française en échange du maintien de leurs droits féodaux (évêque de Spire, duc de Wurtemberg, duc de Deux-Ponts/Birkenfeld-Zweibrücken), d’autres se contentent de lettres patentes sans les parfaire dans le cadre d’un acte contraventionnel (les petites chevaleries), encore d’autres refusent toute transaction (ordre teutonique, prince de Linange (Leiningen-Hartenburg), margrave de Bade, prince de Hohenlohe). Par ailleurs, ces princes soit résident dans les territoires soumis à la France, soit disposent

3. Art. 71 (cession des trois évêchés de Metz, Toul et Verdun), art. 73-92 (cessions de territoires en Alsace).

4. Sur cette controverse, Albert Sorel, *L’Europe et la Révolution française*, 2<sup>e</sup> Partie - La chute de la Royauté, Paris, Plon, 1887, p. 77 et s.; Theodor Ludwig, *Die Reichstände im Elsass und der Ausbruch der Revolutionskriege*, Strassburg, Verlag Karl J. Trübner, 1898, p. 2, 6, 7 et s.; Pierre Muret, « L’affaire des princes possessionnés d’Alsace et les origines du conflit entre la Révolution et l’Empire », *Revue d’histoire moderne et contemporaine*, 1899-1900, t. 1<sup>er</sup>, pp. 433-456 et 566-592.

5. Une ligue de dix villes libres constituée en 1354, à savoir Colmar, Haguenau (Hagenau), Sélestat (Schlettstadt), Obernai (Oberehnheim), Rosheim, Kaysersberg, Turckheim (Türkheim), Munster (Münster), Wissembourg (Weißenburg) et Mulhouse. En 1515, Mulhouse se rapproche des Confédérés suisses. Ce départ est compensé par l’adhésion de la ville de Landau (Palatinat). Le traité de Nimègue (1679) officialise provisoirement l’intégration des villes dans la France. Comp. Bernard Vogler (dir.), *L’Alsace, une Histoire*, Ed. Oberlin 1998, p. 67, 68, 103; Theodor Ludwig, op. cit., p. 22.

6. En 1766, le duché de Lorraine est devenu français.

7. Capitulation conservé aux Archives municipales de Strasbourg, A.A.24, extrait reproduit dans Bernard Vogler (dir.) 1998, op. cit., pp. 104-105; voir aussi Bernard Vogler 1995, *Histoire politique de l’Alsace de la Révolution à nos jours : un panorama des passions alsaciennes*, Strasbourg, Éditions La Nuée Bleue, 1995, p. 13.

8. Theodor Ludwig, op. cit., p. 12-13; Albert Sorel, op. cit., p. 78.

9. Traité de Ryswick du 30 octobre 1697, art. 5-15 et 16 (Strasbourg). Par la suite, l’Empire cède officiellement la ville et citadelle de Landau (Theodor Ludwig, op. cit., pp. 13-18).

10. Reproduite in M. Pfeffel, *Abrégé chronologique de l’Histoire et du droit public de l’Allemagne*, tome II, chez Herissant Fils, Libraire, Paris, 1766, pp. 785-788 (786).

seulement d'annexes territoriales en France (et résident en tant que princes souverains dans l'Empire)<sup>11</sup>. Le roi de France considère les premiers comme ses sujets contrairement aux seconds qui se voient qualifiés de « princes allemands possessionnés en France<sup>12</sup> ».

Parmi ces derniers, on trouve en Alsace (où ils occupent une cinquième partie du territoire) notamment le duc de Wurtemberg pour Horbourg, Riquewihr (Reichenweier) et le comté de Montbéliard (Mömpelgard), ce dernier situé en Franche-Comté<sup>13</sup>, le duc de Deux-Ponts pour Selz-Hagenbach, la Petite-Pierre (Lützelstein), Guttemberg, Kleebourg, Bischwiller (Bischweiler) et Ribeauville (Rappoldstein), le landgrave de Hesse-Darmstadt pour le comté de Hanau-Lichtenberg<sup>14</sup> (avec notamment Bouxwiller), le prince de Linange pour Dabo (Dagsburg/Dachsburg), le margrave de Bade (Bade-Durlach) pour Beenheim, le prince de Hohenlohe pour Oberbronn, l'évêque de Spire pour Ober- et Nieder-Lauterbourg, Altenstadt, St. Rémy, Dahn, Madenburg et l'ordre teutonique (divers microterritoires).<sup>15</sup> En Lorraine on trouve notamment le comte de Nassau-Sarrebruck pour Harschkerich (Harskirchen) (une partie du comté de Sarrewerden, y compris les petites seigneuries de Diemeringen et d'Asswiller, avec l'enclave de Salm<sup>16</sup>), le prince de Wiedrunkel pour Créhange (Kriechingen), le prince de Loewenstein-Werthheim pour Pettelange (Püttlingen), le prince de Nassau-Weilbourg pour Neuf-Sarrewerden (une autre partie de Sarrewerden) et pour la majeure partie du comté de Créhange, le prince de Salm-Kirburg pour la principauté de Salm-Salm, le prince-électeur de Trêve en tant que métropolitain sur les trois évêchés, le duc de Deux-Ponts pour Schambourg<sup>17</sup>, le landgrave de Hesse-Darmstadt pour une partie du bailliage de Lemberg<sup>18</sup>.

À propos du statut ambigu de ces territoires éclate une controverse à la veille de la révolution et à l'époque révolutionnaire qui fait intervenir pour la première fois des arguments fondés sur l'idée de l'autodétermination des peuples.

### La première référence au principe démocratique en matière de modification territoriale (1789/90)

La réforme territoriale de la France de 1787 devait déjà inclure les territoires des princes possessionnés, mais certains s'y opposent fortement (l'évêque de Spire,

11. Theodor Theodor Ludwig, op. cit., pp. 18-26 (liste complète des princes possessionnés en Alsace, pp. 21-22) ; Albert Sorel, op. cit., pp. 78-79 (note 2).

12. En allemand : « *deutsche Reichsstände in Frankreich* ». Theodor Ludwig, op. cit., p. 48.

13. P. de Résener, *Abrégé de l'histoire du pays de Montbéliard, depuis les temps primitifs jusqu'à la réunion à la France en 1793*, Montbéliard, Imprimerie Petermann 1892, pp. 214-216.

14. Le comté de Hanau-Lichtenberg a des origines doubles : la seigneurie de Lichtenberg en Alsace d'une part, et une parcelle du comté de Hanau situé en Hesse, d'autre part (sur la situation particulière garantie à ce prince, v. Traité d'Osnabrück du 24 octobre 1648, art. IV(23)). Il passe en 1736 au landgrave de Hesse-Darmstadt.

15. Theodor Ludwig, op. cit., p. 30

16. Traité d'Osnabrück du 24 octobre 1648, art. IV(22).

17. Archives parlementaires de 1787 à 1860, Série 1 (Arch. parl.), tome 54, Paris 1898, p. 549, 550 (14 février 1793).

18. Arch. parl. 58, p. 549, 550 (14 février 1793) ; Theodor Ludwig, op. cit., p. 126.

le landgrave de Hesse)<sup>19</sup>. La convocation des États-généraux le 24 janvier 1789 provoque de nouveau les protestations de princes possessionnés qui ne souhaitent pas la participation des sujets relevant de leurs territoires<sup>20</sup>. Face à une réaction hésitante du roi de France, c’est finalement l’Assemblée nationale qui va se saisir de la question<sup>21</sup>. Les députés souhaitent fondre l’Alsace dans le régime général français en supprimant les liens encore existants avec l’Empire. Le pas décisif est franchi avec les décrets du 4 août 1789 supprimant les droits féodaux, du 23 septembre proclamant la souveraineté de la nation, du 2 novembre sur les biens du clergé, du 22 décembre et du 26 février 1790, remplaçant les provinces par les départements<sup>22</sup>. La validité des décrets français pour les territoires des princes possessionnés est justifiée par les députés pour la première fois par un argument démocratique, à savoir par la nullité de traités qui n’auraient pas associé les populations concernées<sup>23</sup>. Un décret du 13 janvier 1790, disant que l’Alsace est divisée en deux départements, précise que les terres des princes allemands sont bien comprises dans la division des districts et que la question des réclamations des princes allemands est ajournée<sup>24</sup>.

L’Assemblée charge néanmoins l’exécutif de négociations sur l’indemnisation des princes ayant perdu leurs privilèges<sup>25</sup>. Des pourparlers directs sont entamés, proposant aux princes soit une compensation territoriale grâce aux possessions de l’évêché de Strasbourg sur la rive droite du Rhin, soit une compensation territoriale par d’autres domaines ecclésiastiques, soit une indemnisation en argent. Si les réponses du côté allemand sont en majorité évasives, certains princes entrent directement en négociation avec la France (par exemple, le duc de Wurtemberg, prince possessionné le plus important, envisage sérieusement d’abandonner ses titres contre une indemnité monétaire)<sup>26</sup>. Toutefois, après une longue hésitation du côté des autorités impériales, l’empereur germanique exige dans un courrier du 14 décembre 1790 le rétablissement pur et simple de la situation féodale d’avant le 4 août 1789 pour les possessions d’Empire en France<sup>27</sup>.

Entre temps, à l’Assemblée nationale, le député dit Merlin de Douai rend le 28 octobre 1790 un rapport au nom du Comité de féodalité sur les griefs des princes possessionnés<sup>28</sup>. Il y conceptualise pour la première fois le principe démocratique

19. Theodor Ludwig, op. cit., p. 99, 104, 107, 110 ; Bernard Vogler (dir.) 1998, op. cit. p. 117.

20. Theodor Ludwig, op. cit., p. 120, 121, 126, 128 ; Dietmar Willoweit, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Beck 2001, p. 220.

21. Albert Sorel, op. cit., p. 82.

22. Albert Sorel, op. cit., pp. 79- 80. Arch. parl. 8, p. 350 ; Arch. parl. 9, p. 124 ; *ibid.* p. 649 ; Arch. parl. 10, p. 717 ; Arch. parl. 11, pp. 716-724 (v. Moselle : p. 722).

23. Albert Sorel, op. cit., pp. 78-80 ; Theodor Ludwig, op. cit., pp. 139-143, 153-156, 170-177.

24. Arch. parl. 11, pp. 179-180 (rapport Gossin, réplique Reubell, fondée sur la volonté du peuple).

25. V. sur les réclamations allemandes et le renvoi de la question au comité féodal le 11 février 1790 (Arch. parl. 11, pp. 547-548). Le 28 avril 1790, un décret décide de réunir plus d’informations (Arch. parl. 15, p. 316).

26. Theodor Ludwig, op. cit., pp. 142-147.

27. Albert Sorel, op. cit., pp. 82-83 ; Theodor Ludwig, op. cit., pp. 150-152 (avec renvoi à la source).

28. Rapport sur les droits seigneuriaux des princes d’Allemagne en Alsace : « *Il s’agit de déterminer l’effet que doivent avoir en Alsace les Décrets de l’Assemblée Nationale sur les droits dont les ci-devant Seigneurs territoriaux de cette Province jouissoient au moment de la révolution. (...) Le peuple Alsacien*

du droit des peuples à disposer d’eux-mêmes et démontre que l’Alsace est française non par les traités internationaux, mais par l’adhésion de son peuple à la France suite à l’envoi de représentants, y compris dans les enclaves, aux États-généraux. La proposition d’indemnisation aux princes allemands ne présenterait donc qu’un caractère purement gracieux<sup>29</sup>. Un décret du même jour réaffirme que l’Assemblée entend bien exécuter ses lois dans toute l’Alsace, tout en chargeant le roi de continuer à négocier la question d’indemnisation.

Les négociations internationales et les discussions à la diète impériale de Ratisbonne de l’année 1791 et du début de l’année 1792 n’apportent dans l’ensemble pas de solutions définitives. Elles se poursuivent après la déclaration de guerre de la France du 20 avril 1792 et aboutissent dans certains cas<sup>30</sup>. Toutefois, la Convention de la République française suspend le 16 décembre 1792 tous les décrets ayant pour objet la question de l’indemnisation<sup>31</sup>. Après les succès militaires français, la dépossession totale et sans indemnité des princes allemands sera réalisée l’année suivante.

#### **Le processus de rattachement à la France des territoires des princes allemands possessionnés en France (1792/93)**

Suite à l’éclatement de la guerre, les enclaves se voient imposer un blocus total, avec notamment des conséquences fatales sur l’approvisionnement des habitants. En même temps, les Jacobins, soutenus par des troupes, fomentent des troubles dans les seigneuries restées dans l’Empire et incitent leurs habitants à devenir français<sup>32</sup>. Ces territoires seront donc réunis à la République française, suite à l’exercice de pressions plus ou moins fortes, avec comme justification, officielle, la libre détermination des peuples ainsi qu’au motif, plus discret, de frontière naturelle et rationnelle<sup>33</sup>. Ces annexions révolutionnaires se révéleront durables (à l’exception de certaines enclaves françaises, notamment à proximité de Landau et

---

*s’est uni au peuple François parce qu’il l’a bien voulu. C’est donc sa volonté seule qui a ou consommé ou légitimé l’union. (...) Des Traités faits sans le concours des habitans de l’Alsace, n’ont pas pu assurer une existence légale à des droits que les habitans de l’Alsace n’avoient pas consentis. Des Traités faits sans le concours du peuple François, n’ont pas pu le soumettre à des indemnités pour raison desquelles il n’a pris aucun engagement. Et en deux mots, ce n’est point par les Traités des princes, que se règlent les droits des Nations.* » Texte reproduit (à partir des Arch. parl., t. 20) in : Hervé Leuwers, *Un juriste en politique. Merlin de Douai (1754-1838)*, Arras, Artois Presses Université, coll. Histoire, 1996, chap. VIII(1) ; voir aussi Josef Smets, « Le Rhin, frontière naturelle de la France », *Annales historiques de la Révolution française (AHRF)*, n° 314, 1998, p. 677 ; Albert Sorel, op. cit., pp. 95-98.

29. Un second argument avancé, celui des frontières naturelles, traduit la seule raison d’État. Il est défendu par le même Merlin de Douai plus tard pour justifier le maintien de l’ensemble de la rive gauche du Rhin au profit de la France (Lettre de Merlin de Douai à Merlin de Thionville du 8 fructidor an III, reproduite in Hervé Leuwers, op. cit., chap. VIII (9) ; voir aussi Theodor Ludwig, op. cit., p. 186.

30. Convention d’indemnisation, 29 avril 1792, France, Prince de Salm-Salm (*Recueil des traités de la France (RTF)*, tome 1 (publ. sous les auspices du Ministère des affaires étrangères par M. Jules de Clerq), Paris, Durand et Pedone-Lauriel, 1880-1917, pp. 216-217).

31. Arch. parl. 55, p. 78 ; Theodor Ludwig, op. cit., p. 182 ; Albert Sorel, op. cit., pp. 193-195, 198, 239-242.

32. Bernard Vogler, *Histoire politique... op. cit.*, 1995, pp. 27- 28.

33. Josef Smets, op. cit., *AHRF*, n° 314, 1998, pp. 675-698.

de la langue de Tholey au nord du département de la Moselle). Les annexions les plus importantes illustrent les variétés des processus utilisés :

L'adhésion par volonté populaire le 15 décembre 1792 du comté de Créhange, rattaché au département de la Moselle<sup>34</sup>, fait l'objet d'un discours solennel de la part du député Merlin dit de Thionville<sup>35</sup>. À la demande officielle de leurs habitants sont rattachées au même département également les petites enclaves de Pettelange (Puttelange), Schambourg, Harschkerich, Trulblen, Kröpen, Hilst-Schyeix, Eppenbrunn, Obersteinbach, Lutzelhart et Armsberg<sup>36</sup>.

Quant à l'enclave importante (environ 240 km<sup>2</sup>, 10.000 habitants) constituée par la principauté de Salm-Salm, la Convention nationale interdit le 8 octobre 1792, sous peine de mort, la sortie des denrées du territoire national français en temps de guerre ce qui provoque une crise alimentaire dans la principauté. Le 2 décembre 1792, le député Rühl annonce à la Convention française au nom du prince régnant Frédéric de Salm-Kirbourg, prince d'Empire (qui réside depuis le 15 août 1791 en Westphalie) et « citoyen français » qu'il reconnaît la souveraineté du peuple. Le député propose donc le renvoi de l'affaire au comité diplomatique. Son collègue Prieur-Devernois s'y oppose avec succès en argumentant que c'est au peuple de ce pays à délibérer<sup>37</sup>. En d'autres mots, la souveraineté populaire ne rend pas nécessaires des négociations internationales avec le prince allemand. Le 3 février 1793, une députation de la principauté entendue à la Convention demande le respect des traités internationaux et la levée du blocus économique concernant les grains. La Convention adopte immédiatement un décret, intitulé cyniquement « *Décret sur l'aide et le secours des peuples voulant conquérir leur liberté* » (14 février 1793) dont l'article 7 refuse en l'occurrence toute aide<sup>38</sup>. Finalement le conseil municipal de Senones n'a d'autre choix que de voter le rattachement à la République française le 21 février 1793. Le traité d'union, ratifié le 3 mars 1793 à Paris, précise que la Convention accepte : « *le vœu librement émis par le peuple de la principauté de Salm* »<sup>39</sup>. Son territoire est intégré jusqu'en 1871 au département des Vosges<sup>40</sup>.

Les habitants du comté de Nassau-Saarwerden, une autre des plus grandes enclaves (environ 210 km<sup>2</sup>, 40.000 habitants), proclament d'abord une République de Sarrewerden et demandent ensuite le rattachement à la France<sup>41</sup>. La Convention le leur accorde le 14 février 1793, intégrant le territoire au district de Bitche

34. Ce département comprend, outre huit autres districts, le district de Sarrelouis qui, avec la langue de Tholey pénètre dans le territoire allemand (archevêché de Trèves et duché de Deux-Ponts) (René Bour, *Histoire de Metz*, Metz, Éditions Serpenoise, 2007, p. 167).

35. Il annonce à l'Assemblée « *un nouveau peuple libre. La principauté dite du comte de Créhange était enclavée dans le département de la Moselle; les habitants viennent de signifier à leur ci-devant prince, qu'ils adhéraient à tous les décrets de la Convention nationale et qu'ils allaient demander la réunion à la République française (Vifs applaudissements).* » (Arch. parl. 55, p. 66. V. aussi la requête du prince : Arch. parl. 55, p. 89 et Arch. parl. 58, p. 550 - 14 février 1793).

36. Arch. parl. 58, p. 550 (14 février 1793).

37. Arch. parl. 54, p. 28.

38. Arch. parl. 58, pp. 161, 179, 180, 551.

39. Arch. parl. 59, p. 544 (3 mars 1793), v. aussi l'exposé des motifs à la p. 543.

40. Vogler 1995, pp. 27-28.

41. Josef Smets, op. cit., AHRF, n° 314, 1998, p. 680.



en Moselle<sup>42</sup>. Par la suite, à la demande des habitants, en grande majorité protestants, le territoire est transféré au département du Bas-Rhin<sup>43</sup> où, contrairement à la Moselle presque exclusivement catholique, les deux confessions cohabitent. Il y constitue un cinquième district, celui de Neu-Sarrewerden, puis de Sarre-Union<sup>44</sup>. Ce territoire constitue la majeure partie de « l'Alsace bossue » (*das krumme Elsass*), cette langue territoriale dépassant l'Alsace à l'ouest et enclavant le pays de Bitche mosellan dans le territoire bas-rhinois. Toujours en Alsace bossue, les petites seigneuries de Diemeringen et d'Asswiller sont rattachées au Bas-Rhin tout comme le comté de la Petite-Pierre en 1793. Le district bas-rhinois de Landau est formé par 32 communes, en partie enclavées en Allemagne, situées le long du Rhin<sup>45</sup>. La même année (1793), les territoires du comté de Hanau-Lichtenberg sont intégrés, toujours dans la partie nord du Bas-Rhin.

Un projet de vente des possessions du duc de Wurtemberg a presque pu se réaliser dès 1790<sup>46</sup>. C'est finalement en 1793 que ces territoires passent à la France, les deux petits territoires alsaciens, à savoir le comté d'Horbourg (à proximité de Colmar) et la ville de Riquewihr au département du Haut-Rhin. Quant à l'enclave allemande la plus importante, à savoir la principauté de Montbéliard (et les seigneuries dépendantes), elle est occupée le 10 avril 1793 par les troupes françaises sur les ordres du général en chef Custine. Il en prend possession au nom de la nation française, au motif que son possesseur, le duc de Wurtemberg, s'est joint à la coalition formée contre la République. Le conventionnel Bernard de Saintes envoyé en mission dans le département du Jura, entre dans la ville le 10 octobre 1793 à la tête d'un bataillon. Quoiqu'il n'ait aucun décret de la Convention qui l'y autorise, il prononce la réunion du comté de Montbéliard au territoire de la République française. Le comté sera intégré au département de la Haute-Saône<sup>47</sup>. La Convention ratifie l'acte d'union le 28 octobre 1793<sup>48</sup>.

### Les prolongements du processus de rattachement (1792 et 1798)

Certains territoires allemands sur la rive gauche du Rhin passent également à la France. En effet, après le déclenchement de la première guerre de coalition (France contre Autriche et Prusse) qui débute en avril 1792, les troupes françaises avancent à partir de septembre 1792 (la République française a été proclamée le 10 août 1792) rapidement vers l'est et occupent Spire, Worms, Mayence et Francfort et surtout les territoires de la rive gauche du Rhin. C'est là que se trouvent les territoires des princes électeurs ecclésiastiques (Cologne, Trèves, Mayence),

42. Arch. parl. 58, pp. 549- 550.

43. Arch. parl. 79, pp. 666-669 (décret du 3 frimaire an II = 23 nov. 1793, avec rapport).

44. Réunion des villes de Bouquenom et Neu-Sarrewerden en 1794 sous ce nom.

45. Bernard Vogler, *Histoire politique... op. cit.*, 1995, p. 28 et p. 13.

46. Theodor Ludwig, *op. cit.*, p. 173, 174.

47. P. de Résener, *op. cit.*, pp. 242-245 (243). V. *ibid.* pour le rattachement final du comté au département du Doubs.

48. Arch. parl. 77, p. 705 (7 brumaire an II = 28 octobre 1793).

maîtres traditionnels du Saint-Empire<sup>49</sup>. La première république sur le sol allemand va se constituer à Mayence, abandonnée par son prince. Un gouvernement francophile est constitué après l’occupation militaire française. Conformément aux directives de la Convention concernant les peuples conquis<sup>50</sup>, le général Custine organise le 24 février 1792 des élections démocratiques. Toutefois, les circonstances de ces élections éloignent les citoyens allemands de l’armée française. En effet, les électeurs doivent préalablement, sous la menace des armes, accepter le principe de souveraineté populaire. Un gouvernement sort finalement d’élections avec un taux de participation extrêmement faible (8 %, le reste des électeurs ayant osé de boycotter le scrutin)<sup>51</sup>, à savoir les « représentants du peuple libre Rhéno-Germanique constitués en Convention nationale à Mayence ». C’est une députation de cet organe qui demande le 30 mars 1793 à Paris la réunion du pays à la République française. La Convention française accepte sans délai par un décret énumérant 87 communes allemandes de la rive gauche du Rhin que la députation prétend représenter<sup>52</sup>.

La république de Mulhouse (*Stadtrepublik Mühlhausen*) constitue un cas particulier puisqu’elle était alliée aux Suisses. Ce n’est qu’en 1798 que ses citoyens votent à une très large majorité, par 591 oui et 15 non, la réunion à la France (département du Haut-Rhin), sous la pression d’une partie de la jeune génération acquise aux valeurs de la Révolution, mais aussi à cause de l’étranglement douanier. La réunion est l’occasion d’une cérémonie solennelle le 15 mars 1798<sup>53</sup>. Le Traité de réunion, signé le 9 Pluviôse an VI (28 janvier 1798)<sup>54</sup> constitue dans notre cadre la première manifestation d’un « vote avec les pieds » encadrée légalement. En effet, une clause d’option (art. 3) dispose :

« *Les citoyens et habitants de Mulhausen, Illzach et Modenheim, qui voudront quitter, auront la faculté de transporter en Suisse ou ailleurs leurs personnes et fortunes dûment constatées. On leur accorde une année, à dater de l’échange de la ratification des présentes, pour sortir, et trois ans pour opérer la vente et la liquidation de leurs biens et créances* ».

49. Dietmar Willoweit, op. cit., p. 222.

50. Décret, 31 janvier 1793, art. 2 : « *Les généraux des armées de la République prendront toutes les mesures nécessaires pour la tenue des assemblées primaires ou communales... Les commissaires envoyés par la Convention nationale pour fraterniser avec ces peuples, ..., veilleront particulièrement sur tout ce qui pourra assurer la liberté des assemblées et des suffrages.* » Art. 4 : « *Les peuples des villes et territoires qui ne seraient pas assemblés... seront déclarés ne vouloir être amis du peuple français. La République les traitera comme les peuples qui refusent d’adopter... un gouvernement fondé sur la liberté et l’égalité.* » Arch. parl. 58, p. 106. V. déjà Arch. parl. 55, p. 100 (17 déc. 1792) ; Josef Smets, op. cit., AHRF, n° 314, 1998, p. 679.

51. Peter C. Harmann, *Kleine Mainzer Stadtgeschichte*, Fr. Pustet 2005, p. 88-91 ; Josef Smets, op. cit., AHRF, n° 314, 1998, pp. 680- 681.

52. Arch. parl. 60, pp. 715-716 (30 mars 1793)

53. Bernard Vogler *Histoire politique... op. cit.*, p. 32 ; Bernard Vogler (dir.), op. cit., 1998, p. 123.

54. RTE, t. 1, p. 347 et s. Comp. motifs : le « *Directoire exécutif de la République française, (est) instruit que les vœux du magistrat, conseils, citoyens et habitants de la république de Mulhausen se déclaraient pour la réunion à la République française et l’incorporation à la grande nation.* » ; Art. 1<sup>er</sup> : « *La République française accepte le vœu des citoyens de la république de Mulhausen... et déclare lesdits citoyens et habitants Français nés.* »

En résumé, la situation est ambiguë sur la frontière franco-allemande. D'un côté, le principe d'autodétermination des peuples est invoqué pour la première fois et parfois appliqué. De l'autre côté, une logique cherchant l'instauration de frontières naturelles (le Rhin) prédomine dans la pratique et ignore la volonté des populations concernées. Une simple nuance existe grâce au « vote par les pieds », formalisé à propos de Mulhouse. Pour la période suivante, le pur esprit de conquête va prédominer.

### **Les modifications territoriales belliqueuses de l'espace allemand mettant formellement à l'écart la volonté des populations concernées (1795-1815)**

Cette période se caractérise par des modifications territoriales consécutives à des guerres. En effet, on considère que les provinces de l'ennemi peuvent être occupées par la conquête (*occupatio bellica*). Le consentement des particuliers n'est pas requis, mais la conquête ne doit pas affecter les biens leur appartenant<sup>55</sup>. Si la République française arrive à consolider certaines conquêtes par des traités internationaux (1), les principales modifications territoriales seront marquées par Napoléon Bonaparte (2). La restauration rétablit l'ancienne frontière franco-allemande, mais ne change pas fondamentalement la carte dessinée en Allemagne par ce dernier (3).

### **Les consolidations territoriales de la première République (1795-1797)**

Les traités consacrent les conquêtes françaises, désormais sans prise en compte des populations intéressées. Cela se manifeste spécialement dans les clauses secrètes qui mettent à l'écart non seulement les États tiers, mais également les particuliers. Ainsi le Traité de paix conclu à Bâle le 16 Germinal an III (5 avril 1795) entre la République Française et le roi de Prusse<sup>56</sup> dispose à l'article 5 que les troupes françaises continueront d'occuper la partie prussienne sur la rive gauche du Rhin. Tout arrangement définitif à l'égard de ces provinces est renvoyé jusqu'à la pacification générale entre la France et l'Empire Germanique. D'après les Articles séparés et secrets, le roi de Prusse s'entendra avec la République Française sur l'indemnisation territoriale si la rive gauche du Rhin restera française (art. 2). Une Convention secrète conclue à Berlin le 18 thermidor an IV (5 août 1796) entre les mêmes États pour la fixation d'indemnité en cas de réunion à la France de la rive gauche du Rhin<sup>57</sup> évoque la sécularisation pour dédommager certains Princes, notamment ceux de Prusse (art. 1) et de Hesse (art. 3)<sup>58</sup>.

55. Jean-Louis Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, t. 1, Cotta Stuttgart 1819, § 256 (p. 402), § 252 (p. 397).

56. RTE t. 1, p. 232 et s.

57. RTE t. 1, p. 281 et s.

58. D'une manière générale, les grandes puissances allemandes n'hésitent pas à annexer les territoires enclavés des petites baronnies sans se soucier de leur souveraineté (Dietmar Willoweit, op. cit., p. 221).

Un autre traité de paix est conclu à Paris le 20 thermidor an IV (7 août 1796) entre la France et le duc de Wurtemberg<sup>59</sup>. Ce dernier y renonce à tous ses droits sur Montbéliard et sur les possessions en Alsace (Horbourg, Riquewir, Ostheim) (art. 4). Les Articles secrets prévoient également un dédommagement grâce à une future sécularisation (art. 1 et 3 par. 3). Par ailleurs, le duc de Wurtemberg s’engage à voter à la Diète impériale en faveur de la réunion à la France du territoire allemand situé sur la rive gauche du Rhin, y compris les îles et le cours de ce fleuve (art. 3, par. 1).

Quant à l’Autriche, elle doit accepter le Traité de paix de Campo-Formio conclu le 26 Vendémiaire an VI (17 octobre 1797) avec la France (plénipotentiaire : le Général Bonaparte)<sup>60</sup>. L’empereur y renonce notamment aux provinces belges (art. 3), à des territoires italiens (art. 6-8) et, en ce qui concerne l’espace allemand, au Brisgau (Breisgau, région au Sud de la forêt Noire sur la rive droite du Rhin) (art. 18)<sup>61</sup>. Dans les Articles secrets additionnels, l’empereur s’engage à respecter la frontière du Rhin (art. 1) et abandonne ses possessions sur la rive gauche (dans l’espace helvétique) (art. 6). Il doit employer ses bons offices pour que la navigation sur le Rhin sera libre (art. 2), pour que le roi de Prusse (art. 10) et les princes possessionnés (art. 12) soient récompensés pour la perte de leurs territoires. Une convention additionnelle secrète du même jour précise que les troupes françaises continuent à occuper le fort de Kehl (ville située en face de Strasbourg sur la rive droite) (art. 4).

### Les modifications territoriales marquées par Napoléon Bonaparte (1801-1811)

Après la deuxième guerre de coalition (1797-1802, France c. Autriche, Russie et Angleterre), c’est le Traité de paix définitif conclu à Lunéville, conclu le 20 Pluviôse an IX (9 février 1801) entre la France et l’Empire d’Allemagne<sup>62</sup>, qui sera déterminant pour les modifications territoriales de cette période (et au-delà). Il confirme (art. 2-4, 8, 12-14, 17) les situations établies par le traité de Campo-Formio, notamment la souveraineté française sur les ex-territoires allemands situés sur la rive gauche du Rhin (art. 6). La disposition territoriale la plus importante résulte de l’article 7, d’après lequel « *l’Empire sera tenu de donner aux princes dépossédés à la rive gauche du Rhin un dédommagement qui sera pris dans le sein dudit Empire, suivant les arrangements qui, d’après ces bases, seront ultérieurement déterminées.* »

En ce qui concerne les possessions du Wurtemberg, un traité de Paris du 30 floréal an X (20 mai 1802)<sup>63</sup> confirme les stipulations antérieures et les étend aux anciennes possessions wurtembergeoises au-delà (au nord) de l’Alsace (art. 2). La Prusse cède définitivement la rive gauche du Rhin (traité de Paris du 8 prairial

59. RTE, t. 1, p. 283 et s.

60. RTE, t. 1, p. 335 et s.

61. Le Brisgau passe au duc de Modène. En 1805, il sera définitivement rattaché au Bade.

62. RTE, t. 1, p. 424 et s.

63. RTE, t. 1, p. 581 et s.

an X - 28 mai 1802, art. 1 et 2)<sup>64</sup> et obtient, à titre d’indemnité, des territoires sur la rive droite (domaines ecclésiastiques, villes impériales, v. la liste à l’art. 7)<sup>65</sup>.

Du côté français, les annexions allemandes sur la base des traités sont rapidement mises en œuvre, notamment dans le cadre de la loi n° 569 du 18 ventôses an IX (9 mars 1801) qui crée les départements de la Roer (chef-lieu : Aix-la-Chapelle), de la Sarre (Trèves), de Rhin-et-Moselle (Coblence) et du Mont-Tonnerre (Mayence)<sup>66</sup>. Un arrêté du 11 messidor an X (30 juin 1801)<sup>67</sup> met en activité la constitution dans ces quatre départements. Toutefois, du côté allemand, l’article 7 du traité de Lunéville n’est pas exécuté par l’Empire pendant plus d’une année. Des puissances extérieures doivent intervenir, à savoir le Premier consul français et l’empereur russe, officiellement dans le rôle de médiateurs. Ils arrêtent un plan général d’indemnisation présenté sous forme d’une déclaration remise à la Diète de l’Empire germanique le 18 août 1802 qui comporte un dispositif territorial détaillé, fondé sur les principes de sécularisation et de médiatisation des villes libres. Un délai de deux mois est donné aux princes allemands<sup>68</sup>.

La Diète impériale adopte finalement le Recès (*Reichsdeputationshauptschluss*)<sup>69</sup> du 25 février 1803<sup>70</sup>. Cette décision indemnise les princes pour leurs pertes sur la rive gauche du Rhin, à savoir le prince-électeur de Palatinat-Bavière (pour le duché de Deux-Ponts) (§ 2), le roi de Prusse (§ 3), le margrave de Bade (§ 5), le duc de Wurtemberg (§ 6), les différents princes de Salm (§§ 3 et 6), les princes de Hesse (§ 7), les princes de Nassau (§ 12), le prince de Loewenstein-Werthheim (§ 14), le prince de Linange (§ 20), le prince de Wiedrunkel (§ 21) et l’ordre teutonique (§ 26). Les princes ecclésiastiques sécularisés obtiennent une réparation en argent (§ 69). Le dispositif du § 45 précise que le Recès anéantit tous les droits relatifs aux territoires cédés à la France à la suite du traité du Lunéville<sup>71</sup>. Une liste complète de ces territoires se trouve dans l’Arrêté du Premier consul du 11 mai 1804 concernant les biens dévolus à la France par le Traité de Lunéville et le Recès de l’Empire d’Allemagne<sup>72</sup>.

Le peu de considération que Napoléon attache à cet acte de l’Empire germanique (et qui s’étend bien évidemment aussi aux populations concernées) peut

64. RTF t. 1, p. 583 et s.

65. Par ailleurs, le traité prévoit un traitement analogue pour le prince de Nassau-Dillembourg-Dietz.

66. Bulletin des Lois de la République, n° 74, 3<sup>e</sup> série (BLR), t. 2, Paris, Germinal an IX (1801), p. 397.

67. BLR, t. 6, pp. 440-442.

68. Rapport fait au Premier Consul, en Sénat, le 8 fructidor an X (21 août 1802) par le ministre des relations extérieures, concernant le règlement des indemnités germaniques (RTF, t. 1, pp. 592-603).

Par ailleurs, avant le règlement définitif, certaines indemnités territoriales sont garanties par voie conventionnelle ; Convention de Paris, 5 septembre 1802, France, Bavière et Prusse pour la garantie des indemnités de la Bavière dans l’Empire (RTF, t. 1, p. 605 et s.).

69. *Recessus* (en latin), *Reichsschluss* (en allemand) : acte juridique dans lequel les diètes de l’Empire germanique consignent leurs délibérations.

70. *Protokolle der außerordentlichen Reichsdeputation zu Regensburg*, 1803, Bd. 2, p. 841 et s., reproduit sur : Dokument Archiv ([www.documentArchiv.de](http://www.documentArchiv.de)) ; Digithèque MJP (<http://mjp.univ-perp.fr>).

71. Par ailleurs, le caractère international du Rhin est confirmé (§ 39).

72. RTF, t. 2, pp. 88-90.

être déduit de « corrections territoriales » qui interviendront ultérieurement. En effet, le traité de Mayence du 12 mars 1806 conclu avec les princes de Nassau portant cession à la France de Cassel, de Costheim et de l'île Saint-Pierre<sup>73</sup> consacre la révision sans contrepartie d'un aspect territorial fixé par le Recès de 1803 (art. 5). L'Empereur des Français se charge d'obtenir la ratification du traité par l'Empereur d'Allemagne et l'Empire germanique (art. 9)<sup>74</sup>. Par ailleurs, les nouvelles puissances moyennes en Allemagne n'hésitent pas à absorber par la force les petites principautés restantes<sup>75</sup>.

La troisième guerre de coalition (Angleterre, Russie, Autriche, Suède c. France) se déroule au dernier trimestre de 1805 (la France étant devenue un Empire le 18 mai 1804). La guerre se solde notamment par l'échec de l'Autriche qui doit accepter le Traité de paix de Presbourg du 26 décembre 1805<sup>76</sup>. Les alliés de la France qui se sont vus récompensés territorialement par anticipation<sup>77</sup> seront satisfaits. Quant à l'Autriche, elle perd des territoires au profit de la Bavière, du Wurtemberg et du Bade (art. 8, 15 et 13). L'Acte créant le 12 juillet 1806 à Paris la Confédération du Rhin dont l'empereur des Français est le protecteur (art. 12) comporte également des clauses territoriales (art. 13-25). Il met par ailleurs fin à l'Empire d'Allemagne en août 1806<sup>78</sup>. Quant aux particuliers, on ne se préoccupe que des fonctionnaires des principautés absorbées mis à la retraite qui bénéficient d'une pension (art. 32).

La guerre opposant la Prusse et la Russie à la France (1806/1807) s'achève avec le Traité de paix de Tilsit du 9 juillet 1807<sup>79</sup>. La Prusse perd tous ses territoires entre le Rhin et l'Elbe, à savoir notamment la Rhénanie et la Westphalie (art. 7, 10)<sup>80</sup> et doit reconnaître le Royaume de Westphalie (art. 8), nouvellement constitué (art. 9)<sup>81</sup>. Des articles spécifiques (art. 22, 23) protègent les individus, à savoir les Polonais et Russes ayant des biens en Prusse ainsi que des individus

73. RTE, t. 2, p. 158-161.

74. Décret du 15 mars 1806 par lequel l'Empereur Napoléon transfère à son beau-frère le Prince Joachim les Duchés de Clèves et de Berg (RTE, t. 2, p. 161, renvoi au Moniteur de 1806, n° 91).

75. Dietmar Willoweit, op. cit., p. 225.

76. RTE, t. 2, p. 145 et s.

77. Le Wurtemberg obtiendra des territoires au nord du lac de Constance, notamment au détriment de l'Autriche (Traité de Brunn, 11 déc. 1805, Érection en Royaume de l'Électorat de Wurtemberg, art. 4 et 2, RTE, t. 2, p. 138-140). Le Bade obtiendra notamment le Brisgau et l'Ortenau (Traité de Vienne, 12 déc. 1805, Stipulation de cessions, art. 1, *ibid.* p. 141, 142). Hanovre, appartenant au roi d'Angleterre, est promise à la Prusse (Traité d'alliance, Vienne, 15 déc. 1805, art. 2, *ibid.*, pp. 143-144). Quant à la Bavière, voir Convention de Schönbrunn, 16 déc. 1805 (*ibid.* p. 145).

78. Napoléon ne reconnaît plus l'existence de la Constitution germanique (Note remise le 1<sup>er</sup> août 1806 à la Diète de Ratisbonne au sujet de la formation de la Confédération du Rhin (RTE, t. 2, p. 183, 184) ; Déclaration remise à la Diète Germanique le 1<sup>er</sup> août 1806 par les ministres des Souverains et Princes qui ont signé l'Acte de la Confédération du Rhin (*ibid.* p. 185, 186) ; Acte signé le 6 août 1806 par l'Empereur François II d'Autriche pour consacrer son abdication de la Couronne Impériale d'Allemagne (*ibid.* p. 186).

79. RTE, t. 2 p. 217 et s.

80. D'autres articles concernent la Saxe et la nouvelle Pologne (art. 11 et s.).

81. Décret Impérial du 18 août 1807 portant réunion de divers États destinés à former le Royaume de Westphalie, 18 août 1807 (RTE, t. 2, p. 228, renvoi au Rec. Martens, sup. t. IV, p. 491).

se trouvant sur les territoires nouvellement prussiens contre des poursuites pour motifs politiques ou militaires.

Par ailleurs, certains traités de 1810 rectificatifs de frontières interallemandes (entre le Wurtemberg, la Bavière, le Bade et le Hesse-Darmstadt)<sup>82</sup>, décidés par l'empereur Napoléon, réduisent les populations à des simples unités d'échange (p.ex. cession d'un « territoire (frontalier quelconque!) contenant une population de 110.000 âmes » en échange d'un « territoire contenant une population de 155.000 âmes »)<sup>83</sup>. Enfin, le 12 décembre 1810 trois nouveaux départements français sont créés en Allemagne, à savoir les Bouches-de-l'Elbe (chef-lieu : Hambourg), les Bouches-du-Weser (Brême) et l'Ems-Supérieur (Osnabruck)<sup>84</sup>. Un quatrième département, celui de Lippe (Munster) est constitué le 28 avril 1811<sup>85</sup>.

### Les modifications territoriales de la Restauration (1814-1815)

L'échec français de la guerre contre la Russie (1812/1813) provoque une nouvelle coalition contre la France napoléonienne rassemblant l'Angleterre, la Russie, la Prusse (en mars 1813) et l'Autriche (en août 1813). Les guerres de libération de l'Allemagne se déroulent en Saxe et Silésie et se soldent par la défaite de Napoléon à Leipzig (octobre 1813). L'armée française se retire de la rive droite du Rhin (novembre 1813) et après le refus de Napoléon de conclure une paix, la coalition envahit la France, arrivant à Paris en mars 1814. Deux traités de paix de Paris successifs, datant respectivement de 1814 et de 1815, en raison de l'intermède des Cent-Jours, restaurent sur le Rhin les frontières françaises de 1792. Le Congrès de Vienne (2 novembre 1814 - 9 juin 1815) réorganise l'Europe et se trouve à l'origine de l'Acte confédéral germanique du 8 juin 1815. Tous ces actes se caractérisent par la mise à l'écart de la volonté populaire.

Le (premier) Traité de paix de Paris du 30 mai 1814 (France, Autriche, Russie, Grande-Bretagne, Prusse)<sup>86</sup> ramène la France aux frontières à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1792, à l'exception de quelques augmentations territoriales mineures (art. 2). Notamment dans l'ex-département de la Sarre, les cantons de Sarrebruck (Saarbrücken) et d'Arneval (Saint-Arnual) restent à la France, ainsi qu'une partie de Lebach. À la forteresse de Landau, ayant formé avant 1792 un point isolé en Allemagne, se rajoutent des territoires de l'ex-département du Mont-Tonnerre (art. 3,

82. Traité de Paris, 28 févr. 1810, France, Bavière (RTF, t. 2, p. 314-318); Traité de Paris, 11 mai 1810, France, Hesse-Darmstadt (*ibid.* p. 333 et s.).

83. Traité de Compiègne, 24 avril 1810, France, Wurtemberg, art. 1 et 2 (RTF, t. 2, p. 331); Traité de Paris, 7 sept. 1810, France, Bade, art. 2 (*ibid.* p. 339 et s.).

84. Sénatus-Consulte organique du 13 décembre 1810 portant que la Hollande, les villes hanséatiques, le Lauenbourg, etc. font partie intégrante de l'Empire français, Bulletin des lois de l'Empire français, 4<sup>e</sup> Série (BLE), t. 13, Paris, p. 559-562; Décret impérial du 18 décembre 1810 créant les départements de l'Ems-Supérieur, des Bouches-du-Weser et des Bouches-de-l'Elbe, p. 585-590.

85. Décret impérial du 28 avril 1811 concernant l'organisation du département de la Lippe, BLE t. 14, p. 405 (v. aussi : Décrets impériaux sur l'organisation dans ce département, p. 529, 555).

86. RTF, t. 2, p. 414 et s.

3° à 5°)<sup>87</sup>. Contrairement à la période précédente, ce traité comporte toutefois à l'article 17 une clause d'option consacrant un droit à l'émigration des particuliers, correspondant à notre idée du vote par les pieds :

*« Dans tous les pays qui doivent ou devront changer de maîtres, tant en vertu du présent traité que des arrangements qui doivent être faits en conséquence, il sera accordé aux habitants naturels et étrangers, de quelque condition et nation qu'ils soient, un espace de six ans, à compter de l'échange des ratifications, pour disposer, s'ils le jugent convenable, de leurs propriétés acquises, soit avant, soit depuis la guerre actuelle, et se retirer dans tel pays qu'il leur plaira de choisir ».*

L'Acte du 8 juin 1815 pour la constitution fédérative de l'Allemagne<sup>88</sup> maintient de manière générale les acquis du Recès de 1803 (art. 14 et 15). Quant aux droits individuels, la liberté de circulation à l'intérieur de la Confédération est consacrée (art. 18, 2°). L'Acte final du Congrès de Vienne du 9 juin 1815<sup>89</sup> s'inscrit expressément dans le processus de pacification de l'Europe du (premier) traité de Paris du 30 mai 1815 qu'il ne fait que compléter (préambule al. 1<sup>er</sup>). Il comporte essentiellement<sup>90</sup> des dispositions territoriales<sup>91</sup>. En ce qui concerne la frontière franco-allemande, la Prusse acquiert des territoires importants sur les deux rives du Rhin (art. 24 et 25), le Grand-Duché de Hesse, en échange de la Westphalie cédée à la Prusse, obtient des territoires sur la rive gauche du Rhin (art. 47) et l'ex-département de la Sarre est partagé entre plusieurs princes (art. 49 et 50). Quant à Mulhouse sur la frontière franco-suisse, elle reste rattachée à la France étant donné que l'intégrité des 19 Cantons, tels qu'ils existaient lors de la Convention du 29 décembre 1813, est reconnue comme base du système helvétique (art. 74). L'espace interallemand, à l'exception des modifications qui viennent d'être signalées, gardera dans les grandes lignes la configuration établie à l'époque napoléonienne. Notamment la sécularisation des territoires ecclésiastiques et la médiatisation de la quasi-totalité des villes libres (à l'exception de Hambourg, Brême, Lubeck et Francfort) et de la plupart des petites principautés seront maintenues.

Le (deuxième) Traité de paix de Paris du 20 novembre 1815 (France, Autriche, Grande-Bretagne, Prusse, Russie)<sup>92</sup> enlève à la France (après l'intermède

87. Par ailleurs, le traité précise encore que la navigation sur le Rhin reste libre (art. 5) et que les États de l'Allemagne seront indépendants et unis par un lien fédératif (art. 6), voir aussi Bour, p. 181 et 167 et carte p. 224.

88. Annexe n° 9 à l'Acte du 9 juin 1815, RTE, t. 2, pp. 556-567.

89. RTE, t. 2, pp. 567-614 ; Jürgen Angelow, *Der Deutsche Bund*, WBG 2003, p. 4.

90. Quant à d'autres aspects, par exemple la libre navigation fluviale (Pologne, art. 14, Italie, art. 96, de manière générale : art. 109) ; la création de la Confédération germanique (art. 53-64).

91. Par exemple le partage de la Pologne, art. 1-10 ; frontière Saxe-Prusse (art. 15-22 ; v. le droit à l'émigration : art. 20) ; frontière Prusse-Hanovre (art. 27-32) ; confirmation de territoires médiatisés (par exemple des princes de Salm-Salm, art. 43) et sécularisés (art. 45) ; Pays-Bas y compris les provinces belges du Luxembourg (art. 65-73) ; Suisse (art. 74-84), Sardaigne (art. 85-92, l'article 92 neutralise notamment le nord de la Savoie, confirmation dans Traité de paix, Paris, 20 nov. 1815, art. 3 al. 2) ; en Italie, les territoires autrichiens ou en union avec les princes d'Autriche (art. 93-102). Certaines dispositions sont reprises dans des traités spécifiques en annexe (art. 118).

92. RTE, t. 2, pp. 642-650.



des Cent-Jours), outre les cantons de Sarrebruck et d'Arneval, Sarrelouis (ville créé par des colons français au temps de Louis XIV) ainsi qu'un certain nombre de localités qui appartenaient autrefois au duché de Lorraine (langue de Tholey) (art. 1, 1<sup>o</sup>). Ces territoires sont amputés du département de la Moselle (où ils formaient la majeure partie de l'un des neuf districts initiaux de ce département) et attribués à la Prusse, État allemand désormais solidement installé sur la rive gauche du Rhin<sup>93</sup>. Ce traité souligne par ailleurs que tous les territoires et districts enclavés dans les limites du territoire français resteront réunis à la France (art. 1, 5<sup>o</sup>). Il s'agit de la solution définitive quant aux territoires des anciens princes possessionnés. Enfin, l'article 7 consacre, à l'image du premier traité de paix de Paris, une clause d'option permettant l'émigration.

Les modifications territoriales intervenues entre 1795 et 1815 en Allemagne présentent la rupture la plus fondamentale depuis 1648. Ni celles-ci, ni les fluctuations de la frontière franco-allemande n'ont fait l'objet d'une consultation populaire quelconque. Les personnes ne peuvent « voter » qu'avec les pieds. Une telle possibilité n'est encadrée que par les deux traités de paix de Paris. Par la suite, la longue période de la Confédération germanique (1815-1866) n'apporte pas de modifications territoriales majeures sur la frontière franco-allemande<sup>94</sup> et celles qui sont interallemandes ne résultent essentiellement que d'incidents dynastiques<sup>95</sup>. Un progrès considérable en la matière, à savoir l'approbation des modifications territoriales par les représentants élus du peuple, ne se réalisera pas. En effet, cette solution était prévue par la première constitution fédérale de l'Allemagne (au § 102, 7<sup>o</sup>), adoptée à Francfort le 28 mars 1849<sup>96</sup>, mais jamais appliquée en raison de la conjoncture politique de l'époque. Ce procédé démocratique sera également écarté à l'occasion de l'unité allemande réalisée par Bismarck de manière autoritaire et belliqueuse. C'est seulement la Constitution de Weimar de 1919 qui va renouer avec le précédent de 1849.

### Les modifications territoriales autour du Second Empire allemand consacrant un simple droit à l'émigration (1867-1919)

Les guerres allemandes contre le Danemark (guerre des duchés, 1864) et opposant la Prusse à l'Autriche (1866) consacrent la prédominance de la Prusse en Allemagne selon une logique traditionnelle de conquêtes territoriales. Suite à sa victoire, la Prusse procède par une loi du 20 septembre 1866, sans consultation populaire, à l'annexion d'Hanovre, de Hesse-Cassel, de Nassau et de la ville de

93. René Bour, op. cit., p. 182.

94. Il y a seulement quelques rectifications mineures par des commissions frontalières (traité de Paris, 20 nov. 1815), par exemple, Conventions de Strasbourg, 30 janv. 1827, France, Bade (RTF, t. 3, pp. 429-434) et de Carlsruhe, 5 avril 1840, France, Bade (RTF, t. 4, pp. 516-566) ; Déclaration du 11 juin 1827, France, Prusse (district de la Leyen) (*ibid.*, pp. 450-451) ; Convention de Sarrebruck, 23 oct. 1829, France, Prusse (RTF, t. 3, pp. 548-557 ; v. aussi *ibid.*, pp. 206, 301, 380, 396).

95. Acte confédéral, 8 juin 1815, RTF, t. 2, p. 561 (diverses notes de bas de page)

96. Ernst Bernheim, *Auswahl europäischer Verfassungsurkunden*, Greifwald 1910, pp. 103-134.

Francfort<sup>97</sup>. Ces territoires, qui étaient restés solidaires avec l’Autriche, deviennent donc des simples provinces de la Prusse comme par ailleurs le Slesvig-Holstein. L’Autriche a dû y consentir dans le cadre du traité de paix de Prague (23 août 1866) (art. 6)<sup>98</sup>. Son article 5 innove cependant considérablement, même si le phénomène est limité : « *S. M. l’Empereur d’Autriche transfère à S. M. le Roi de Prusse tous les droits que la paix de Vienne du 30 octobre 1864 lui avait reconnus sur les duchés de Slesvig et de Holstein, avec cette réserve que les populations des districts du nord du Slesvig seront de nouveau réunies au Danemark si elles en expriment le désir par un vote librement émis.* » Il s’agit de populations de langue danoise qui peuvent ainsi s’exprimer par voie démocratique, un privilège qui ne revient pas à la grande majorité des Allemands. La Prusse va ensuite créer, en 1867, le premier État fédéral allemand, à savoir la Confédération de l’Allemagne du Nord. La constitution du 24 juin 1867, négociée sur la base du traité d’alliance adopté le 18 août 1866 à Berlin<sup>99</sup>, est approuvée à la fois par les plénipotentiaires des États membres et par la diète impériale (*Reichstag*) constituante, élue au suffrage universel masculin<sup>100</sup>. Contrairement au Royaume de Sardaigne qui a accepté de disparaître en fondant ses provinces dans le nouvel ensemble de l’État italien (en lui donnant seulement la dynastie), la Prusse gardera ainsi intacte sa structure étatique initiale<sup>101</sup> et pourra dominer la fédération allemande.

Lors de la guerre franco-allemande, la fédération allemande prend le nom d’Empire allemand suite à l’adhésion des quatre États du Sud. En effet, l’article 79 de la constitution de 1867 prévoyait leur adhésion par une simple loi fédérale proposée par la présidence (à savoir le roi de Prusse). Cette procédure, aboutissant à la constitution fédérale du 16 avril 1871, est combinée avec un faisceau de traités d’adhésion avec les États du Sud, ratifiés par leurs diètes respectives. Les approbations obtenues par des majorités plus ou moins confortables au sein de ces dernières<sup>102</sup> confèrent une validité démocratique formelle à ce processus. La situation est cependant très différente à propos de l’Alsace-Lorraine.

97. Texte : Digithèque MJP (<http://mjp.univ-perp.fr>) ; Heinrich Heffter, *Die deutsche Selbstverwaltung*, Koehler 1950, p. 453 ; Deitmar Willoweit, op. cit., p. 278 ; Jürgen Angelow, op. cit. p. 151 et 154.

98. L’Autriche doit également accepter la dissolution de la confédération germanique, une nouvelle organisation de l’Allemagne sans sa participation, la formation d’un État fédéral allemand au nord du fleuve Main et la constitution d’une union des États allemands du Sud (art. 4). Ce dernier aspect ne sera jamais réalisé. Quant au Luxembourg, le traité de Londres du 11 mai 1867 consacre son indépendance (RTF, t. 9, pp. 710-714).

99. Dokument Archiv ([www.documentArchiv.de](http://www.documentArchiv.de)) ; Digithèque MJP (<http://mjp.univ-perp.fr>).

100. Traité de Berlin, 18 août 1866, art. 5 (renvoi à la loi du 12 avril 1849, reproduite in : Ernst Bernheim, op. cit., pp. 135-138). Quant aux États membres, Constitution de 1867, art. 1<sup>er</sup> ; voir aussi, Paul Laband, *Deutsches Reichsstaatsrecht*, Band I, Mohr Tübingen 1912, pp. 1-11 ; Ph. Zorn, *Die Deutsche Reichsverfassung*, Quelle & Meyer Leipzig 1907, pp. 17-32.

101. Les représentants des États nouvellement absorbés (Hanovre, Hesse-Cassel), revendiquent un État allemand équilibré, composé de territoires autonomes constitués à la fois par les anciennes provinces prussiennes et les nouveaux territoires intégrés (v. Heffter, op. cit., pp. 404, 459, 463, 471, 472, 490). Cet objectif ne sera réalisé qu’en 1949.

102. Paul Laband, op. cit., pp. 11-15. Bade : majorité confortable au sein de la diète élue en 1869 (Hans Fenske, *Der liberale Südwesten*, LZPB BW 1981, pp. 134-145 ; Frank Engehausen, *Kl. Geschichte des Großherzogtums Baden 1806-1918*, Braun 2008, pp. 140-145) ; Hesse-Darmstadt : absence de

### Le sort de l’Alsace-Lorraine après 1871

Le traité définitif de paix conclu à Francfort-sur-Main le 10 mai 1871 procède à l’annexion allemande de cinq sixièmes du département de la Moselle, du tiers de la Meurthe<sup>103</sup>, d’une petite partie des Vosges<sup>104</sup>, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, avec l’exception du Territoire de Belfort (art. 1<sup>er</sup>)<sup>105</sup>. Les manifestations de volontés des représentants des territoires cédés ne sont pas prises en compte, ni du côté français (qui doit accepter les conditions de paix), ni du côté allemand. En effet, les élections à l’Assemblée nationale française de février 1871 sont également organisées en Alsace-Lorraine. Le 17 février 1871 est donné lecture, à l’Assemblée nationale de Bordeaux, de la « protestation de Bordeaux » (rédigée par Gambetta) contre l’annexion allemande. Le 1<sup>er</sup> mars 1871, les 28 députés alsaciens et lorrains réaffirment la nullité d’un pacte qui dispose d’eux sans leur consentement<sup>106</sup>.

Du côté allemand, l’Alsace-Lorraine est officiellement intégrée suite à une loi d’Empire du 9 juin 1871<sup>107</sup>. Cette loi, modifiée le 20 juin 1872, dispose que la constitution allemande sera introduite le 1<sup>er</sup> janvier 1874 (§ 1). La loi introductive de la constitution allemande en Alsace-Lorraine du 25 juin 1873 attribue à ce territoire 15 députés à élire au Reichstag (première chambre de la fédération) (§ 3) d’après la législation de droit commun, à savoir au suffrage universel masculin (§ 6). Les députés élus le 1<sup>er</sup> février 1874 protestent solennellement le 18 février

---

marge de manœuvre suite à l’intégration forcée en 1866 d’une province enclavée au nord du Main dans l’État fédéral (seulement les deux provinces du Sud étaient souveraines) ; Wurtemberg : dissolution de la diète par crainte d’un refus des traités d’adhésion, la diète réélue est favorable à l’adhésion (changement de l’opinion publique après Sedan) (Günter Cordes, *Württ. Landtag bis 1918*, in : *Von der Ständeversammlung zum parlamentarischen Parlament*, K. Theiss 1982, p. 144 ; Bernhard Mann, *Kl. Geschichte des KR Württemberg 1806-1918*, DRW 2006, p. 203) ; Bavière : la diète approuve après de longues discussions ; Allemagne : les partis favorables à l’unité allemande seront majoritaires suite aux premières élections (février 1871) au Reichstag au suffrage universel direct (Dietmar Willoweit, op. cit., p. 291).

103. Pour des raisons militaires, l’Allemagne annexe une partie de la Lorraine non germanophone, dont Metz, une place forte permettant de menacer Paris (René Bour, op. cit., p. 216). La Moselle est ainsi partagée. Le district de Longwy et une partie de celui de Briey restent français, alors que les districts de Thionville, Metz, Boulay, Morhange, Sarreguemines et Bitche deviennent allemands tout comme, dans le département de la Meurthe, les districts de Château-Salins, Dieuze et Sarrebourg. Les districts restés français forment avec la Meurthe le nouveau département de la Meurthe-et-Moselle (René Bour, op. cit., p. 215 et *ibid.* carte p. 224).

104. Pour faire coïncider la crête et la frontière, le canton de Schirmeck et une partie du canton de Saales (la haute vallée de la Bruche) sont annexés (B.Vogler, *Histoire politique... op. cit.*, p. 173 ; René Bour, op. cit., p. 215).

105. RTE t. 10, p. 472 et s. V. déjà le traité des préliminaires de paix, Versailles, 26 février 1871, art. 1<sup>er</sup> (RTE t. 10, p. 430-435). Belfort, dont la citadelle avait pu être conservée jusqu’à l’armistice par Denfert-Rochereau, et une centaine de communes de ses environs restent françaises et constituent le Territoire de Belfort (B.Vogler, *Histoire politique... op. cit.*, p. 171). Articles additionnels, art. 3 (RFT t. 10, pp. 478-480) et Exposé des motifs du Projet de la loi française de ratification, 13 mai 1871 (*ibid.* pp. 481-486 (483-486)) ; Conventions frontière, 14 sept., 12 oct. 1871 (*ibid.* p. 490, 498), 24 et 28 août 1872 (RTE t. 11, p. 32).

106. B.Vogler *Histoire politique... op. cit.*, pp. 172-173 ; René Bour, op. cit., p. 215.

107. Robert Redslob, *Abhängige Länder*, v. Veit Leipzig 1914, p. 78 ; Oscar Fischbach, *Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsaß-Lothringen*, Mohr Tübingen 1914, pp. 3-7. Texte : RGBl 1871, p. 212 et 1872, p. 208, reproduit sur : <http://www.verfassungen.de/de/> (sous : *Verfassungen ehemals deutscher Gebietsteile : Elsaß-Lothringen*).

au Reichstag contre l'annexion. Tous les quatre députés lorrains ainsi que quatre de leurs collègues alsaciens quittent ensuite définitivement l'assemblée allemande. Les représentants élus mettent ainsi en évidence que, depuis la révolution, c'est la France qui avait gagné l'adhésion de la population de l'Alsace-Lorraine<sup>108</sup>.

Le traité de Francfort marque cependant l'apogée formel de la consécration du principe du « vote avec les pieds », appliqué concrètement aux personnes domiciliées en Alsace-Lorraine. Son fameux article 2 dispose : « *Les sujets français, originaires des territoires cédés, domiciliés actuellement sur ce territoire, qui entendront conserver la nationalité française, jouiront jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 1872, et moyennant une déclaration préalable faite à l'autorité compétente, de la faculté de transporter leur domicile en France et de s'y fixer, ... Ils seront libres de conserver leurs immeubles situés sur le territoire réuni à l'Allemagne. ...* »<sup>109</sup>. Sur les 1.600.000 personnes concernées, quelque 250.000 Alsaciens et Lorrains quittent la région<sup>110</sup>.

Par la suite, un courant autonomiste, réclamant l'évolution vers un 26<sup>e</sup> État de l'Empire (l'Alsace-Lorraine n'ayant qu'un statut mineur de territoire d'Empire — *Reichsland*), va naître et se distinguer du courant protestataire<sup>111</sup>. Il y aura des concessions allemandes successives : l'instauration d'une assemblée élue au suffrage indirect (*Landesausschuss*) qui a d'abord un pouvoir consultatif, ensuite délibérant, mais avec l'assentiment du Bundesrat (deuxième chambre fédérale)<sup>112</sup> ; l'octroi, par la loi d'Empire du 26 mai 1911, d'une constitution pour l'Alsace-Lorraine, votée en dépit de l'opposition de la plupart des députés représentant le *Reichsland*. Le territoire n'obtiendra cependant jamais le statut à part entière d'un État fédéré<sup>113</sup>.

### La rétrocession à la France

Dès les premiers mois de guerre (1914), le gouvernement français déclare que son but de guerre principal est le retour de l'Alsace-Lorraine. Le 11 novembre 1918, une partie des membres de la Chambre basse du Landtag (membres élus au suffrage universel en octobre 1911) se proclame Conseil national d'Alsace-Lorraine qui décide le 5 décembre 1918 le retour à la France avec la sauvegarde

108. René Bour, op. cit., p. 221 ; Heffter, op. cit., 1950, p. 542.

109. La Convention additionnelle de Francfort du 11 décembre 1871 étend l'option aux « *individus originaires des territoires cédés résidant hors d'Europe* » (art. 1<sup>er</sup>) (RTF t. 10, p. 531-539). Sur le terme imprécis « originaire », v. Exposé des motifs du projet de loi présenté, le 20 déc. 1871 à l'Assemblée nationale, *ibid.* p. 548.

110. B.Vogler, *Histoire politique... op. cit.* pp. 174-175 ; René Bour, op. cit., pp. 215-218 ; Eugène Hepp, *Du droit d'option des Alsaciens-Lorrains*, Paris, Sandoz & Fischbacher, 1872 (avec tous les textes, p. 7 et s.) ; Alfred Wahl, *L'option et l'émigration des Alsaciens-Lorrains, 1871-1872*, Paris, Ophrys, 1974 (non consulté).

111. B.Vogler, *Histoire politique... op. cit.* p. 176.

112. Rescrit impérial du 29 oct. 1874. Sur les différents actes cités, v. <http://www.verfassungen.de/de/>

113. Robert Redslob, op. cit., 1914, p. 104 ; B.Vogler, *Histoire politique... op. cit.*, pp. 176-178, 196, 197.

des traditions, des croyances et des intérêts économiques. Le gouvernement français ne reconnaîtra pas cet organe. En revanche, l'accueil enthousiaste par la population a pour beaucoup d'hommes politiques français valeur de plébiscite.<sup>114</sup> Il n'y aura cependant pas de référendum en l'Alsace-Lorraine qui sera réintégrée de plein droit par le traité de Versailles dans la souveraineté française.<sup>115</sup> Cette intégration fera l'objet, dans les années suivantes, de contestations qui déboucheront sur la crise autonomiste de 1926<sup>116</sup>.

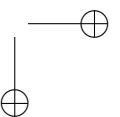
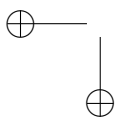
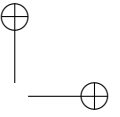
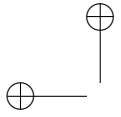
En définitive, la pratique du vote avec les pieds est confirmée également pour la dernière période étudiée. Elle prédomine ainsi le temps allant de la Révolution au lendemain de la Première Guerre mondiale. Ce n'est que la Constitution allemande de Weimar du 11 août 1919 qui accepte enfin et pour l'avenir de démocratiser la pratique des modifications territoriales (art. 2) en exigeant une décision par voie d'autodétermination (référendum).

---

114. B.Vogler, *Histoire politique... op. cit.*, pp. 213-217.

115. À dater de l'armistice du 11 novembre 1918, v. Traité de Versailles, 28 juin 1919, art. 51, v. aussi *ibid.* l'Annexe sur l'Alsace-Lorraine. En revanche, des référendums sont prévus pour d'autres territoires : par exemple, Sarre (art. 46), Pologne (art. 88), Slesvig (art. 109).

116. B.Vogler, *Histoire politique... op. cit.* pp. 217-220, 229. Comp. Loi du 24 juillet 1925 portant réorganisation du régime administratif dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle (texte reproduit in : CC, Décision n° 2011-157, QPC du 5 août 2011, Dossier documentaire).



**L’AFFAIRE DES « DIVANS AD HOC » :  
CONCERT EUROPÉEN ET CONSENTEMENT DES POPULATIONS  
DANS LA NAISSANCE DE LA ROUMANIE (1856-1859)**

YVES BRULEY

*Sciences Po., Paris  
Académie des sciences morales et politiques*

**M**OINS CONNUE que *L’Affaire Tournesol* en Syldavie, l’affaire des « divans *ad hoc* » en Moldavie et en Valachie marque un tournant dans l’histoire de la consultation des populations en Europe. Elle s’est déroulée dans les trois années qui ont suivi le Congrès de Paris de 1856 et précédé l’unification *de facto* des principautés roumaines en 1859. Réunis à Paris au lendemain de la guerre de Crimée, les représentants des grandes puissances ont en effet décidé que les deux principautés, maintenues sous suzeraineté ottomane, seraient dotées d’un nouveau statut fixé par une conférence internationale — selon le principe du Concert européen, alors à son apogée —, mais seulement après consultation des populations. Les Moldaves et les Valaques seraient invités à élire des représentants siégeant en « divans » — c’est-à-dire en conseil, en assemblée — non pour légiférer le temps d’une législature, mais pour traiter un sujet précis — d’où l’emploi de l’expression *ad hoc* —, exprimer les vœux des populations.

Même s’il ne s’agit pas d’un changement de souveraineté, comme ce sera le cas en Italie, en Savoie ou à Nice, cette affaire est importante à plus d’un titre. D’abord, parce qu’elle se situe peu avant les bouleversements italiens et qu’il y a même enchaînement chronologique entre la fin de l’affaire des divans et le début des événements de 1859. Ensuite, parce qu’il ne s’agit pas d’organiser un simple plébiscite pour entériner un fait accompli, mais bien de réunir des représentants de populations pour décider de l’avenir de leur pays. Enfin et surtout, parce que cette consultation à deux niveaux (les populations puis les notables qu’ils auront

élus) a cela d'unique qu'elle est conçue comme indissociable d'une concertation diplomatique au niveau européen. À la différence de ce qu'il était auparavant, le Concert européen refondé au Congrès de Paris a donc agi dans un sens non conservateur, mais réformateur, en faveur d'une nationalité. Il a tenté de prendre en main les changements européens. L'affaire sera sans lendemain : en 1859 et 1860, le Concert européen devra courir après la guerre, la révolution, les accords bilatéraux et les plébiscites, sans succès : l'émergence d'une Europe des nationalités se fera sans lui et souvent contre lui.

L'affaire des divans ayant eu des résultats pour le moins mitigés, on peut se demander si le Concert européen et le mouvement des nationalités étaient décidément deux réalités incompatibles, ce qui expliquerait que l'unité italienne se soit faite, ensuite, hors du Concert européen, ou si l'opération roumaine a été seulement, pour des raisons locales ou circonstancielles, une occasion manquée. Car tel était l'enjeu colossal de l'affaire des divans *ad hoc* : prouver la capacité de l'Europe à se réformer sans guerre et sans révolution, par la négociation multilatérale et non par la diplomatie bilatérale, et avec le consentement des peuples<sup>1</sup>.

### La consultation des populations : une décision du Concert européen

Rappelons que l'invasion des Principautés danubiennes par les Russes le 4 octobre 1853 marque le début de la « guerre d'Orient », plus tard appelée guerre de Crimée, et provoque la formation d'une coalition franco-anglaise contre la Russie pour défendre l'indépendance de l'Empire turc. Le 8 septembre 1855, après deux ans de guerre, Sébastopol tombe enfin. Pendant tout le conflit, les négociations entre les puissances n'ont jamais cessé, non seulement par des échanges diplomatiques classiques, mais surtout par deux séries de conférences multilatérales, à

1. La bibliographie sur la formation de la Roumanie est évidemment très abondante. Parmi les ouvrages anciens, il faut citer le livre publié par Adolphe d'Avril, fonctionnaire du Quai d'Orsay, sous le pseudonyme de Cyrille, sous le titre *De Paris à l'Île des Serpents*, Paris, Ernest Leroux, 1876. Ce livre contient une véritable histoire diplomatique de la question roumaine sous le Second Empire, écrite par un témoin et un même un acteur de cette histoire, puisque d'Avril, après avoir été rédacteur au Quai d'Orsay et spécialiste des Balkans, a été consul de France en Roumanie à la fin du Second Empire. Les études les plus approfondies mettant en lumière le rôle des réseaux consulaires français en Roumanie et de l'ambassade française à Constantinople sont : Marcel Émerit, *Victor Place et la politique française en Roumanie à l'époque de l'union*, Bucaresti, Institut de arte grafice E. Marvan, 1931 ; Lynn M. Case, *Édouard Thouvenel et la diplomatie du Second Empire*, trad. de Guillaume de Bertier de Sauvigny, Paris, Pedone, 1976. Parmi les publications les plus récentes, citons : Dan Berindei, *Les Roumains en Europe au XIX<sup>e</sup> siècle. Études et essais historiques*, Bucaresti, Editura Academiei Române, 2008 ; Abel Douay et Gérard Hertault, *Napoléon III et la Roumanie. L'influence de la franc-maçonnerie*, Paris, Nouveau monde éd. Fondation Napoléon, 2009. En revanche, le catalogue de l'exposition de Compiègne *Napoléon III et les principautés roumaines* (Paris, RMN, 2009) est décevant pour l'historien de la diplomatie. Sur le Concert européen, voir Charles Dupuis, *Le principe d'équilibre et le concert européen, de la paix de Westphalie à l'acte d'Algésiras*, Paris, Plon, 1909 ; Jacques-Alain de Sédouy, *Le Concert européen. Aux origines de l'Europe*, Paris, Fayard, 2009 ; Jean-Baptiste Duroselle, « Le Concert européen », *Relations internationales*, n°39, 1984, pp. 271-285 ; Yves Bruley, « Le Concert européen sous le Second Empire », *Relations internationales*, n°90, 1997, pp. 145-163.



Vienne, en 1854 et en 1855. L'un des enjeux de ces échanges était de prévoir l'avenir des Principautés danubiennes après le départ des Russes. La question de leur indépendance ne se posait pas : les puissances alliées faisant la guerre à la Russie au nom de l'intégrité de l'Empire ottoman, la Moldavie et la Valachie devaient rester sous la suzeraineté formelle du Sultan. Mais en dehors de ce point, tout était *a priori* possible : unité des deux Principautés ou maintien de leur séparation ; forme du régime ; choix du ou des princes, etc. D'emblée, et avec constance, la France a fondé sa politique roumaine à la fois sur les intérêts stratégiques et sur le vœu des populations. Dès 1854, la diplomatie française propose aux grandes puissances d'envisager l'union de la Moldavie et de la Valachie, avec à leur tête un prince héréditaire étranger pris parmi les familles régnantes en Europe. À l'appui de ses choix, la France invoque le vœu des populations roumaines, unies par une même langue, une même religion, une même histoire, des intérêts communs et des traditions politiques semblables. Le Quai d'Orsay voit aussi dans ce projet un intérêt stratégique : une Roumanie unifiée formerait un barrage plus efficace contre un retour des Russes, dotant ainsi l'Empire ottoman du glacis protecteur nécessaire à sa survie et à l'équilibre européen tout entier. Le risque de voir cette Roumanie tomber tout entière sous influence russe serait limité à la fois par l'unité du pays (plus forts, les Roumains apprendraient peu à peu à défendre leurs propres intérêts) et par le choix d'un prince étranger. Les grandes puissances voisines, Russie et Autriche, se neutraliseraient en quelque sorte et cet équilibre subtil garantirait une certaine tranquillité dans la région. Cela ne pouvait suffire, évidemment, à guérir « l'homme malade de l'Europe », mais cela préparait l'avenir :

« Nous désirions — écrit le diplomate français Hippolyte Desprez — que si le malade venait à mourir, ce fût le plus tard possible. Nous voulions surtout que l'héritage fût conservé aux héritiers naturels. On espérait qu'à la faveur de la suzeraineté ottomane qui ne leur imposait d'autre charge que le tribut, les chrétiens de la vallée du Danube et des Balkans se formeraient à la vie politique et finiraient par acquérir la consistance nécessaire pour succéder à la Turquie sans secousse et sans commotion<sup>2</sup> ».

Quant à Napoléon III, il prouvait ainsi à la fois son désintéressement et son souci de l'intérêt général de l'Europe, tout en défendant une cause nationale.

Une telle politique, on s'en doute, était loin de faire l'unanimité, mais elle permettait à la France de ne pas laisser à la Russie l'exclusivité du rôle de défenseur des chrétiens orthodoxes en Orient. C'était une manière de prendre date, et la diplomatie française put obtenir quelques avancées lors du congrès de la paix.

Il fallait en effet que l'Europe trouve un statut aux principautés danubiennes. La défaite des Russes avait mis fin non seulement à leur occupation, mais aussi à

2. Hippolyte Desprez, *Souvenirs du Ministère des Affaires étrangères*. Texte inédit conservé aux Archives du Ministère des Affaires étrangères (AMAE), Papiers d'agents archives privées, H. Desprez (Papiers Desprez), vol. 19, fascicule 6, f° 24 ; sur Desprez et son rôle essentiel au Quai d'Orsay sous le Second Empire, voir Yves Bruley, *Le Quai d'Orsay impérial. Histoire du Ministère des Affaires étrangères sous Napoléon III*, Paris, Pedone, 2012.

leur protectorat sur ces territoires, tandis que l'Europe accordait sa garantie collective. Dès le 1<sup>er</sup> février 1856, les préliminaires de paix prévoient que « le Sultan, de concert avec les puissances contractantes, accordera [...] à ces Principautés ou y confirmera une organisation intérieure, conforme aux besoins et aux vœux des populations<sup>3</sup> ». Mais le mode de consultation n'est pas encore précisé. À la deuxième séance, le 28 février, le Congrès décide que la question du statut sera tranchée par une « commission dans laquelle les puissances contractantes seront représentées, et qui se réunira immédiatement après la conclusion de la paix<sup>4</sup> ». Toujours pas de consultation en vue.

La sixième séance du Congrès, le 8 mars, est décisive. En ouvrant le débat sur le sort des Principautés, le comte Walewski, ministre des Affaires étrangères, et à ce titre premier plénipotentiaire français, pose la question de savoir « si la Moldavie et la Valachie seront désormais réunies en une seule principauté, où si elles continueront à posséder une administration séparée. [Il] pense que la réunion des deux provinces répondant à des nécessités révélées par un examen attentif de leurs véritables intérêts, le Congrès devrait l'admettre et la proclamer<sup>5</sup> ». Walewski n'invoque à ce stade que les « intérêts » des Principautés, autrement dit : elles seront plus fortes et plus solides si elles sont unies.

Lord Clarendon, représentant anglais, « partage et appuie la même opinion » en se fondant explicitement, comme les préliminaires de paix, « sur l'utilité et la convenance à prendre en sérieuse considération les vœux des populations dont il est toujours bon — ajoute-t-il — de tenir compte<sup>6</sup> ». Cette opinion reçoit l'appui du comte Orloff pour la Russie et du comte de Cavour pour la Sardaigne.

Logiquement, Turcs et Autrichiens refusent : les premiers craignent la naissance d'un État assez puissant pour arracher bientôt son indépendance complète ; les seconds craignent la naissance d'une nation assez affermie pour servir de modèle à d'autres peuples danubiens. Mais c'est sur l'argument du vœu des populations que le débat s'engage alors au Congrès. Aali Pacha, plénipotentiaire turc, répond qu'il combat l'idée de l'union des Principautés, non seulement parce que « la séparation date des temps les plus reculés », mais aussi qu'elle est « la conséquence naturelle des mœurs et des habitudes, qui diffèrent dans l'une et l'autre province ; que quelques individus, sous l'influence de considérations personnelles, ont pu formuler un avis contraire à l'état actuel, mais que telle n'est certainement pas l'opinion des populations ». Le comte de Buol, plénipotentiaire autrichien, abonde dans le même sens. Rien ne justifie à ses yeux la réunion des deux provinces :

« les populations n'ont pas été consultées, et, si l'on considère le prix que chaque agglomération attache à son autonomie, on peut en déduire *a priori* que les Moldaves, comme les Valaques, désirent, avant tout, conserver leurs institutions locales et séparées<sup>7</sup> ».

3. Alexandre de Clercq, *Recueil des traités de la France*, vol. VII, Paris, Pedone et Pedone-Lauriel, 1880, p. 21.

4. *Ibid.*, p. 25.

5. *Ibid.*, p. 33.

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*

Walewski leur répond en restant sur le même terrain :

« Le Congrès ne peut consulter directement les populations et doit nécessairement procéder à cet égard par voie de présomption. Or, dit-il, tous les renseignements s'accordent à représenter les Moldo-Valaques comme unanimement animés du désir de ne plus former, à l'avenir, qu'une seule Principauté : ce désir s'explique par la communauté d'origine et de religion, ainsi que par les précédents qui ont mis en lumière les inconvénients de l'ordre politique ou administratif qui résultent de la séparation ; l'union étant sans contredit un élément de force et de prospérité pour les deux provinces, répond à l'objet proposé à la sollicitude du Congrès<sup>8</sup> ».

Buol conteste à nouveau cette opinion, mais admet que « plus tard, et quand on aura constitué dans les Principautés une institution pouvant être régulièrement considérée comme l'organe légitime des vœux du pays, on pourra, s'il y a lieu, procéder à l'union des deux provinces avec une parfaite connaissance de cause<sup>9</sup> ». La discussion est alors reportée à une date ultérieure. En attendant, cet échange a montré que le vœu des populations ne peut être invoqué comme une évidence, puisque chacun l'utilise dans le sens qui lui convient. Le Congrès ne pourra donc trancher sur ce point : il faudra trouver une autre solution. En sortant du Quai d'Orsay, Buol se rend aux Tuileries et rencontre Napoléon III en tête-à-tête. L'Empereur lui explique son vœu de voir les Principautés réunies, sans le convaincre. Or, Buol apprend par ailleurs que l'Empereur voudrait que l'Europe offre la Roumanie au duc de Modène, ce qui permettrait sans doute de donner le duché de Modène au Piémont, en récompense de sa participation à la guerre de Crimée<sup>10</sup>. Une raison supplémentaire pour les Autrichiens de combattre le projet impérial.

Le 10 mars, le Congrès décide de confier à trois plénipotentiaires — Aali Pacha, Buol et Bourqueney, le second représentant français — le soin de rédiger les articles du futur traité de paix relatifs aux Principautés. C'est dans cette discussion à trois que surgit l'idée des divans. À la séance plénière du 12 mars, cette commission propose au Congrès de « prendre les mesures les plus propres à s'assurer du vœu des populations sur les questions de principe non encore résolues ». En pratique :

« Des Divans *ad hoc* seraient convoqués sans retard au chef-lieu des deux provinces. Ils seraient composés de manière à offrir les garanties d'une véritable et sérieuse représentation. La Commission européenne, prenant en considération les vœux exprimés par les Divans, réviserait les statuts et règlements en vigueur. Son travail serait transmis au siège actuel des conférences. Une convention diplomatique, basée sur ce travail, serait conclue entre les Puissances contractantes,

---

8. *Ibid.*

9. *Ibid.*

10. Comte de Hübner, *Neuf ans de souvenirs d'un ambassadeur d'Autriche à Paris sous le Second Empire (1851-1859)*, Paris, Plon, 1904, tome I, p. 400.

et un Hatti-Schériff (*sic*), constituant l'organisation définitive, serait promulgué par le Sultan<sup>11</sup>. »

Ce compromis est accepté par tous. Le Concert européen reste maître du jeu, mais l'affaire est renvoyée à plus tard, après consultation des populations. Solution satisfaisante pour la France : la consultation permet de laisser le temps agir ; en outre, on est sûr à Paris du vœu des Roumains en faveur de l'union. Dans le traité de Paris du 30 mars 1856, l'article 24 prévoit que les divans *ad hoc* seront « composés de manière à constituer la représentation la plus exacte de toutes les classes de la société », dans chacune des deux principautés. La commission européenne envoyée sur place fera ensuite le nécessaire ; son œuvre sera validée par le Concert européen réuni en conférence à Paris, avant que le Sultan ne donne force de loi aux nouveaux statuts.

Le fait mérite d'être noté : c'est le 8 avril, au début de la célèbre 22<sup>e</sup> séance du Congrès, séance historique marquée par l'intervention de Cavour et « l'échange d'idées » au sujet de l'Italie, que sont approuvées les instructions données aux commissaires européens pour les Principautés.

### Les élections des divans tournent à la crise diplomatique<sup>12</sup>

Ce programme remarquable — historique, même — sera globalement suivi, mais dans des délais infiniment plus longs que prévu. D'abord parce que l'application du traité de Paris est retardée par la question très embrouillée de la frontière entre la Russie et la Moldavie qui n'est résolue qu'en décembre 1856<sup>13</sup>, bloquant tout progrès sur les autres sujets et retardant d'autant les procédures prévues pour les Principautés<sup>14</sup>. Ce retard a une conséquence très grave : dans le laps de temps, les Anglais ont basculé dans le camp des adversaires de l'unification. Le fait s'explique par la complexité des rapports entre Londres et Paris. Dans les négociations qui viennent d'avoir lieu avec la Russie, Anglais et Français n'ont pas toujours été sur la même ligne et le gouvernement britannique est désormais sur ses gardes. En outre, il craint les velléités réformatrices de Napoléon III en Europe. Mais surtout, la France et l'Angleterre sont en concurrence directe, depuis la fin de la guerre de Crimée pour le nouveau *leadership* en Orient. À Constantinople, les ambassadeurs français et anglais, Édouard Thouvenel et Lord Stratford de Redcliffe, se livrent une guerre de chaque jour pour étendre leur influence sur le gouvernement turc. Puisque l'affaire des Principautés est une cause de différend entre Napoléon III et

11. Alexandre de Clercq, *op. cit.*, p. 36. Un Hatt-i-Sharif est un décret réformateur ottoman.

12. Louis Thouvenel, *Trois années de la question d'Orient — 1856-1859 — d'après les papiers inédits de M. Thouvenel*, Paris, Calmann Lévy, 1897 ; Baronne Durand de Fontmagne, *Un séjour à l'ambassade de France à Constantinople sous le Second Empire*, Paris, Plon, 1902.

13. Yves Bruley, « Morny ambassadeur en Russie », in Éric Anceau et al., *Morny et la fondation de Deauville (1860)*, Paris, Armand Colin, 2010.

14. L'évacuation des troupes autrichiennes des Principautés n'a lieu que de janvier à mars 1857.

le Sultan, la diplomatie anglaise décide de soutenir les Turcs et gagnera ainsi le terrain perdu par la diplomatie française<sup>15</sup>.

La France vient de perdre un allié essentiel dans cette affaire. Elle compte plus que jamais sur les divans *ad hoc*, dont on ne doute pas qu'ils seront favorables à l'union. Sur place, lorsque le consul français à Jassy, Victor Place, déploie tout son zèle en faveur des « unionistes », il est sèchement rappelé à l'ordre par le Quai d'Orsay, qui veut éviter d'être accusé de manipulation alors que l'affaire paraît gagnée d'avance :

« Plus le mouvement en faveur de la réunion est spontané et général, plus cette combinaison est conforme aux vœux du pays, moins nous devons chercher à y intervenir par une ingérence qui donnerait prétexte de dire qu'il y a des manifestations factices là où il n'y aurait en réalité que l'expression des sentiments intimes de la grande majorité des populations<sup>16</sup> ».

La préparation des élections commence en décembre 1856 : les ambassadeurs des grandes puissances se réunissent en conférence à Constantinople et négocient les détails de l'opération avec le gouvernement turc, organisateur officiel de la consultation, comme puissance souveraine. Les Français obtiennent la garantie que les divans de Moldavie et de Valachie seront bien autorisés à débattre sur la question de leur union : les Turcs, en effet, voulaient réduire le champ du débat aux réformes à introduire dans les institutions de chacune des principautés.

Des débats ont lieu aussi sur la représentation populaire. Il est décidé que la population sera représentée en fonction des différentes classes sociales. Mais la question est surtout de savoir s'il faut des représentants du monde paysan. À Paris, Walewski craint que les paysans ne soient trop facilement manipulés par les boyards adversaires de l'union. Mais les agents français rassurent le ministre. De Jassy, le consul Place estime qu'il n'y a pas de risque. De Bucarest, le consul général Béclard va plus loin et argumente fortement en faveur de la représentation paysanne :

« Si l'on veut réformer les institutions qui ont réglé, jusqu'ici, les rapports respectifs des propriétaires et des paysans, il n'est pas sans intérêt d'avoir devant soi une réunion composée de paysans, et de savoir de leur propre bouche s'ils sont satisfaits ou mécontents de leur sort. [...] La convocation de députés spéciaux pour la classe des paysans aura aussi l'avantage de leur faire bien comprendre, ainsi qu'à toute la nation, qu'on s'occupe d'eux, qu'on cherche les moyens d'améliorer

15. Dès le printemps 1856, Thouvenel avait vu le risque et exprimé ses réticences devant le soutien de Napoléon III à la cause roumaine. Pour lui, la France avait tort de préférer établir son influence à Bucarest au risque de la perdre à Constantinople. Il y avait une hiérarchie de priorité entre les deux niveaux. Les Anglais l'ont bien compris et ont privilégié le terrain diplomatique de la capitale ottomane plutôt que celui d'une périphérie de l'Empire.

16. Lettre de Walewski, ministre des Affaires étrangères, à Victor Place, 23 juin 1856, citée par Marcel Émerit, *Victor Place et la politique française en Roumanie à l'époque de l'Union*, Bucarest, Institut de arte grafice E. Marvan, 1931, p. 34.

leur position, qu'on veut faire cesser le servage déguisé dans lequel ils étaient maintenus par les boyards, et que, puisqu'on les consulte, ils sont ou vont devenir des citoyens. Or, pour moi, l'admission du paysan à l'exercice des droits comme au partage des charges que comporte le titre de citoyen, est une question de vie ou de mort pour la Moldo-Valachie. [...] En Valachie comme en Moldavie, les villages ne sont, pour la plupart, que des fiefs appartenant à des boyards. Il s'agit de substituer à ces fiefs des *communes* ; et aux paysans corvéables [...] de véritables citoyens, hommes libres<sup>17</sup> ».

Finalement, le système adopté pour les divans distingue cinq groupes sociaux :

- Le clergé : le métropolitain et les évêques sont membres de droit ; il y aura en outre quatre délégués des monastères et un délégué des prêtres pour chaque diocèse ;
- Les boyards : deux députés par district, élus par les propriétaires d'au moins 150 hectares ;
- Les petits propriétaires : un député par district, élu par suffrage à deux degrés par les propriétaires d'au moins 15 hectares ;
- Les communes rurales : un député par district, élu par suffrage à trois degrés ;
- Les villes : les députés, dont le nombre sera proportionnel à l'importance de la ville, seront élus par les délégués représentants les propriétaires de maisons, les professions libérales, les négociants patentés et les corporations d'artisans.

Tout est prêt, et le terrain de la lutte diplomatique peut enfin se déplacer dans les Principautés elles-mêmes. C'est alors que les élections vont donner lieu à une grave crise diplomatique.

Au printemps 1857, selon le scénario fixé au Congrès de Paris un an plus tôt, une commission européenne est envoyée sur place. Les « commissaires européens » — une expression et une réalité nouvelles dans l'histoire de l'Europe — arrivent sur place. Le commissaire français est le baron Charles de Talleyrand Périgord<sup>18</sup>, petit neveu du « prince des diplomates ». Mais les représentants des grandes puissances sont très divisés et la préparation des élections donne lieu à des pressions très vives. D'un côté, le Français est soutenu par le Russe et le Piémontais, mais de l'autre côté, l'Anglais, l'Autrichien et le Turc contrôlent l'administration locale et sont bien décidés à en profiter.

En Moldavie, dont le vote aura lieu en premier et sera donc décisif, le ministre de l'Intérieur annonce qu'il se fera couper la moustache s'il laisse élire un seul député unioniste. Tous les préfets de districts sont remplacés par des « séparatistes » et reçoivent mission de fournir les listes d'électeurs et d'éligibles en plaçant en

17. Lettre particulière de Béclard à Thouvenel, Bucarest, le 6 mai 1856. AMAE, Papiers Thouvenel, vol. 4, f° 39.

18. Né en 1821, diplomate de carrière, ministre de France à Turin après sa mission en Roumanie, premier plénipotentiaire français pour la négociation du traité de rattachement de la Savoie et de Nice en mars 1860, plus tard ambassadeur à Saint-Petersbourg et sénateur de l'Empire, mort en 1896.

face des noms l'indication de l'opinion politique. Les listes sont ensuite expurgées sans vergogne pour en exclure les unionistes déclarés. Les comités unionistes sont interdits au nom de l'ordre public ; la presse est muselée ; les journaux officiels répandent de fausses nouvelles, par exemple qu'en cas d'union des principautés, le catholicisme deviendrait la religion obligatoire.

« Dès aujourd'hui, écrit Victor Place à Thouvenel, j'en sais assez pour pouvoir affirmer que jamais une plus indigne parodie de cette grande idée des élections générales n'a été jouée à la face de l'Europe et sous les yeux d'une haute commission de surveillance, par des hommes plus éhontés et à l'aide de menées plus scandaleuses<sup>19</sup> ».

À Constantinople, Thouvenel proteste, en vain. Dans ces conditions, les unionistes décident de s'abstenir. Lorsque les élections ont lieu en Moldavie en juillet 1857, l'abstention massive observée est une consolation, mais la partie semble perdue. La France, la Russie, la Prusse et la Sardaigne demandent alors par la voie diplomatique l'invalidation pure et simple des élections. L'ambassadeur de France à Constantinople reçoit de Napoléon III lui-même l'ordre d'annoncer que si le gouvernement turc confirme les élections moldaves, il devra « demander ses passeports », ce qui signifie la rupture des relations diplomatiques. Le bras de fer dure plusieurs jours, officiellement entre Français et Turcs, en réalité entre Français et Anglais. Thouvenel, dans son ambassade, fait des préparatifs ostentatoires pour joindre le geste à la parole. Ses adversaires sont persuadés qu'il s'agit d'un coup de bluff. Ils se trompent : le 5 août, Thouvenel met la menace à exécution et rompt les relations diplomatiques de la France avec la Sublime Porte. Mais alors qu'il s'apprête à quitter la ville, une dépêche télégraphique lui demande de ne pas s'embarquer et d'attendre. Quelques jours passent. Le 24 août 1857, on apprend que le gouvernement turc ordonne l'annulation des élections frauduleuses des divans *ad hoc*. La France a remporté le duel, en apparence toute au moins. En réalité, rien ne s'est passé à Constantinople et l'affaire a été traitée directement par Napoléon III avec la reine Victoria elle-même, sur l'île de Wight, dans la résidence d'Osborne où sa gracieuse majesté a reçu l'Empereur des Français. Ce dernier a obtenu gain de cause sur les élections des divans, mais il y a une contrepartie qui doit rester secrète, et cela se comprend : la France renoncera à soutenir le principe de l'union des principautés. Ce qui a prévalu dans le choix de Napoléon III, ce sont les enjeux de la politique générale et la priorité de préserver les relations franco-anglaises.

L'avantage qu'en tirent, sur le terrain, les partisans de l'union est malgré tout considérable : de nouvelles élections ont lieu, avec de nouvelles listes électorales, dans la deuxième semaine de septembre 1857. Les unionistes remportent une majorité écrasante, au-delà des pronostics les plus optimistes. « Je puis dire — écrit Victor Place — que je viens d'assister à la résurrection morale d'un peuple, accomplie sous l'empire du droit et de la légalité. Les Moldaves ont vraiment compris que l'heure solennelle de la régénération avait sonné pour eux<sup>20</sup> ».

19. Citée par Marcel Émerit, *op. cit.*, p. 55

20. Cité par Marcel Émerit, *op. cit.*, p. 63.

En apparence, la France triomphe donc, même si, en coulisse, il se murmure déjà qu'elle a abandonné la cause roumaine. On approche du point nodal : les divans *ad hoc* vont se réunir pour préconiser l'union des principautés, mais cette consultation des populations pourra-t-elle être validée par le Concert européen ?

### Les divans *ad hoc* désavoués par la conférence européenne

En trois mois — septembre, octobre et novembre 1857 — les divans de Moldavie et de Valachie votent, à la quasi-unanimité, l'autonomie des Principautés, leur union, le principe de la désignation d'un prince étranger qui serait placé à la tête de la nouvelle entité, le principe du gouvernement représentatif et celui de la neutralité. Certains délégués, emportés par leur enthousiasme, veulent transformer les divans en assemblée constituante, et il faut les tempérer. On votera tout de même des vœux de réformes intérieures, en proclamant comme principes l'égalité des cultes, l'égalité de tous devant la loi, la séparation des pouvoirs, l'instruction gratuite et obligatoire.

De son côté, la commission européenne surveille les travaux, mais lorsqu'en décembre 1857, l'heure est venue de rédiger son rapport final, aucun consensus n'est possible. On adopte alors une formulation aussi neutre que vide. Les commissaires européens se séparent, après un an d'efforts et de tensions, et tous constatent que la Commission n'aura pas servi à grand chose. L'idée de départ, expression d'un Concert européen modernisé, n'a pu se réaliser, faute d'entente suffisante entre les grandes puissances, mais aussi parce que les divans ont si bien travaillé qu'ils ont fait, en réalité, le travail primitivement confié à la Commission. Rouage devenu inutile, celle-ci s'est contentée de doubler sur le terrain les représentants consulaires de chaque puissance par un diplomate supplémentaire, et de transmettre les décisions des divans *ad hoc* aux grandes puissances qui les connaissaient déjà par leurs consuls.

Comme le traité de Paris l'avait prévu<sup>21</sup>, le véritable pouvoir de décision appartient *in fine* à la Conférence européenne qui va enfin se réunir. On en arrive au dernier acte de la pièce et le décor change du tout au tout : on quitte Bucarest et Jassy et l'on se retrouve à Paris sous les lambris dorés du Quai d'Orsay. C'est là que la conférence d'ambassadeurs sur les Principautés roumaines va se réunir, trois mois durant, du 22 mai au 19 août 1858. La diplomatie impériale est partagée entre son succès apparent sur le terrain et l'accord secret conclu entre Napoléon III et Victoria. Les représentants français à la conférence tenteront donc d'obtenir tout ce qui se rapprochera de l'union, mais sans l'union. D'emblée, ils rappellent la préférence ancienne de la France pour l'union des Principautés, mais sans la réclamer ouvertement, et proposent aussitôt une transaction. Elle consent à ce qu'il

---

21. Traité de Paris, art. 25 : « Prenant en considération l'opinion émise par les deux divans, la Commission transmettra sans retard, au siège actuel des conférences, le résultat de son propre travail. L'entente finale avec la Puissance suzeraine sera consacrée par une convention conclue à Paris entre les Hautes Parties contractantes ; et un hatti-schériff, conforme aux stipulations de la convention, constituera définitivement l'organisation de ces provinces, placées désormais sous la garantie collective de toutes les Puissances signataires ».



y ait deux principautés, deux capitales et deux hospodars à leur tête. Les votes des divans *ad hoc* sont oubliés. Mais sur tous les détails, les Français négocient des mesures unificatrices : il y aura deux budgets différents, mais une monnaie commune ; il y aura deux armées différentes, mais avec une inspection commune ; il y aura deux systèmes judiciaires, mais une cour de cassation commune ; il y aura deux assemblées, mais un comité central sera chargé de proposer les textes de loi d'intérêt commun ; il y aura deux drapeaux, mais avec une bande bleue identique en haut de chacun d'eux<sup>22</sup>.

Certes, le bilan final est très éloigné du programme français de 1855, et plus encore du travail des divans, mais les optimistes voient alors dans le résultat de la conférence de Paris une base sur laquelle l'union pourrait prospérer avec le temps. Hippolyte Desprez, fonctionnaire au Quai d'Orsay chargé de suivre la question roumaine, qui prit une part active à la rédaction des clauses, veut souligner malgré tout la portée de ces petites victoires : « le principe était posé en réalité et il appartenait au temps d'en tirer les conséquences<sup>23</sup> ». Mais sur le moment, il apparaît surtout que le Concert européen a défait ce que les divans avaient péniblement construit : les espérances placées en lui, lors du Congrès de Paris, en faveur des nationalités, sont largement déçues.

Le drame est terminé et après ce dernier acte parisien, le rideau se baisse tristement sur l'affaire des divans *ad hoc*. C'était sans compter sur le *Deus ex machina*. Un véritable coup de théâtre, en janvier 1859, vient ajouter un dernier acte à la pièce. Car les divans avaient encore une tâche à accomplir : mettre en place les institutions décidées par le Concert européen, et notamment élire le *hospodar* (prince) de Moldavie et celui de Valachie. Le 18 janvier, est élu à la tête de l'exécutif moldave le colonel Cuza. Et deux semaines plus tard, le 5 février, les Valaques élisent à leur tête... le même colonel Cuza. Par cette double élection inattendue et spectaculaire, les Roumains, privés d'union par l'Europe, viennent de placer à leur tête un seul et même homme : l'unité roumaine est en marche, et elle ne s'arrêtera plus. La morale de la pièce est donc très paradoxale : la politique française triomphe, car sans la France rien de tel n'aurait pu se produire, mais elle triomphe malgré elle ; et le Concert européen lui-même remporte un succès, car sans l'impulsion donnée par le Congrès de Paris, rien n'aurait pu s'achever ainsi, mais c'est un succès malgré lui et même, d'une certaine façon, contre lui.

Dans ces mêmes journées de la fin de janvier et du début de février 1859, Napoléon III dévoile l'alliance qu'il a conclue avec le Piémont. L'Italie allait basculer et l'Europe avec elle.

L'affaire des divans *ad hoc* est un épisode singulier : ce fut une « première »... sans lendemain. Pour la première fois, le principe du vœu des populations est reconnu explicitement par un congrès européen et par un traité signé de toutes les grandes puissances. Il est habituel de ne retenir du Congrès de Paris, outre la neutralisation de la mer Noire, que l'intervention en faveur de la cause italienne,

22. Les protocoles de la conférence sont publiés par Alexandre de Clercq, *op. cit.*, p. 419 sq. Les souvenirs du comte de Hübner (*op. cit.*, tome II) en donnent un récit évocateur.

23. Papiers Desprez, fasc. 6, f° 18.

mais c'est sous-estimer l'importance historique du Congrès dans la naissance d'une Roumanie fondée sur la consultation des populations. Après son entrée dans le droit européen, ce principe moderne se réalise par la désignation d'assemblées élues librement et de façon quasi démocratique, sous le contrôle d'une commission européenne. Le Concert européen a travaillé de façon continue sur la question des Principautés pendant vingt et un mois, entre décembre 1856 et août 1858, sans qu'il n'y ait eu, dans cette affaire, ni guerre ni révolution. En comparaison avec les événements de l'unification italienne — des plébiscites pour entériner une situation acquise par la révolution, par la guerre ou par un accord bilatéral — le bilan de l'épisode roumain n'est pas si négatif.

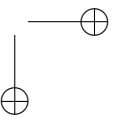
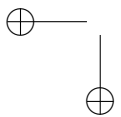
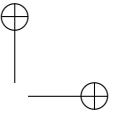
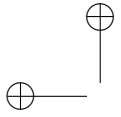
Il n'en reste pas moins un point essentiel : le Concert européen a désavoué en 1858 la consultation des populations qu'il avait lui-même suscitée. Certes, il s'était donné dès le début la capacité d'avoir le dernier mot : il ne pouvait être question de subordonner la décision des grandes puissances européennes aux vœux exprimés par des Moldo-valaques sur un sujet aussi grave. Mais que s'est-il passé, entre 1856 et 1858, qui ait à ce point compromis le projet initial ? Au Congrès de Paris, la procédure des divans *ad hoc* a été inventée et admise parce qu'on supposait que le temps pourrait favoriser un consensus parmi les grandes puissances. Mais c'est le contraire qui s'est produit : la procédure prévue a péché par sa lenteur et sa lourdeur, et le temps a joué contre l'union... jusqu'au coup de théâtre final. Mais le tournant décisif reste le revirement de l'Angleterre. Un appui anglais à la cause unioniste, aux côtés de puissances de sensibilités aussi opposées que la Russie, la Prusse, la France et le Piémont, aurait neutralisé les Turcs et isolé les Autrichiens, permettant ainsi au Concert européen de valider les choix des divans. Il en fut autrement et l'histoire bascula.

Le plus frappant, dans cette affaire, est le parallèle entre la chronologie des affaires roumaines et celle de l'histoire italienne. Pendant l'été 1858, dans les mêmes jours où, à Paris, la conférence des ambassadeurs se perd en discussions infinies sur l'opportunité ou non d'avoir une bande bleue commune aux drapeaux de Moldavie et de Valachie, Napoléon III prend la route de Plombières et y rencontre Cavour. Il a décidé de faire avancer la cause des nationalités par un tout autre moyen que celui de la diplomatie multilatérale, comme s'il avait déjà perdu toute illusion sur la modernisation de la diplomatie amorcée par le Congrès de Paris.

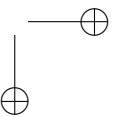
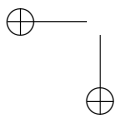
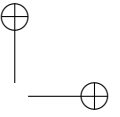
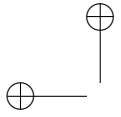
Quelques mois plus tard, pendant l'hiver 1859, alors même que l'audacieuse politique italienne de Napoléon III commence à prendre forme, la double élection du colonel Cuza redonne *in extremis* une certaine légitimité au processus démocratique et diplomatique accompli en Roumanie. Or, c'est à ce moment qu'est lancée l'idée d'un congrès européen chargé de traiter la question italienne, solution diplomatique à laquelle Napoléon III finit par se rallier, retrouvant la voie ouverte en 1856. L'échec viendra non de Paris, mais de Vienne, lorsque l'empereur d'Autriche fera échouer le projet de congrès en choisissant de provoquer la guerre et de forcer ainsi le destin.

Il a donc existé, entre 1856 et 1859, un moment particulier de l'histoire européenne. Placée dans la nécessité de résoudre la question des Principautés roumaines, l'Europe a testé un moyen d'aborder la question des nationalités à la fois

par la concertation diplomatique et par la consultation démocratique. Un moyen d'échapper au dilemme entre le conservatisme et la révolution. Il ne s'agit certes pas d'idéaliser les divans *ad hoc*, ni d'oublier la part d'hypocrisie et de calculs, depuis le début, dans tous les couplets sur le « vœu des populations ». Mais il faut voir dans cette affaire le signe d'une transition modernisatrice du Concert européen. Si les résultats ont été peu concluants en Roumanie, les causes circonstancielles (l'attitude anglaise essentiellement) ont, en dernière analyse, pesé plus lourd que les faiblesses structurelles. Amorcée en 1856, cette transition a avorté en 1859. Les événements italiens feront prévaloir un mode de changement de souveraineté en tous points différents : par la guerre, la révolution, la négociation bilatérale et le plébiscite. Et pendant un siècle, « l'Europe des nations », ce sera des nations sans Europe.



# Les théories du consentement



## PÉTITIONS ET PÉTITIONNEMENTS AU XIX<sup>e</sup> SIÈCLE

JÉRÔME GRÉVY

*Université de Poitiers — CRIHAM*

LES HISTOIRES GÉNÉRALES DES ÉVÉNEMENTS ITALIENS de 1859-1861 rapportent unanimement que la décision secrète des dirigeants, en l'occurrence l'accord conclu à Plombières par Cavour et Napoléon III, fut ratifiée par le consentement populaire. Le verdict des urnes donnait ainsi une légitimité démocratique aux modifications territoriales qui étaient le résultat à la fois du sort des armes et des mouvements insurrectionnels. Les plébiscites seraient donc le signe éclatant d'une part des sentiments démocratiques des gouvernants éclairés, d'autre part du consentement du peuple aux modalités d'unification de la péninsule. Cette interprétation hâtive, héritée des discours officiels, ne retient que le consentement et fait peu de cas des mécontentements et des protestations qui furent cependant exprimés. Il suffit de penser aux catholiques ultramontains ou aux habitants de certains territoires concernés. Bien des nuances pourraient donc être apportées à cette prétendue unanimité populaire. Les conditions particulières d'organisation des plébiscites mériteraient d'être examinées systématiquement, avec précision et circonspection. En dépit de l'action des envoyés gouvernementaux pour obtenir une large ratification, des signes de contestation sont repérables dont les plus immédiats furent le vote contre les propositions gouvernementales ou l'abstention, mais également la pétition. Des habitants du Chablais signèrent une pétition réclamant leur rattachement à la Suisse et non à la France tandis que des Niçois firent de même pour devenir Italiens.

Le silence des histoires vulgarisées fait écho à la faible publicité que les gouvernements accordèrent à ces initiatives. Les perdants eurent tort non seulement dans l'immédiat, mais également pour la postérité. L'historien sait pourtant que l'usage de la pétition était une pratique fréquente au XIX<sup>e</sup> siècle. Il est relativement fréquent d'en trouver mention, dans les comptes rendus des assemblées

élues comme dans la presse. Si quelques-unes ont été considérées avec précision, leur étude systématique reste à faire<sup>1</sup>. Plus modestement, nous nous proposons de restituer l’usage de la pétition au XIX<sup>e</sup> siècle et le sens qui lui était donné par les différentes familles politiques afin de comprendre sa place dans la politisation de la société française<sup>2</sup>. Pour réaliser cette étude, nous avons eu recours à plusieurs sources : d’une part les pétitions elles-mêmes, souvent relayées par la presse et dont les originaux sont conservés aux Archives nationales ou départementales ou à la Bibliothèque nationale, lorsqu’elles étaient imprimées, ainsi que les listes publiées, d’autre part les textes des acteurs et analystes appartenant à différentes cultures politiques<sup>3</sup>.

### La pétition, un droit révolutionnaire

Le droit de pétition, d’origine britannique, fut introduit en France sous la Constituante. Un décret du 14 décembre 1789 sur la constitution des municipalités reconnut le droit, pour les citoyens actifs, de se réunir<sup>4</sup> pour adresser des pétitions soit au corps municipal, soit aux administrateurs de départements et districts, soit au Corps législatif, soit au roi. Bien vite, certains constituants semblent s’être inquiétés de la pression que représentaient certaines pétitions et envisagèrent d’en limiter l’usage. Les administrateurs du département de Paris déposèrent alors la demande de « conserver le droit de pétition dans toute sa pureté », qui fut débattue en commission de la constitution et rapportée à la barre par Le Chapelier lors de la séance de l’Assemblée nationale constituante du 9 mai 1791<sup>5</sup>. Le Chapelier reconnaissait qu’il s’agissait « d’une des branches les plus productives de

1. Il s’agit incontestablement d’un chantier considérable. Ce fut seulement après le colloque de Nice-Chambéry que nous avons appris que le laboratoire Analyse comparée des pouvoirs (EA 3350) de l’Université Paris-Est Marne-la-Vallée était engagé dans un contrat de recherche financé par l’Agence Nationale de la Recherche portant sur les pétitions adressées aux assemblées législatives en France de 1815 à 1940. Notre travail trouvera certainement à être nuancé ou corrigé en fonction des résultats de ce programme.

2. Une comparaison à l’échelle européenne serait sans doute fort utile car les convergences et les différences sont révélatrices des appropriations nationales des droits et règles démocratiques.

3. Parmi les sources les plus précieuses en cette matière, signalons les traités écrits par Eugène Pierre, qui après avoir été secrétaire-rédacteur de la Chambre, attaché au secrétaire général de la Présidence Jules Poutra, fut lui-même pendant de longues années le secrétaire général de la présidence de la Chambre des députés. Son expérience lui permit de recueillir de nombreux exemples de traitement des pétitions par la Chambre des députés et de rapporter certains usages non écrits. Jules Poudra et Eugène Pierre, *Traité pratique de droit parlementaire*, Versailles, Cerf, Paris, Baudry, 1878. La question des pétitions fait l’objet du deuxième chapitre du livre VII, consacré au contrôle parlementaire. Le supplément, publié dès 1880, permet d’évaluer les inflexions républicaines. Jules Poudra et Eugène Pierre, *Traité pratique de droit parlementaire. Supplément de 1879-80*, Paris, Quantin, 1880 ; Eugène Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Paris, Librairies-imprimeries réunies, 1893, rééditions complétées en 1902, 1910, 1914, 1922.

4. Les conditions de ces réunions étaient précisées : les citoyens seraient paisibles et sans armes, moins de dix, et ils devraient prévenir les officiers municipaux du moment et du lieu de leur assemblée. Ce nombre fut porté à vingt en 1790.

5. Dans le même discours, Le Chapelier examinait la demande concernant le droit d’affiche. Jérôme Mavidal, Emile Laurent (s. d.), *Archives parlementaires de 1787 à 1860. Première série (1789 à 1799), tome XXV, Du 13 avril au 11 mai 1791*, Paris, Société d’imprimerie et librairie administratives des chemins de fer P Dupont, 1875-1889, p. 678 et s.



l'activité humaine », appartenant à chaque individu composant le corps social et en précisait les modalités d'exercice, qui furent l'objet de la loi du 22 mai 1791. Les constituants consacrèrent ainsi le droit de pétition au titre des droits naturels et civils garantis par la loi fondamentale, au côté des libertés d'aller et venir, d'exprimer son opinion, de se réunir.

Cet acte législatif fondateur précisait les caractéristiques de la pétition, dont certaines ne furent jamais mises en cause tandis que d'autres purent être contestées. Aux yeux des constituants, il s'agissait d'un droit nouveau, conséquence de la souveraineté nationale. Le Chapelier opérait une distinction fondamentale entre le droit de pétition et la plainte, la supplique ou la requête.

« Sous un gouvernement despotique, on se plaint rarement, parce qu'il y a du danger à se plaindre ; on ne fait jamais une pétition. Sous une constitution libre, on ne supplie jamais. On se plaint hautement d'une injustice particulière ; on forme une pétition soit pour demander la réforme d'une institution qu'on croit vicieuse soit pour provoquer ce qu'on regarde comme utile. »

L'exercice du droit de pétition devait être défini avec précision sous peine de voir l'Assemblée nationale sommée de prendre en compte des propositions émanant d'assemblées diverses. Ainsi était-il précisé qu'il s'agissait d'un droit strictement individuel, qui ne pouvait être délégué. C'est pourquoi il fut exigé que toute pétition fût revêtue de la signature du pétitionnaire. Il s'agissait d'une première restriction à l'usage qui s'était imposé spontanément depuis 1789 : ce droit serait strictement individuel et ne pourrait être exercé par un corps constitué. Le Chapelier craignait par-dessus tout la reconstitution des anciennes corporations ou la concurrence entre différentes assemblées élues.

Enfin, Le Chapelier précisait que seuls les citoyens actifs en étaient dépositaires tandis qu'en étaient exclus les hommes « que leur vagabondage, leur inertie, leur éloignement pour toute occupation utile éloigne de la société ». Le droit de pétition permettait à tout citoyen de prendre une part active à toutes les questions politiques. Il s'agit donc d'un droit civique, conséquence du principe de souveraineté nationale, tandis que la plainte pouvait être émise par tous.

Consacrer le droit de pétition constituait un acte révolutionnaire. Tout citoyen participait ainsi à l'action législative, non seulement a posteriori en dénonçant les abus éventuels, mais également lorsque des projets de loi étaient débattus, en signalant des vices éventuels ou en faisant des propositions. En quelque sorte, le droit de pétition corrigeait le dessaisissement de la part de souveraineté du citoyen que constituait le système de la représentation.

L'article 32 de la constitution de l'an I et l'article 364 de la constitution de l'an III maintinrent ce droit sans lui apporter de modification majeure. La Convention limita à trois le nombre de signataires d'une pétition. Pendant une décennie, les pétitions jouèrent un rôle important, notamment pendant la Terreur. Les pétitionnaires en firent non seulement un moyen d'expression de la volonté populaire, mais également, lorsqu'ils assistaient à la discussion, un moyen de pression sur

l'assemblée élue. C'est pourquoi le Consulat et l'Empire supprimèrent la pétition. Certes, l'article 83 de la constitution de l'an VIII autorisait les citoyens à adresser individuellement des pétitions aux corps constitués, principalement au Tribunal, mais, celui-ci ayant été supprimé en 1807, les pétitions ne pouvaient plus être déposées qu'après du Conseil d'État, aussi leur usage disparut de facto.

Le droit de pétition fut rétabli à la Restauration et ne fut plus remis fondamentalement en cause. Toutes les constitutions libérales l'intégrèrent. Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, les pétitions furent nombreuses et leur examen en séance publique put constituer un temps fort de la vie politique. Régulièrement, des débats surgissaient à son propos. En étaient discutées les modalités, les restrictions éventuelles, les bénéficiaires. Deux interprétations s'opposaient. L'une considérait qu'il s'agissait d'une simple tolérance et que les pouvoirs publics avaient toute latitude pour l'interpréter selon les besoins de l'ordre public. L'autre n'admettait aucune entrave à ce qu'elle considérait comme un « droit naturel<sup>6</sup> ». Ces polémiques sont révélatrices de la place que les différentes cultures politiques accordent à l'intervention du peuple dans le débat public.

### La pétition, garantie de la liberté

Supprimé sous le consulat et l'Empire, le droit fut rétabli par l'article 53 de la Charte de 1814. L'épisode des Cent-Jours vit Napoléon consentir une concession puisque Benjamin Constant le fit inscrire dans l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815. Les libéraux tenaient à le rétablir comme l'un des droits fondamentaux du citoyen, à côté de la liberté de religion, du droit d'expression, du droit de vote, de la sûreté.

Notons cependant que l'intention des constituants fut quelque peu infléchie par l'interprétation que les libéraux donnèrent au droit de pétition. Les initiatives et débats de la Restauration sont l'écho de l'importance qui lui était accordée.

Les libéraux désiraient une législation qui fût en conformité avec l'état social du pays et qui accordât plus de liberté aux citoyens. Leur modèle était non pas la Révolution française, mais le système britannique qui, à leurs yeux, avait su donner plus de garanties aux libertés individuelles sans pour autant connaître les excès de la Terreur. Leurs écrits ne méconnaissaient pas l'initiative de Le Chapelier, mais soulignaient que l'invention de ce droit était anglaise. Pour autant, les libéraux n'entendaient pas donner aux Chambres un pouvoir illimité. Ils craignaient la dictature collective autant sinon plus que la dictature d'un seul. Formellement, les pétitions devaient être adressées au chef de l'État. Leur examen relevait de l'une des chambres élues.

Lors de la session parlementaire de 1818, trois pétitions provoquèrent des discussions passionnées ; l'une touchait la question de la loi électorale, l'autre le rappel des bannis (ou des régicides, selon les termes des ultras), la troisième la suspension d'un professeur de l'École de droit. Libéraux et ultras s'affrontèrent à cette occasion.

6. « Un droit naturel », *Le Temps*, 26 juillet 1899, p. 1, col. 2.

Lors de la séance du 26 janvier 1819, le député ultra Bogne de Faya présenta le droit de pétition comme « utile au gouvernement pour apaiser le mécontentement des peuples et empêcher les révolutions <sup>7</sup> ».

Les députés Kergorlay<sup>8</sup> et Bonald<sup>9</sup>, deux des porte-parole du parti ultra, mirent en cause le droit de pétition lui-même. Kergorlay publia sous forme de brochure son argumentation. Pour lui, il ne s’agissait pas d’un droit, mais d’une simple tolérance. Il entendait réduire la compétence de la chambre exclusivement à la mise en cause des actes d’un ministre et considérait les pétitions sur des questions publiques comme de simples hommages, qui n’appelaient ni débat ni réponse. Seul le roi avait l’initiative de la loi. Surtout, il s’indignait de la démarche des fauteurs de trouble qui avaient recours à de tels procédés :

« . . . le principe même des pétitions collectives sur des objets de législation, doit être réprouvé et réprimé, parce qu’il est funeste à la tranquillité publique, parce qu’il tend manifestement à l’envahissement de la puissance législative, parce qu’il est l’institution d’un état de guerre contre toute Constitution établie. Les pétitions collectives sur des objets de législation sont l’artifice d’une minorité turbulente qui, se groupant pour faire nombre, veut effrayer par ce nombre une majorité paisible et dispersée et l’asservir ; veut surtout effrayer et asservir le gouvernement légitime et les pouvoirs constitutionnels qui sont les représentants légitimes et constitutionnels de cette majorité paisible et fidèle. Les signataires de ces pétitions sont ou des conspirateurs eux-mêmes, ou d’aveugles instruments de conspiration. Dociles d’ailleurs à l’ascendant de celui qui les met en œuvre, ils ne l’astreignent pas à une longue hypocrisie. Troupeau servile, ils frayent la route à l’usurpation par l’anarchie, et ne tardent point à se plier sans résistance au joug du tyran <sup>10</sup> ».

Lors de la séance du 29 avril 1826, consacrée à l’examen des pétitions, Castelbajac eut la même interprétation. Il demandait le rejet de pétitions qui portaient sur le projet de loi sur les <sup>11</sup> subsistances, car il estimait qu’il s’agissait de pétitions collectives qui, à ses yeux, constituaient « une usurpation contre les droits de la puissance législative, contre la prérogative royale, et les droits que les Chambres elles-mêmes ont de supplier le Roi de présenter des projets de loi. » Il appelait à refuser cet « abus du droit de pétition » qui était à l’origine d’une supplique présentée au roi pour lui demander de dissoudre la Chambre des Députés <sup>12</sup>. Le 13

7. *Journal des débats politiques et littéraires*, 27 janvier 1819, p. 3, col. 2.

8. Louis de Kergorlay (1769-1856). Émigré pendant la Révolution, rentré en France sous le Consulat, député de l’Oise en 1815-1816 puis 1820-1823, il fut pendant la Restauration l’un des porte-parole des ultras. Il fut nommé pair de France en 1823. Collaborateur du *Constitutionnel*, il publia sous forme de brochure son argumentation *Du droit de pétition*, Dentu, 1820.

9. Louis de Bonald (1754-1840). Émigré pendant la Révolution, revenu en France dès 1797, député de l’Aveyron de 1815 à 1823, puis pair de France. Il fut également l’un des animateurs de la pensée ultra et collaborateur du *Constitutionnel*.

10. Louis de Kergorlay, *op. cit.*, pp. 17-18.

11. Pétitions déposées par Benjamin Constant ?

12. *Journal des débats politiques et littéraires*, 30 avril 1826, p. 3, col. 2.

juin 1829, un débat éclata de nouveau sur cette question. Les conservateurs dénonçaient les abus, tandis que les libéraux, par la voix de d'Argenson, réclamaient de « dégager le droit de pétition de la multitude d'entraves dont il est entouré<sup>13</sup> ».

Pour les ultras, la pétition était un héritage de la plainte d'Ancien Régime. Elle n'était pas un droit, mais la manifestation de la bonté royale. C'est pourquoi seules les demandes individuelles devaient être admises.

Augustin Devaux, député du Cher, refusa cette interprétation de la pétition et en démonta point à point l'argumentation. L'interprétation qu'il donna de ce droit établit la doctrine libérale en la matière<sup>14</sup>.

Il attribuait à l'Angleterre l'origine de ce droit consacré par l'usage et le considérait comme un droit auxiliaire, destiné à assurer la jouissance du droit absolu qu'est la liberté. À ses yeux, la Révolution française n'avait pas créé, mais avait emprunté ce droit de transmettre des vœux individuels. Cette remarque constitue plus qu'une précaution oratoire ; le modèle des libéraux se situait non pas dans le passé révolutionnaire français, mais existait de l'autre côté de la Manche.

Il admettait la pétition collective, qui était à ses yeux légale, et la distinguait soigneusement de la pétition en nom collectif, c'est-à-dire transmise par une association qui en avait délibéré et avait éventuellement émis un vote<sup>15</sup>. La pétition collective respectait la liberté du signataire et devait être considérée comme la somme de pétitions individuelles. Le cosignataire d'une pétition était libre de ne pas signer. Cette interprétation libérale de la pétition, qui s'imposa de fait progressivement, marque une entorse à l'individualisme absolu et un glissement vers la reconnaissance implicite d'une possible action politique collective.

Les libéraux se défendaient de mettre en cause les prérogatives royales. Devaux refusait la contradiction entre l'initiative royale en matière législative et le simple vœu que constituait la pétition et soulignait que son utilité résidait dans l'établissement d'un lien entre le peuple et ses représentants élus afin d'éviter que ceux-ci ne méconnaissent ses besoins et que le pouvoir parlementaire ne tendît à devenir absolu. Lors de la séance publique de la Chambre des Pairs, le rapport de M. de Sèze, qui contestait la possibilité d'examiner des questions d'intérêt général, fut combattu par MM. Lanjuinais et Daru. Le comte de Molé fit admettre que, en l'absence de précision de l'article de la Charte, il appartenait à chaque pair de se prononcer selon sa conscience sur la recevabilité de chaque pétition.

La question fut de nouveau soulevée en 1827. Royer-Collard fit confirmer le principe selon lequel la Chambre devait examiner les vœux des citoyens dans la

13. *Journal des débats politiques et littéraires*, 14 juin 1829, p.2, col. 2 et 3.

14. Augustin Devaux, *Du droit de pétition*, Paris, Brissot-Thivars, 1820, p. 7 ; voir également Gustave Leblastier, *Du droit de pétition tel qu'il est établi par la Charte*, Saint Lô, Imp. De Marais Fils, 1820 et B.-L. Dunoyer, *Du droit de pétition à l'occasion des élections*, Paris, chez les marchands de nouveautés, 1824.

15. « Il est nécessaire de distinguer les pétitions en nom collectif des pétitions collectives. Les unes sont prohibées par l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 22 mai 1791, parce que le droit de pétition ne peut être délégué ; les autres sont permises par cela même qu'elles ne sont pas défendues, et parce que les cosignataires d'une pétition individuelle exercent eux-mêmes leur droit et ne le délèguent pas. ». Augustin Devaux, op. cit., p. 14.

mesure où les pétitions n’avaient pas un caractère impératif. Cette règle fit jurisprudence et permit l’examen des pétitions relatives à l’abolition de la peine de mort, à la loi électorale, au retour des cendres de Napoléon ou de Charles X, au pouvoir temporel des papes, etc. Pour les libéraux, la pétition constituait donc un antidote au danger de révolution. Le citoyen intéressé à la chose publique pouvait non seulement s’informer, mais également, par l’intermédiaire d’un député, émettre des propositions qui seraient prises en considération. Elle avait une fonction cathartique, car elle donnait la parole à ceux qui n’avaient pas le droit de vote. Pour autant, son usage devait être contrôlé afin d’éviter qu’elle ne déclenchât des revendications qui pourraient dégénérer en insurrections.

## Les pétitionnaires

Nombreuses furent les pétitions déposées auprès des conseils municipaux, des conseils généraux ou de la représentation nationale parmi lesquelles nous pouvons distinguer, dès l’origine, deux objets nettement distincts. Les unes étaient des réclamations formulées à propos d’abus ou de torts qui auraient été commis à l’encontre d’un particulier par l’administration. Le recours aux autorités avait pour objet de les alerter, d’obtenir réparation et, le cas échéant, d’éviter que de semblables erreurs ne se reproduisent. Les autres, relatives à des questions générales sur le gouvernement ou la société, étaient des vœux dont certains pouvaient s’apparenter à des propositions de réforme ou de loi.

Il est possible, en feuilletant les rapports, de saisir la diversité des demandes dont les élus pouvaient être saisis. La liste s’apparente quelque peu à un inventaire à la Prévert<sup>16</sup>. En 1897, l’on relève des demandes de buvettes en vue de l’Exposition universelle, des plaintes contre les agissements de notaires, d’huissiers, d’avoués ou de magistrats, des récriminations de détenus contre des séquestrations qu’ils estiment arbitraires, des demandes d’ouvriers visant à interdire l’emploi d’ouvriers étrangers, etc. Un nombre non négligeable était également déposé par des groupements professionnels : les marchands, les notaires, les huissiers, les marchands de vin, les agents des chemins de fer, les entrepreneurs, les imprimeurs, etc. Régulièrement, à l’échelon local ou national, étaient déposées des pétitions demandant l’amélioration des infrastructures de transport. Ces pétitions étaient renvoyées aux ministres concernés.

Les élus ne souhaitaient pas passer du temps à examiner des pétitions irrecevables. La validité de la pétition dépendait notamment de la qualité des pétitionnaires. Le premier règlement français en la matière fut celui que se donna la Constituante. Son chapitre V, adopté le 29 juillet 1789, précisait la procédure de dépôt. Toute pétition devait être rédigée par écrit et signée. Elle devait en outre indiquer la demeure du pétitionnaire (ou de l’un d’eux si elle était revêtue de plusieurs signatures). La signature devait être légalisée. Les pétitions imprimées

16. Très tôt, apparurent des pétitions dont le caractère était saugrenu ou utopique, qui dès lors mécontentaient les élus tenus de les examiner et d’y répondre. Bien vite, ces pétitions furent écartées sans être examinées.

furent acceptées, à condition de comporter le nom et l'adresse de l'imprimeur, lequel devait déposer deux exemplaires légaux.

Puisque les pétitions étaient supposées relever d'une démarche strictement individuelle, leur colportage fut longtemps interdit. Les policiers surveillaient attentivement tout mouvement qui tendait à recueillir des signatures en nombre à l'encontre du gouvernement. Sous la Monarchie de juillet, le Second Empire ou l'Ordre moral, le soupçon de colportage suffit à faire rejeter certaines pétitions sans examen.

La Monarchie de juillet ne pouvait être officiellement défavorable au droit de pétition. Dans la pratique, les gouvernements et l'administration usèrent des moyens dont ils disposaient pour empêcher certaines pétitions d'arriver à leur terme. Des pamphlets s'en plainquirent :

« Rien n'est plus frappant et aussi déplorable que la stérilité du droit de pétition dans notre France, pourtant si savante, si intelligente et si active. Au point de vue du progrès, ce droit est à la société ce que la liberté est à l'industrie. Le monopole administratif en repousse l'exercice en l'annihilant. Il dit que ce droit est abusif; qu'il amène à la tribune des utopies, des rêves d'illuminés, des plans de gouvernement ou d'administration que les citoyens peuvent produire par la voie de la presse<sup>17</sup> ».

Le même auteur soulignait l'importance de ce droit, qui donnait la possibilité aux individus de signaler les abus de l'administration.

La conquête de l'ensemble des pouvoirs par les républicains, en 1879, ne supprima pas pour autant toutes les règles en vigueur. Le républicanisme était légaliste et les modérés entendaient se garder de la pression des radicaux. La circulation des pétitions imprimées d'avance et colportées à l'état de formules uniformes fit l'objet, le 5 avril 1879, d'une circulaire du préfet de la Haute-Vienne. Il s'agissait en l'occurrence de pétitions ayant pour but d'obtenir des Chambres le rejet du projet de loi sur la liberté de l'enseignement supérieur. Le préfet rappelait aux maires et aux sous-préfets les prescriptions relatives au colportage des pétitions ainsi que les règles relatives à la légalisation des signatures. Les pétitions pouvaient être remises à des domiciles particuliers tandis que leur distribution ou la recherche des signatures sur la voie publique, dans les cafés, cabarets, débits de boissons, débits de tabac, cercles et autres lieux de réunion ainsi que dans les écoles étaient interdites, de même que l'affichage destiné à provoquer au pétitionnement. Les maires étaient tenus de légaliser les signatures même s'ils désapprouvaient la pétition; ils devaient exiger que les signatures fussent apposées devant eux, ou tout au moins que la véracité et la sincérité de chacune d'elles, prise individuellement, fussent certifiées par deux témoins<sup>18</sup>. Le sénateur Eugène Pelletan rappela, dans

17. M. Barrau, *Du Droit de pétition, cause de sa stérilité et moyens de l'atténuer*, Paris, impr. de É. Proux, 1845. Il est probable que cette brochure fut l'œuvre du professeur de lettres Barrau, qui publia plusieurs œuvres à caractère politique. Cf Dictionnaire des contemporains de Vapereau.

18. E. Pierre, supplément, pp. 300-301.

les séances des 3 et 5 février 1880, l'importance de la légalisation des signatures. La pratique fut maintenue, afin de ne pas laisser la possibilité d'une réunion et d'un débat public, de déposer les pétitions à signer chez un notaire ou dans un lieu public.

À plusieurs reprises fut abordée la question de savoir si ceux qui ne bénéficiaient pas du droit de vote — les femmes, les enfants, les militaires, les étrangers, les condamnés déchus de leurs droits civils — pouvaient être pétitionnaires.

En 1829, lorsque vint en discussion publique la pétition du capitaine Lafontaine, qui dénonçait l'abus de pouvoir dont il estimait avoir été victime, le ministre de la guerre lui-même, estimant que le pétitionnaire avait manqué à la discipline par les formes de sa réclamation, mit en doute que les militaires pussent bénéficier du droit de pétition. La Gauche de la Chambre des députés protesta, mais il n'y eut pas de véritable débat sur la question<sup>19</sup>. Les sondages que nous avons effectués dans les comptes rendus des séances consacrées à l'examen des pétitions n'ont pas révélé de mise en cause de ce droit. Le code de procédure pénale militaire ne contenait pas de rubrique concernant le droit de pétition.

En 1851, un membre de l'Assemblée législative M. Chapot, présenta une proposition tendant à régler les formes dans lesquelles devait s'exercer le droit de pétition ; la commission à laquelle on l'avait renvoyée y introduisit un article additionnel disposant que les femmes et les mineurs ne pourraient adresser de pétitions que pour des griefs personnels. Le rapport disait que des individus qui ne jouissaient pas des droits civils ne sauraient être admis à présenter des pétitions et affirmait que les femmes n'avaient pas à entrer dans la politique, car elles avaient à remplir un rôle plus conforme à leur nature et non moins important. L'article de la commission fut rejeté.

Lors de la séance au Sénat du 29 avril 1863, le rapporteur Royer aborda la question du droit de pétitionnement pour les étrangers<sup>20</sup>. Plus encore qu'un droit constitutionnel, écrivit Auguste Nefftzer, le directeur du *Temps*, la pétition devait être considérée comme un droit naturel, dont le caractère était véritablement universel<sup>21</sup>. Royer quant à lui distinguait le droit de vote du droit de pétitionnement : puisque les étrangers résidant en France étaient soumis aux lois de police et de sûreté ; puisque leurs immeubles étaient également soumis à la législation française, ils devaient avoir le droit de faire leurs réclamations par voie de pétition. Cette décision fit jurisprudence et les pétitions déposées par des étrangers furent examinées par les assemblées.

La question fut encore soulevée à la fin du siècle à propos des pétitions envoyées par Dreyfus et qui n'avaient pas été examinées<sup>22</sup>. Pour les dreyfusards,

19. *Journal des débats politiques et littéraires*, supplément au n° du 22 mai 1829, p. 3, col. 1 et 2. Le militaire, qui avait été emprisonné, destitué, poursuivi, attribuait l'attitude de ses supérieurs à ses prises de position politiques lors des élections de 1822.

20. La question préjudicielle avait été soulevée par le marquis de Boissy, lors de la séance du 18 mars, à l'occasion des pétitions présentées en faveur de la Pologne.

21. *Le Temps*, 1<sup>er</sup> mai 1863, p. 1, col. 2.

22. « Un droit naturel », *Le Temps*, 26 juillet 1899, p. 1, col. 2.

il s’agissait incontestablement d’un droit naturel, lequel ne pouvait connaître la moindre restriction.

Le droit de pétition constituait donc un droit plus large que le droit de vote. La pétition contribua à la politisation de la société. Les femmes, les étrangers, les mineurs ou les militaires pouvaient pétitionner. À condition, comme tous les pétitionnaires, de se soumettre à la forme réglementaire et à la procédure en usage.

### Une procédure parlementaire strictement règlementée

L’examen des pétitions devint une activité non négligeable des conseils et chambres élus qui, pour ne pas être débordés, codifièrent la procédure. Entre usage commode et règle stricte, la frontière était étroite et le passage du premier au deuxième se fit parfois insensiblement.

Le règlement établi par la Législative établit les fondements de la procédure d’examen des pétitions.

Toute pétition était transmise au président de l’assemblée ou déposée sur le bureau par un député solidaire de la pétition, qui devait y avoir apposé sa signature. Les pétitions étaient inscrites dans l’ordre d’arrivée sur un registre général qui était imprimé et distribué à tous les élus.

Un premier examen, fait par le Président de la Chambre des députés puis par une commission de neuf membres, donnait lieu à un rapport hebdomadaire<sup>23</sup> comportant le nom et le domicile du pétitionnaire, le numéro d’inscription au registre, l’objet, la date de l’examen. Parfois, la pétition était directement transmise à une autre commission concernée<sup>24</sup>. Selon l’avis de la commission, l’assemblée procédait à l’examen de la pétition ou à son renvoi au ministère concerné. La commission pouvait également décider qu’il n’y avait pas lieu d’examiner la pétition. La priorité ou l’urgence pouvaient être demandées par un élu.

Dès l’origine, il fut admis que les pétitionnaires devaient éviter le langage outrancier ou les propositions inconstitutionnelles sous peine de voir leur pétition rejetée avant même d’avoir été examinée. Ce point, qui faisait l’unanimité générale, ne fut pas remis en question, mais les gouvernements disposaient d’une marge d’appréciation qui leur permettait d’écarter les pétitions gênantes. Lorsque le journal ultramontain *l’Univers* diffusa une pétition réclamant une intervention de la France en faveur de la papauté, les termes étant jugés offensants pour l’Italie, le colportage en fut interdit par le ministre républicain de l’Intérieur Jules Simon<sup>25</sup>.

Le souvenir de la pression exercée par les pétitionnaires sur l’Assemblée nationale, l’Assemblée législative ou la Convention conduisit à introduire dès 1814 une restriction dans la procédure de dépôt des pétitions, qui ne pouvaient être transmises que par écrit. Il était interdit d’en apporter en personne et à la barre. L’Acte additionnel de 1815 reprenait cette procédure : le droit de pétition apparaissait

23. Puis un feuilleton mensuel.

24. Cet usage institué par la Législative, qui décida également que les rapports seraient prononcés et les pétitionnaires écoutés lors de la séance du dimanche.

25. *Le Temps*, 28 avril 1877, p. 1, col. 3



dans le titre VI, qui précisait les droits des citoyens. L'article 65 définissait avec une relative précision les conditions de recevabilité : toute pétition était individuelle, devait être adressée formellement à l'Empereur et déposée soit au gouvernement, soit aux deux Chambres ; elle serait présentée aux Chambres sous la garantie d'un élu et serait lue publiquement ; si la Chambre la prenait en considération, elle serait portée par le président à l'Empereur.

Les libéraux ne refusaient pas le débat, qui pouvait permettre l'évolution des positions, mais tenaient à éviter la discussion immédiate et en présence des pétitionnaires, qui avait été à l'origine de pressions sur les élus.

En janvier 1819, la Chambre des députés fut saisie d'une proposition du député d'extrême-gauche Dumeylet<sup>26</sup> concernant le mode de présentation et d'examen des pétitions. Cette question avait surgi lorsque la Chambre avait été saisie d'une pétition des élèves de l'École de droit après la suspension d'un professeur. La démarche du député était motivée par le constat de la stérilité de nombreuses pétitions, en raison soit de l'ignorance du public soit de l'incertitude de la Chambre sur la nature et les effets de ce droit. Les séances du 25 et du 26 janvier furent consacrées à la discussion. Il fut décidé que le feuilleton (distribué avant chaque séance) énoncerait le jour où le rapport des pétitions devrait être fait ; il indiquerait en outre le nom et le domicile du pétitionnaire, l'objet et la nature de la pétition ainsi que le numéro sous lequel elle était inscrite au registre de ta commission, le tout trois jours au moins avant la séance où le rapporteur de la commission devait être entendu. Le deuxième article adopté concernait la possibilité que se donnait la Chambre de demander au ministre auquel une pétition était transmise, de lui communiquer un rapport sur les suites qu'il donnait à la requête. En revanche, la Chambre ne rendit pas obligatoire cette procédure : il ne s'agissait pas d'introduire la possibilité de faire contrôler l'action des ministres par les députés<sup>27</sup>.

De plus en plus de pétitions furent renvoyées à l'administration. La bureaucratie les enterrait, si bien que les députés n'accordaient plus l'attention nécessaire à la séance consacrée à leur examen. Benjamin Constant blâma la lenteur avec laquelle la commission examinait les pétitions, qui était responsable du non-examen d'environ trois cents pétitions l'année précédente<sup>28</sup>. La lecture des rapports prenait la forme de conférences solennelles et ne suscitait pas de débat, sauf lorsqu'une pétition était annoncée et que l'opinion publique attendait le débat<sup>29</sup>.

Ainsi, la pétition était devenue une garantie contre les révolutions<sup>30</sup>.

En dépit de son souci de l'ordre public et de sa méfiance à l'égard des républicains, le Second Empire ne supprima point ce droit populaire. Il s'efforça de le

26. Le dictionnaire en ligne des parlementaires orthographe Dumeylet.

27. *Le Journal des débats politiques et littéraires*, 26 janvier 1819, p. 4, col. 1 et 2, 27 janvier 1819, p. 1, col. 1 et 2.

28. *Journal des débats politiques et littéraires*, 12 mars 1826, p. 3, col. 2.

29. Le pamphlétaire Barrau dénonça ce qu'il considérait comme une dérive. M. Barrau, op. cit., p. 8.

30. « En France, on se défie toujours du pouvoir ; dès que l'opinion s'échauffe, on fait ou l'on rêve une révolution ; en Angleterre on rédige une pétition, signée du pays tout entier. La révolution se fait sans coups de feu, sans désordres et sans misères. Il suffit de quelques feuilles de parchemin ». Edouard Laboulaye, *L'État et ses limites*, Paris, Charpentier, 1863, p. 232.

limiter, car le bonapartisme considérait que le suffrage suffisait pour que le peuple pût s'exprimer. La constitution de 1852 désigna le Sénat comme seule assemblée habilitée à recevoir les pétitions. Les débats n'étant pas publics, le droit de pétition fut édulcoré. Ceci n'empêcha pas leur nombre d'être important : on en dénombra 209 457 de 1852 à 1860<sup>31</sup>.

En outre, l'administration examinait avec la plus grande sévérité la recevabilité des pétitions et rejetait systématiquement toute pétition entachée du soupçon de colportage ou d'assemblée. Sans le mettre en première ligne, les libéraux réclamaient ce droit, au même titre que la liberté de réunion, de presse et de vote. À leurs yeux, la pétition était étroitement liée aux autres libertés fondamentales. Laboulaye plaidait pour un usage souple du droit de pétition, opposant le formalisme parfois rigide de l'administration française quant au respect des règles à la souplesse toute britannique. Il ne mettait pas en cause les principes règlementaires — formule rituelle, langage respectueux et modéré —, mais plaidait pour une rigidité moindre dans leur application. Le pragmatisme britannique devait être appliqué en France. E. Laboulaye espérait que la publicité des débats, accordée en 1860, associée au droit de pétition, permettrait de libéraliser l'Empire. Après le plébiscite de 1870, le Corps législatif fut autorisé à recevoir les pétitions.

L'Assemblée nationale reprit le règlement de la Législative et appliqua les règles mises en œuvre précédemment. Toutefois, le député Talion proposa de réformer la procédure à suivre pour l'examen des pétitions. Il s'agissait d'éviter une vaine perte de temps : sur 5790 pétitions examinées depuis l'élection de l'Assemblée, seules 2196 avaient pu faire l'objet d'un rapport en séance<sup>32</sup>. La proposition réitérait l'interdiction de déposer des pétitions collectives. La résolution en date du 3 juillet 1873 attribua aux commissions spécialement nommées pour l'examen des pétitions le droit de prendre des résolutions qui pouvaient devenir définitives, sans avoir besoin d'être discutées ni votées en séance publique. Toutefois, un bulletin spécial porterait à la connaissance du public la liste de toutes les pétitions déposées à la chambre. Cette mesure fut dénoncée par la Gauche comme étant, sous couvert d'efficacité, une restriction du droit de pétition<sup>33</sup>.

Les lois constitutionnelles de 1875 n'abandonnèrent pas le droit de pétition, mais, puisqu'il n'était pas interdit, son usage perdura et se développa, conduisant la Chambre des députés à en réglementer plus précisément l'usage. La pratique républicaine des pétitions s'inspirait de revendications qui avaient cours depuis plusieurs décennies et que la Monarchie de juillet, le Second Empire ou l'Ordre moral<sup>34</sup> avaient soigneusement refusées. Les mesures mises en œuvre tendaient d'une part à donner plus de publicité et d'autre part à assurer le suivi de l'instruction de la pétition<sup>35</sup>. Toute pétition devait faire l'objet d'un rapport public. Lorsqu'il y

31. Théophile Ducrocq, *Cours de droit administratif*, Paris, E. Taurin, 1881, tome 1<sup>er</sup>, p. 604.

32. *Journal des débats politiques et littéraires*, 24 juin 1873, p. 1, col. 4.

33. *Journal des débats politiques et littéraires*, 21 janvier 1872, p. 1, col. 6.

34. En guise de protestation contre les obstacles que l'administration avait opposés au mouvement pétitionnaire en faveur de l'amnistie, fut publiée une brochure qui établissait un « contre-compte-rendu » du mouvement pétitionnaire en faveur de l'amnistie. Pétitionnement en faveur de l'amnistie, Paris, P. Ritti, 1876.

35. M. Barrau, op. cit.

avait renvoi aux services d'un ministre, celui-ci devait faire connaître dans un délai de six mois la suite qu'il avait donnée à la pétition. D'une manière générale, le pétitionnaire devait être informé de la suite donnée à sa pétition.

Les articles 6, 7, 8 et 9 de la loi du 22 juillet 1879 relative au siège du pouvoir exécutif et des deux Chambres à Paris réitérèrent la règle selon laquelle toute pétition adressée à l'une ou l'autre des Chambres ne pouvait être faite et présentée que par un écrit et qu'il était interdit d'en apporter en personne ou à la barre. En outre était confirmée l'interdiction de toute incitation écrite ou orale, par affiche ou par rassemblement, en vue de discuter, rédiger et apporter aux Chambres une pétition<sup>36</sup>.

### « Républicanisation » des pétitionnements ?

L'interprétation républicaine de la pétition lui donnait un caractère plus absolu que celui que consentaient les libéraux. Tout citoyen en était bénéficiaire et pouvait en user pour exercer sa part de souveraineté nationale. En 1848, les plus radicaux firent pression pour que les clubs politiques fussent autorisés de nouveau à envoyer des délégations lire des pétitions à l'Assemblée. Le refus prononcé par l'Assemblée nationale constituante fut à l'origine de la manifestation du 15 mai 1848. Lors du procès de la Haute Cour de justice de Bourges, il fut notamment reproché à Louis Blanc d'avoir félicité les manifestants de la reconquête du droit d'apporter leurs pétitions à la Chambre, paroles jugées séditeuses<sup>37</sup>.

Conformément à l'usage qu'en faisaient les libéraux, de conserve avec eux parfois sous le Second Empire, ils eurent largement recours aux pétitions qui, dès lors, pallièrent l'absence de liberté d'expression. Dans le même temps, afin de pouvoir diffuser leurs idées, ils se soumettaient aux règles strictes imposées par le ministère de l'Intérieur. Ainsi les républicains abandonnèrent l'appel à l'insurrection révolutionnaire et admirèrent que le changement politique pouvait emprunter des formes légales.

Lorsque le vote était censitaire et la presse censurée et les réunions limitées, les pétitions constituèrent un vecteur efficace d'expression du mécontentement et des revendications de l'opinion publique. Les pouvoirs publics s'efforcèrent, tant bien que mal, de limiter, voire d'interdire les mouvements pétitionnaires, estimant que les chambres élues n'avaient pas à subir la pression de groupes particuliers. Reprenant à leur compte les revendications des libéraux de la Restauration, les républicains eurent souvent recours à ce moyen d'exprimer leurs revendications. Furent par exemple réclamées la réforme électorale, l'abolition de l'esclavage, l'établissement de l'obligation, la gratuité et la laïcité de l'enseignement, l'amnistie des condamnés pour délits politiques, etc.

Des moments pétitionnaires jouèrent un rôle non négligeable dans les moments de tensions politiques. Ainsi, la pétition de 1850 contre la loi de restriction

36. E. Pierre, *op. cit.*, suppl., p. 300.

37. Louis Blanc se défendit d'avoir prononcé ces paroles. Louis Blanc, *Histoire de la Révolution de 1848*, Paris, Marpon et Flammarion, 1880, tome 2, p. 84 et s.

du suffrage universel constitua, pour reprendre les termes de François Jarrige<sup>38</sup>, une véritable « barricade de papier ». Dès l’annonce du projet de loi, les républicains firent le choix d’un mode de résistance pacifique. La presse républicaine contribua largement à la diffusion de la pétition, qui parvint à rassembler près de 500 000 signatures. Il est à noter que la géographie du pétitionnement recoupe celle du vote. Au Parlement, le rapporteur minimisa le poids de la pétition, blâmant son langage grossier, insolent et séditieux. Il lui opposait la contre-pétition conservatrice. Finalement, il conclut au rejet pour vice de forme (le nom de l’éditeur n’était pas imprimé). Un an plus tard, une deuxième pétition demandait cette fois l’abrogation de cette loi.

La question italienne suscita également de nombreuses pétitions. En 1859-60, des pétitions fleurirent, réclamant le rattachement du Chablais à la Suisse, de la Savoie à la France, contestant celui de Nice à la France, etc. . . . Napoléon III et Cavour en occultèrent les résultats et soulignèrent ceux des plébiscites, supposés traduire l’adhésion massive des populations aux transferts de territoires. En 1860 comme en 1871, les catholiques se saisirent des pétitions pour contester la perte par la papauté de son pouvoir temporel sur les duchés centraux de la péninsule italienne.

Certaines pétitions particulières furent prétextes à ouvrir un débat politique d’ampleur : ainsi, le 19 mai 1862, l’examen d’une pétition sur la nomination d’un instituteur provoqua un débat au Sénat à propos de l’enseignement congréganiste.

Au cours des années 1870, temps d’incertitudes institutionnelles, les républicains et les monarchistes rivalisèrent dans l’usage des pétitions. En décembre 1872, les journaux républicains *Le Siècle* et *la République française* proposèrent à leurs lecteurs une pétition demandant la dissolution de l’Assemblée nationale et l’élection d’une Constituante. Le groupe parlementaire gambettiste Union républicaine publia une proclamation invitant les citoyens à soutenir le mouvement et les rassurait :

« Surtout, sachez bien et rappelez-vous que le droit de pétition est un droit inviolable et dont l’exercice est garanti par les lois du pays. Il est indissolublement lié au principe de la souveraineté nationale. Lui porter atteinte, ce serait attenter au suffrage universel lui-même<sup>39</sup> ».

Mis en cause pour un usage abusif de ce droit de pétition, Gambetta se défendit à la tribune<sup>40</sup> : la pétition ne faisait qu’appuyer la demande mainte fois réitérée de l’Union républicaine, qui n’avait pas été écoutée, d’organiser une discussion sur cette question. Il affirmait que la pétition avait recueilli plus d’un million de signatures. Les monarchistes ne se privèrent pas, de leur côté, de réclamer par voie de

38. François Jarrige, « Une « barricade de papier » : le pétitionnement contre la restriction du suffrage universel masculin en mai 1850 », *Revue d’histoire du XIX<sup>e</sup> siècle*, N° 29, 2009, pp. 53-70.

39. Cité par Joseph Reinach dans *Discours et plaidoyers politiques de M. Gambetta. III. 2<sup>e</sup> partie (suite)*, (19 septembre 1872-16 mai 1873), Paris, Charpentier, 1881, p. 221.

40. *Discours et plaidoyers politiques de M. Gambetta. III. 2<sup>e</sup> partie (suite)*, (19 septembre 1872-16 mai 1873) / publ. par M. Joseph Reinach, Paris, Charpentier, 1886, p. 226. Arthur Ranc, *De Bordeaux à Versailles. L’Assemblée de 1871 et la République*, (1876), Paris, M. Dreyfous, 1880, p. 144.

pétitionnement le rétablissement de la monarchie<sup>41</sup>. Après 1879, les radicaux ne se privèrent pas de rappeler par voie de pétition les engagements républicains et demandèrent l’amnistie pour les communards, la libération de Blanqui<sup>42</sup>, l’instauration du 14 juillet comme fête nationale. Certaines pétitions se faisaient l’écho de revendications que l’on peut trouver dans la presse : pour la réforme de la loi électorale ou de la constitution, pour une intervention de la France dans les questions internationales, pour l’arbitrage international, pour le divorce ou contre les célibataires, contre les francs-maçons ou contre les Jésuites, etc. À la fin du siècle, plusieurs pétitions successives demandèrent l’instauration d’une fête nationale en l’honneur de Jeanne d’Arc<sup>43</sup>. Certaines demandes étaient plus fantaisistes, comme cette pétition d’un individu qui réclamait une bourse pour financer un voyage à Rome dont l’objet était de faire reconnaître par le Pape une croix laïque<sup>44</sup>.

Certains auteurs cherchaient manifestement à donner quelque notoriété à un essai politique en leur donnant la forme d’une pétition : ainsi un discours en faveur de la paix<sup>45</sup>, contre certains impôts<sup>46</sup>.

## Conclusion

Le recours aux pétitions pour exprimer une contestation ou faire pression sur les élus s’imposa et prit, au XIX<sup>e</sup> siècle, en raison notamment de l’extension du droit de vote à tous les hommes majeurs et du développement de la presse, une dimension particulière. Incontestablement, la pétition fut un complément du vote et de l’affiche et contribua à l’acculturation démocratique des populations.

Le XIX<sup>e</sup> siècle constitua un « âge d’or » de la pétition. Son succès s’explique par l’espace original d’expression qu’elle offrait, lorsque le suffrage était limité ou contrôlé et que la presse elle-même était soumise à surveillance.

Lorsque les républicains accédèrent au pouvoir se produisit ce que nous pourrions considérer comme une dépolitisation de la pétition. Nous entendons signifier par cette formule qu’elle perdit son efficacité dans le débat public. La liberté de la presse eut un effet d’autant plus important que la presse populaire connut un essor remarquable. Les pétitions furent toujours nombreuses, mais elles concernaient principalement des questions individuelles.

Les élus accordèrent une attention inégale à l’examen des pétitions. Le compte rendu de la séance de la Chambre des députés du 24 mars 1838 traduit une certaine lassitude face à cet exercice qui pouvait paraître vain à certains :

41. [Peyron], *Le grand pétitionnement monarchique ou le seul vrai, nécessaire et légitime plébiscite*, Carpentras, impr. P. Prière, 1874.

42. *Pétition à M. le Président de la République*, Marseille, imp. de l’Égalité, 1879

43. L. Joly, op. cit.

44. Cité par L. Joly, op. cit., p. 149.

45. Antoine Boutroux, *Pétition à l’Assemblée nationale*, Gien, Imprimerie de Raud, 1874

46. *Impôt sur les célibataires. Pétition d’un bossu à l’assemblée nationale*, Paris, lib. gauloise, 1871

« La Chambre des Députés a consacré toute sa séance d'aujourd'hui au rapport des pétitions. La plupart des nombreuses pétitions sur lesquelles a porté la délibération n'offraient que peu d'intérêt et n'ont soulevé aucune discussion importante. Une pétition présentant quelques vagues théories de réforme électorale a été promptement écartée par l'ordre du jour. Une autre pétition ayant pour but de réclamer la suppression du prélèvement exercé par le Trésor public sur le produit des octrois municipaux, a plus longtemps occupé la Chambre. Communément, ainsi qu'en a pu le voir aujourd'hui, les questions d'intérêt général paraissent être assez peu du goût des pétitionnaires. Les questions d'intérêt local, d'intérêt individuel ou exceptionnel, voilà sur quoi s'exerce le plus souvent le droit de pétition. Aussi la séance des pétitions est-elle un pêle-mêle bizarre où la Chambre, en deux ou trois heures a souvent vingt votes à donner sur vingt questions disparates le tout, il est vrai, avec distraction visible on peut même dire assez excusable<sup>47</sup> ».

La pétition jouit aujourd'hui d'une image paradoxale. Elle est à la fois le signe d'un acte engagé convaincu — qui n'a pas aperçu les militants battant le pavé dans la froidure hivernale pour recueillir quelques signatures — et le reflet d'un certain désenchantement démocratique. « À quoi bon ? », se disent ceux qui pressent le pas en détournant les yeux. Cette ambiguïté résulte de la tension qui anime la démocratie : elle ne peut exister sans expression de la volonté des citoyens, mais l'action des hommes politiques semble bien dérisoire face à des contraintes multiples.

---

47. *Journal des débats politiques et littéraires*, 25 mars 1838, p. 2, col. 1.

## LAMARTINE ET LA QUESTION DES NATIONALITÉS EN 1848

ÉRIC GASPARINI

*Université d'Aix-Marseille — CERHIIP*

TOUT AU LONG DU XIX<sup>e</sup> SIÈCLE, l'idée du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le principe des nationalités<sup>1</sup> se sont invités dans les débats politiques qui ont secoué l'Europe ; depuis le congrès de Vienne qui organise l'Europe au lendemain de la défaite napoléonienne, divers évènements comme l'indépendance de la Belgique et de la Grèce en 1830, le Printemps des peuples en 1848, l'Unité italienne en 1859, l'Unité allemande entre 1867 et 1870, les lancinantes questions polonaise, balkanique et irlandaise, témoignent de l'importance primordiale de l'idée nationale dans l'évolution de l'Europe à l'époque contemporaine.

La vague révolutionnaire de 1848 déferle sur l'Europe du congrès de Vienne. Encouragé sinon déclenché par la révolution parisienne de février, le mouvement est accéléré par le succès de la révolution de Vienne où le 13 mars 1848, Metternich, véritable symbole de l'absolutisme et de cette Europe des dynastes, doit quitter le pouvoir. Le Printemps des Peuples présente des accents républicains, c'est le cas de la France, ou libéraux, débouchant sur la mise en place de monarchies constitutionnelles, ou encore nationaux, tels qu'ils s'expriment en Italie ou en Allemagne à travers les mouvements unitaires et dans l'Empire d'Autriche à

---

1. La tradition attribue à Pascal Mancini la première définition de la nationalité moderne. Elle a été donnée le 22 janvier 1851 dans son discours d'ouverture de la chaire de droit international à l'Université de Turin. On la retrouve dans ses *Prelezioni* parues à Naples la même année : « *Nazione è una società naturale di uomini, da unità di territorio, di origini, di costumi, di lingua conformata a comunità di vita e di coscienza sociale* ». Société humaine naturelle, fondée sur l'unité de territoire, d'origine, de mœurs et de langue, la nationalité mancinienne s'épanouit dans une communion parfaite de vie et de conscience sociales ( R. Joahannet, *Le principe des nationalités*, Paris, Nouvelle Librairie Nationale, 1918, p. 20).

travers les mouvements autonomistes. C'est la rupture du fameux équilibre européen, dont Metternich s'était fait le champion lors du congrès de Vienne et dont le philosophe Friedrich von Gentz avait esquissé les contours dans une brochure parue en 1800 et intitulée *De la paix perpétuelle*<sup>2</sup>, prônant contre Kant un système réaliste d'équilibre des puissances<sup>3</sup>.

Portés au pouvoir par la Révolution romantique, les quarante-huitards, hommes du gouvernement provisoire ou plus tard constituants, entendent mettre au premier plan la question des nationalités. Gustave Flaubert qui commente la victoire de l'émeute parisienne dans son *Éducation Sentimentale* l'a bien compris :

« Tout va bien ! Le peuple triomphe ! Les ouvriers et les bourgeois s'embrassent [...] La République est proclamée ! On sera heureux maintenant ! Des journalistes qui causaient tout à l'heure devant moi disaient qu'on va affranchir la Pologne et l'Italie ! Plus de rois ! Comprenez-vous ! Toute la terre libre ! Toute la terre libre ! »<sup>4</sup>.

Mais il convient de noter que ce messianisme révolutionnaire, favorable à l'essor des nationalités, mettant en avant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, refoule les accents bellicistes qui pourraient inquiéter l'Europe. Comme l'écrit Alphonse de Lamartine, alors ministre des Affaires étrangères du gouvernement provisoire : « La proclamation de la République française n'est un acte d'agression contre aucune forme de gouvernement dans le monde »<sup>5</sup>. En février 1848, le discours républicain se veut rassurant au plan extérieur comme le montrent ces propos de Garnier-Pagès dans une invocation à la République : « Tu auras horreur de tout ce qui est sang et carnage, tu ne feras plus que des conquêtes morales [...]. Tu n'auras des armées que pour venir en aide aux nationalités ! »<sup>6</sup>. Les révolutionnaires de février 1848 entendent donc fonder la libération des peuples de l'Europe sur les seules vertus de l'exemple français<sup>7</sup>.

Lamartine, ministre des Affaires étrangères du gouvernement provisoire, est l'homme qui au sujet de la question des nationalités illustre le mieux l'état d'esprit quarante-huitard, ses espérances et ses renoncements. Nous le prendrons comme guide pour voir comment le gouvernement provisoire républicain de 1848 appréhende le mouvement des nationalités (I), et envisage la question italienne (II).

2. M. Belissa, « Friedrich Von Gentz, la Révolution française et la reconstruction de l'ordre européen en 1800 », *La plume et le sabre- Hommages offerts à Jean-Paul Bertaud*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002, pp. 430-442.

3. B. Bernardi, « L'idée d'équilibre européen dans le *jus gentium* des modernes : esquisse d'histoire conceptuelle », *Discussions*, Deutsches Historisches Institut, volume 4, Paris, 2010, pp. 1-2.

4. G. Flaubert, *L'éducation sentimentale - histoire d'un jeune homme*, Paris, Michel Lévy, tome 2, 1870, pp. 87-88.

5. « Manifeste aux puissances — Circulaire du ministre des Affaires étrangères aux agents diplomatiques de la République française du 4 mars 1848 », dans A. de Lamartine, *Trois mois au pouvoir*, Paris, Michel Lévy, 1848, p. 69.

6. Garnier-Pagès, *Histoire de la Révolution de 1848*, Paris, Pagnerre, 1866, tome 5, p. 373.

7. Voir à ce sujet E. Desmons, « La question internationale dans la constitution du 4 novembre 1848 », dans L. Reverso (s. d.), *Constitutions, Républiques, Mémoires — 1849 entre Rome et la France*, Paris, L'Harmattan, 2011, pp. 109-115.



## I. Le mouvement des nationalités vu de France

Lamartine est un partisan radical de la paix. Déjà en 1847, lors de la campagne des banquets, il repoussait dans le discours de Mâcon toute incantation guerrière. Mettant la question de la paix et de la fraternité des peuples au cœur de son discours, l'écrivain s'exprimait en ces termes :

« Le premier dogme de la révolution bienfaisante que cette philosophie voulait faire prévaloir dans le monde, c'est la paix ! L'extinction des haines de peuple à peuple, la fraternité entre les nations : nous y marchons [. . .]. La guerre n'est qu'un meurtre en masse, le meurtre en masse n'est pas un progrès »<sup>8</sup>.

Quelques jours après sa nomination aux affaires étrangères, qui rassure tous les pacifistes français, de Thiers à Rémusat, Lamartine écrit le 27 février aux corps diplomatiques étrangers à Paris :

« La forme républicaine du nouveau gouvernement n'a changé ni la place de la France en Europe ni les dispositions sincères et loyales à maintenir des rapports de bonne harmonie avec les puissances qui voudront comme elle l'indépendance des nations et la paix du monde »<sup>9</sup>.

Et le visage pacifiste donné à la diplomatie française par le nouveau ministre des Affaires étrangères est officialisé par la circulaire du 4 mars suivant, adressée aux agents diplomatiques français, mais publiée sous le nom de *Manifeste à l'Europe* ou encore de *Manifeste aux Puissances*. Lamartine cherche à rassurer l'Europe et il insiste sur le fait que les formes de gouvernement ont des diversités aussi légitimes que les diversités de caractère, de situation géographique et de développement intellectuel, moral et matériel chez les peuples. Ainsi, en 1848, « la guerre n'est donc pas le principe de la République française, comme elle en devint la fatale et glorieuse nécessité en 1792 »<sup>10</sup>. Toutefois, la guerre n'est pas totalement exclue de ce manifeste, mais sous la plume de Lamartine le rôle qui lui serait dévolu a profondément changé de nature et l'argumentation employée n'a plus grand-chose à voir avec celle utilisée habituellement par les publicistes républicains<sup>11</sup>. Il

8. Cité par B. Dimopoulou, « L'art de l'autoportrait dans l'histoire de la révolution de 1848 », dans N. Courtinat (s. d.), *Lamartine : autobiographie, Mémoires, fiction de soi*, Clermont-Ferrand, Presses de l'Université Blaise Pascal, 2009, p. 94.

9. Lettre aux ambassadeurs des puissances étrangères du 27 février 1848, dans A. de Lamartine, *Trois mois au pouvoir*, op.cit., p. 68.

10. « Manifeste aux puissances », dans A. de Lamartine, *Trois mois au pouvoir*, op.cit., p. 70. Selon le ministre français, « la Monarchie et la République ne sont pas, aux yeux des véritables hommes d'État, des principes absolus qui se combattent à mort ; ce sont des faits qui se contrastent et qui peuvent vivre face à face, en se comprenant et en se respectant » (Ibid).

11. Comme l'écrit Éric Desmons, « jusque dans les années 1830 la guerre patriotique restera associée à la Révolution, comme la Révolution sera associée à la République. On répète encore pieusement, dans les années 1840, le mythe des origines : seules les armes peuvent garantir l'intégrité de la Révolution et de la République » (« La question internationale dans la constitution du 4 novembre 1848 », op.cit., p. 112).

ne s’agit plus de faire comme en 1792 la croisade de la liberté, mais de défendre avec une grande fermeté le territoire national contre toute agression<sup>12</sup>. En fixant ainsi les principes d’un patriotisme de défense nationale, Lamartine donne aux républicains une doctrine qu’ils vont durablement s’approprier et en même temps il sonne le glas du vieux principe de la propagande révolutionnaire. Le manifeste évoque également la question des nationalités et Lamartine y aborde la question des traités de 1815. En effet, le ministre des Affaires étrangères écrit :

« Les traités de 1815 n’existent plus que comme faits à modifier d’un accord commun [. . .]. La République déclare hautement qu’elle a pour droit et pour mission d’arriver régulièrement et pacifiquement à ces modifications »<sup>13</sup>.

Cette adresse à l’intention des gouvernements européens a également pour but de satisfaire la revendication des patriotes français, mais aussi celle des Polonais, Hongrois, Italiens et autres patriotes étrangers alors en exil à Paris. La politique des nationalités qui s’esquisse ainsi s’adresse à la fois aux gouvernants, et aux gouvernés. En effet, poursuit Lamartine :

« Si l’heure de la reconstruction de quelques nationalités opprimées en Europe paraissait avoir sonné dans les décrets de la Providence [et Lamartine de citer la Suisse ou l’Italie], la République française se croirait en droit d’armer elle-même pour protéger ces mouvements légitimes de croissance et de nationalité des peuples »<sup>14</sup>. Il termine ainsi : « La France a la conscience de sa part de mission libérale et civilisatrice dans le siècle [. . .]. Si l’Europe est prudente et juste, il n’y a pas un de ces mouvements qui ne signifie paix »<sup>15</sup>.

Il n’est donc pas question d’aide directe aux révolutionnaires européens. Tel est le messianisme révolutionnaire que souhaite pratiquer le nouveau gouvernement républicain de la France. Pour autant, le gouvernement provisoire n’est pas exempt d’ambiguïtés. En effet, le 27 mars, sur la proposition de Ledru-Rollin il a soutenu la constitution de bataillons étrangers stationnés aux frontières<sup>16</sup>. Les grands noms du Printemps des Peuples posent également leurs regards sur l’action des hommes de Paris et ne retiendront du manifeste du 4 mars que les formules qui les arrangent. Ainsi Adam Mickiewicz, dont la personne symbolise la lutte des Polonais pour l’indépendance et que les Parisiens connaissent bien depuis que Michelet l’a accueilli au Collège de France, expose son point de vue dans une lettre

12. Ibid, p. 74 : « La République française n’intentera donc la guerre à personne. Elle n’a pas besoin de dire qu’elle l’acceptera, si on pose les conditions de guerre au peuple français ».

13. Ibid, p. 75 : « Les traités de 1815 n’existent plus en droit aux yeux de la République française ; toutefois, les circonscriptions territoriales de ces traités sont un fait qu’elle admet comme base et point de départ dans ses rapports avec les autres nations ».

14. Ibid, p. 76.

15. Ibid, p. 78.

16. P. Cabanel, « La gauche et l’idée nationale », dans J.J. Becker et G. Candar (s. d.), *Histoire des gauches en France*, vol. 1, Paris, La Découverte, 2005, pp. 506-521.

à Lamartine : « L'action de la France dans certains cas, par exemple en Pologne et en Italie, est nécessaire et salutaire pour ces pays aussi bien que pour la France. Les peuples ne mettent plus en doute l'action désintéressée de la France »<sup>17</sup>. À cette adresse, Lamartine répond que la France ne doit pas seulement des vœux et des larmes à la Pologne, elle doit un appui moral et éventuel en retour du sang polonais qui a été semé « pendant nos grandes guerres sur tous les champs de bataille de l'Europe »<sup>18</sup>, allusion à l'engagement polonais dans l'épopée napoléonienne. Mais il n'appartient qu'à la France de choisir le moment où il sera possible de rendre à la Pologne, sans agressivité et sans effusion de sang la place qui lui est due « dans le catalogue des peuples »<sup>19</sup>.

Si l'enthousiasme révolutionnaire est ainsi réfréné au nom du principe de réalité, et par l'impératif de consolider la République à l'intérieur du pays, la question des nationalités reste toutefois prégnante dans l'action de Lamartine. En effet, durant son ministériat, il ne cesse de recevoir des délégations étrangères et de répondre aux sollicitations qui viennent de différents mouvements européens émancipateurs, polonais, italiens, irlandais, hongrois ou encore allemands. Mais les réponses du ministre si elles reconnaissent la légitimité des aspirations nationales de ces peuples renvoient toujours à l'impératif de préserver la paix de l'Europe. Ainsi, il met en garde les Polonais :

« Est-ce que le traité de Pilnitz se trame par hasard contre nous ? Est-ce que la coalition des souverains absolus se noue et s'arme sur nos frontières et les vôtres ? Non ! Vous le voyez, chaque courrier nous apporte une acclamation victorieuse des peuples qui se scellent dans notre principe, et qui fortifient notre cause précisément parce que vous avez déclaré que ce principe était le respect du droit, des volontés, des formes de gouvernement, du territoire de tous les peuples [...]. Regardez la Belgique ! regardez la Suisse ! regardez l'Italie ! regardez l'Allemagne méridionale tout entière ! regardez Vienne ! regardez Berlin ! Que vous faut-il de plus ? Les possesseurs eux-mêmes de vos territoires vous ouvrent la route vers votre patrie et vous appellent à en reconstituer pacifiquement les premières assises ! »<sup>20</sup>.

L'idée de Lamartine, et à travers lui, du gouvernement provisoire, est ainsi la mise en place d'un nouveau système de relations internationales reposant sur la paix. C'est clair à propos de l'Allemagne dans laquelle « les nations germaniques travaillent à modifier d'elles-mêmes leur système intérieur de confédération et à créer l'unité et le droit des peuples qui ont une place à leur revendiquer dans

17. Cité par P. Darriulat, *Les patriotes : la gauche républicaine et la nation (1830-1870)*, Paris, Seuil, 2001, p. 194.

18. A. de Lamartine, « Réponse à une députation des Polonais demandant l'appui du Gouvernement pour le rétablissement de la nationalité polonaise », *La France parlementaire (1834-1851)*, Paris, librairie Internationale, 1865, tome 5, p. 221.

19. Ibid.

20. Ibid, p. 222.

son sein »<sup>21</sup>. C'est clair également concernant l'Irlande, sur laquelle les quarante-huitards s'apitoient. Comme l'écrit Gustave de Beaumont, l'Irlande est le théâtre d'un combat, d'un drame dans lequel l'Angleterre joue un grand rôle et « c'est d'Irlande que la démocratie souffle sur l'Angleterre ses plus ardentes passions ; c'est d'Irlande que partent les coups les plus capables d'ébranler dans sa base le vieil édifice de la constitution britannique »<sup>22</sup>. Comme l'écrit encore Cormenin :

« Verte Irlande, misérable pays qui fait trembler l'Angleterre [...]. Voici ton O'Connell agenouillé au pied de la croix avec quatre millions d'hommes. Il parle et tous se lèvent, et tous le bras étendu, les yeux au ciel : Nous jurons disent-il de mourir pour la sainte défense de la religion, de la liberté et de la patrie »<sup>23</sup>.

Cependant, voici la réponse de Lamartine à une députation d'Irlandais demandant la sympathie de la France pour l'indépendance de l'Irlande :

« L'Irlande sait combien ses destinées, ses souffrances et ses progrès successifs en liberté religieuse, en unité et en égalité constitutionnelle avec les autres parties du Royaume-Uni ont ému de tout temps le cœur de l'Europe. Dites à vos concitoyens que le nom de l'Irlande et le nom de la liberté courageusement défendue contre le privilège est un même nom pour tout citoyen français ! [...]. Quant à d'autres encouragements, il ne serait pas convenable de vous les donner [...]. Je le répète à propos de toute nation qui a des débats intérieurs à vider avec elle-même ou avec son gouvernement [...]. Nous ne sommes d'aucun parti en Irlande ou ailleurs, que du parti de la justice, de la liberté et du bonheur des peuples ! Aucun rôle ne nous serait acceptable, en temps de paix, dans les intérêts et dans les passions des nations étrangères ! »<sup>24</sup>.

Il apparaît donc patent que pour le représentant du gouvernement français, la volonté d'éviter une nouvelle coalition des puissances contre la France prime sur la solidarité révolutionnaire. Une telle conception, qui est une rupture d'avec la tradition révolutionnaire française, est finalement un désaveu du principe récemment proclamé de la fraternité européenne. En définitive, les républicains au pouvoir, Lamartine en tête, optent pour une démarche de responsabilité où le principe de réalité bride l'enthousiasme révolutionnaire. Les mots de Lamartine à propos de la Pologne traduisent d'ailleurs ce changement : « Il y a quelque chose qui contient et qui éclaire notre passion même pour la Pologne : c'est notre raison »<sup>25</sup>. Lamartine

21. Ibid.

22. G. de Beaumont, *L'Irlande sociale, politique et religieuse*, Bruxelles, Wouters, 1843, p. 6.

23. Timon (alias Cormenin), *Feu ! Feu !*, Paris, Pagnerre, 1845, p. 24.

24. A. de Lamartine, « Réponse à une députation des irlandais demeurant à Paris », dans *Trois mois au pouvoir*, op.cit., p. 117.

25. A. de Lamartine, « Réponse à une députation des Polonais demandant l'appui du Gouvernement pour le rétablissement de la nationalité polonaise », *La France parlementaire (1834-1851)*, op.cit., p. 221.

justifiera d'ailleurs contre Louis-Napoléon Bonaparte en juillet 1848 devant l'Assemblée constituante la diplomatie mise en œuvre par le gouvernement provisoire de la manière suivante :

« La République du 24 février se vante d'avoir une autre diplomatie que celle de la Convention et de l'Empire, que celle du désespoir ou celle de la conquête ; l'influence conquise en quatre mois par la France, l'impossibilité de voir se reformer contre elle la coalition, à moins qu'elle ne la renouât elle-même de ses propres mains, atteste, quoi qu'en dise Monsieur Bonaparte, qu'il y a là une politique aussi démocratique que nationale, une politique aussi ferme que modérée ; c'est cette politique que le gouvernement de Février a inaugurée, et dont le gouvernement actuel suivra, je n'en doute pas, les grandes lignes et les heureuses traditions »<sup>26</sup>.

## II. La question italienne

Au moment où éclate la révolution parisienne, l'Italie est en effervescence depuis plusieurs mois. L'élection au souverain pontificat du cardinal Mastai, devenu Pie IX, avait encouragé les ennemis de l'ordre absolutiste. La question italienne était d'ailleurs l'une des préoccupations du gouvernement précédent<sup>27</sup>, même si Guizot s'était rapproché de l'Autriche en 1847. Fatalement, la mise en place du régime républicain à Paris devait susciter les espoirs des patriotes italiens et laisser augurer une grande politique italienne de la part de la France. L'engouement français pour l'émancipation de la sœur latine ne faisait alors pas équivoque. Un peu avant la Révolution de février, Eugène Pelletan n'écrivait-il pas dans le journal *La Presse* : « Avant d'être libre, il faut être. La nationalité précède la liberté [...] Nationalité ! Voilà la chaîne électrique qui a uni l'Italie tout entière »<sup>28</sup>. L'historien républicain Edgar Quinet écrivait lui : « Il faut former, créer une Italie, c'est-à-dire une chose qui n'a jamais été [...] la situation pour l'Italie est telle, qu'il faut qu'elle choisisse entre deux choses : ou bien renoncer à sa nationalité, ou bien détruire pour jamais le pouvoir temporel du Saint-Siège »<sup>29</sup>. Lamartine lui-même, alors opposant au gouvernement de Guizot et sympathisant de la cause italienne, avait affirmé le 20 janvier 1848 à la chambre des députés que « sous le gouvernement de la France, il y avait la France elle-même [...], la France libre de ses sympathies, persévérante dans ses amitiés et dans ses principes et qui saluera toujours avec gloire et avec ivresse le jour de la résurrection de l'Italie »<sup>30</sup>.

26. Ibid, p. 353.

27. F. Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Paris, Michel Lévy, tome 8, 1867, p. 339 et s. ; pour Guizot déjà, la question de l'indépendance italienne est celle de « l'expulsion de l'Autriche de tout le sol italien » (Ibid, p. 380).

28. Cité par G. Dotoli, *Les traductions de l'Italien en Français au XIXème siècle*, Paris, Presses de l'Université Paris Sorbonne, 2004, p. 74.

29. E. Quinet, *La question Romaine devant l'histoire - 1848 à 1867*, Paris, Armand le Chevalier, 1868, p. 41.

30. A. de Lamartine, *La France parlementaire (1834-1851)*, Paris, librairie Internationale, 1865, tome 5, p. 150.

Toutefois, après les évènements de février, l'enthousiasme pour la cause italienne en reste aux proclamations de principe, même si la guerre piémontaise de 1848 contre l'Autriche enflamme le cœur des Français comme en témoignent ces propos de Garnier-Pagès : « Nos idées révolutionnaires [...] remuent tous les peuples. La Pologne et l'Italie doivent se constituer. Leur liberté est nécessaire pour assurer la liberté de l'Europe. Leur cause est juste ! »<sup>31</sup>. Bien entendu, on connaît les paroles fameuses de Lamartine adressée à Mazzini et à une députation de l'Association Nationale Italienne qu'il reçoit à l'Hôtel de Ville de Paris le 27 mars 1848 : « Allez dire à l'Italie qu'elle a des enfants de ce côté des Alpes »<sup>32</sup>. Mais le discours hardi prononcé à la chambre sous la Monarchie de Juillet a fait place à une grande prudence sinon à beaucoup de distance. Ainsi, dans sa réponse à la députation italienne, Lamartine se refuse à prononcer le mot d'unité ni même celui de fédération. Certes, l'Italie reste à ses yeux sinon la reine des nations du moins celle des races humaines<sup>33</sup>. Il suffirait qu'elle reprenne sa place et l'univers reconnaîtrait la royauté intellectuelle du génie italien<sup>34</sup>. Mais au-delà de l'attachement du poète envers une patrie intellectuelle, Lamartine reste sur les positions énoncées dans son manifeste du 8 mars. En effet,

« je n'entrerai avec vous dans aucun détail sur les diverses questions politiques que votre réunion nationale doit débattre dans la plénitude de son libre arbitre, et à l'abri de toute influence internationale. Nous avons proclamé le dogme du respect des nationalités, des gouvernements et des peuples ; nous ne démentirons jamais ce dogme aussi respectueux pour les peuples et pour les gouvernants que pour nous-mêmes »<sup>35</sup>.

À ceux venus lui demander l'appui de la République française, le ministre des Affaires étrangères du gouvernement provisoire oppose ainsi une fin de non-recevoir. En effet :

« Vous entendez d'ici vos frères de Naples, de Turin, de Rome, de Florence qui vous appellent. Vous allez sans doute les rejoindre, les aider dans cette œuvre pacifique et déjà accomplie, je l'espère, des constitutions nouvelles de toute nature que la diversité des États de l'Italie fait surgir »<sup>36</sup>.

D'unité, de fédération, de république italienne, d'intervention militaire française point ! Quel fossé entre cette attitude et celle d'un Proudhon qui écrira dans *Le Peuple* du 12 décembre 1848 : « Il faut envoyer nos bataillons au secours des

31. Garnier-Pagès, *Histoire de la Révolution de 1848*, op.cit., p. 219.

32. Réponse à une députation de l'Association Nationale italienne le 27 mars 1848, dans A. de Lamartine, *La France parlementaire (1834-1851)*, op.cit., p. 232.

33. A. de Lamartine, *La politique et l'histoire*, Paris, Imprimerie Nationale, 1993, p. 339.

34. Ibid, p. 340.

35. Ibid, p. 340-341.

36. Ibid, p. 341.

Italiens et nos flottes contre le Bourbon de Naples »<sup>37</sup>. Est-ce à dire que le principe de réalité, qui prévaut alors dans la diplomatie française, a définitivement sapé toute velléité interventionniste contre l’Autriche en Italie ? En fait, il semble que le refus français de s’engager soit le résultat d’une reconsidération de la donne politique dans la péninsule italienne. Dans la crise qui se développe au-delà des Alpes, le partenaire principal de la France est désormais l’État piémontais. Il rappelle fermement cette ligne de conduite aux différents consuls de France dans les États sardes :

« Les institutions libérales que vient d’obtenir la Sardaigne, le besoin qu’elle doit éprouver de les développer pacifiquement et dans toute la plénitude de son indépendance, sa situation assez critique vis-à-vis de l’Autriche [...] lui créent plus que jamais des liens de sympathie, d’affinité et d’union avec la France »<sup>38</sup>.

S’ouvre donc une perspective d’intervention, paradoxalement peu compatible avec les principes pacifiques énoncés par Lamartine dans son *Manifeste à l’Europe*. D’ailleurs, le gouvernement provisoire a constitué une armée des Alpes, dont le commandement a été confié au maréchal Oudinot dont le quartier général se trouve à Grenoble. De même, une escadre française doit se diriger vers Gênes<sup>39</sup>. Or, il semble bien que Lamartine, en osmose avec ses collègues du gouvernement provisoire, et aux commandes d’une sorte de *realpolitik* française soit optimiste quant au succès du mouvement national déclenché en Italie du Nord tout en restant très réservé quant à un appui direct de la France<sup>40</sup>. Comme il l’écrit à son représentant à Turin, « la France n’interviendra que si l’Italie l’appelle »<sup>41</sup>. À ce moment, le gouvernement provisoire semble en mesure de jouer un rôle décisif dans les événements d’Italie dans laquelle plusieurs tendances ont émergé : les républicains unitaires de Mazzini, les fédéralistes, ou encore les partisans d’une monarchie constitutionnelle dominée par le Piémont-Sardaigne. Les limites de la *realpolitik* lamartinienne sont atteintes comme l’indique le rapport envoyé au ministre des Affaires étrangères le 2 mai 1848 : « La France ne peut apporter la république en Italie qu’en l’imposant »<sup>42</sup>. Or le 10 mai, Lamartine entre dans la commission exécutive et laisse le portefeuille des affaires étrangères. Le 8 mai, il a dressé devant l’assemblée le constat suivant dans son rapport sur les relations extérieures de la République : « La campagne de l’indépendance italienne se poursuit lentement par l’Italie seule, mais devant la Suisse et la France armées, prêtes

37. Cité par G. Dotoli, *Les traductions de l’italien en Français au XIX<sup>ème</sup> siècle*, op.cit., p. 75.

38. F. Boyer, « Lamartine et le Piémont », *Revue d’Histoire diplomatique*, tome 64, 1950, p. 43.

39. F. L’Huillier, *Lamartine en politique*, Strasbourg, Presses Universitaires, 1993, p. 207.

40. Concernant la guerre austro-piémontaise de 1848, Lamartine écrira plus tard à propos du Piémont : « Nous n’avions ni provoqué, ni encouragé sa guerre à l’Autriche. La question était avant tout italienne. Je ne devais pas y substituer une question française ; nous aurions eu l’air de venir conquérir quand nous devions que secourir » (*La politique de Lamartine — choix de discours*, Paris, Hachette, tome 2, 1878, p.313).

41. F. Boyer, *La Seconde République, Charles-Albert et l’Italie du Nord en 1848*, Paris, Pédone, 1967, p. 71.

42. Cité par F. L’Huillier, *Lamartine en politique*, op.cit., p. 211.

à agir si l'intérêt de leur principe ou la sûreté de leurs frontières leur semblaient compromis »<sup>43</sup>. Les journées de juin qui vont paralyser le gouvernement français et l'offensive autrichienne en Lombardie vont définitivement clore la question.

Assurément, la Révolution parisienne de 1848 s'inscrit dans le mouvement du Printemps des peuples. Certainement, la question des nationalités ou celle du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes sont posées à cette occasion par les républicains quarante-huitards. Mais les hommes du gouvernement provisoire n'ont guère dépassé les proclamations de principe. La période où l'on demandait à corps et à cris l'intervention française contre les régimes absolutistes semble révolue. On peut alors célébrer tel ou tel peuple martyr ou héros de la liberté, mais de février à mai 1848, on se contente, en faisant appel à une rhétorique plus qu'entendue, de leur rendre un hommage soutenu, sans véritablement chercher à définir ce que pourrait être une politique étrangère républicaine. Il est difficile de rendre compte des conséquences de ce rendez-vous manqué, mais il va contribuer à n'en pas douter à distendre les liens entre idée nationale et idéal démocratique. La suite est connue. Les journées de juin qui rompent la Nation sonnent le glas de l'interventionnisme français en Europe et il sera paradoxal de voir la France intervenir militairement contre la République romaine de Mazzini en 1849. Finalement, c'est le Second Empire qui reprendra à son compte le principe des nationalités, et c'est le traité de Paris de 1856 qui sera le vrai pendant du congrès de Vienne de 1815.

Quant à Lamartine, que nous avons pris comme fil conducteur alors qu'il était ministre des Affaires étrangères du gouvernement provisoire, il sera désavoué lourdement lors de l'élection présidentielle qui verra la victoire de l'ancien *carbonaro* Louis Napoléon Bonaparte. Aux Italiens qui imploraient son engagement, Lamartine avait reproché d'invoquer la figure de Machiavel, l'un des pères du patriotisme dans la péninsule. Il leur avait demandé de lui substituer le nom plus pur de Washington<sup>44</sup>. C'était oublier un peu vite que ce dernier avant d'organiser la liberté américaine avait été chef de guerre !

Il y a encore en novembre 1848, alors que la constitution vient d'être achevée, des républicains qui veulent croire à la survie du messianisme quarante-huitard. Tel est le cas d'un Francisque Bouvet qui s'écrie à l'Assemblée :

« Si vous cessez un seul instant d'exercer votre influence sur les éléments légitimes des nationalités et des libertés, bientôt la République repoussée en sens contraire de son principe succombera »<sup>45</sup>.

C'est exactement ce sentiment qui animait Michel Bakounine qui rédigeait une tribune dans *La Réforme* du 13 mars 1848 :

« Il faudrait ne pas comprendre la France, et surtout la France de la Révolution, pour s'imaginer qu'elle puisse jamais rester indifférente aux spectacles des luttes entre les peuples et les gouvernements

43. A. de Lamartine, *La politique et l'histoire*, op.cit., p. 354.

44. Réponse à une députation de l'Association Nationale italienne le 27 mars 1848, dans A. de Lamartine, *La France parlementaire (1834-1851)*, op.cit., p.232.

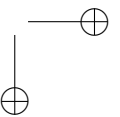
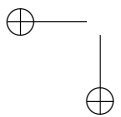
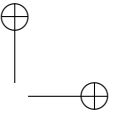
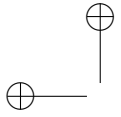
45. *Compte-rendu des séances de l'Assemblée Nationale*, Paris, Panckouke, volume 5, 1850, p. 339.



[...]. Comment arrêter la propagande révolutionnaire d'une nation qui, dans le premier élan de sa joie, ne songe pas à elle-même, mais seulement au bonheur et à la liberté des autres pays ! La politique de la non-intervention absolue, politique bâtarde, hypocrite, issue d'un système hypocrite et bâtard, ne sera jamais celle de la République française. La démocratie exclut la conquête ; mais la victoire du principe révolutionnaire en Europe est pour la France une question de vie ou de mort. La Révolution périra si la royauté ne disparaît pas complètement de la surface de l'Europe »<sup>46</sup>.

---

46. Cité par P. DARRIULAT, *Les patriotes : la gauche républicaine et la nation (1830-1870)*, op.cit., p. 178.



## LA PROLUSIONE DI PASQUALE STANISLAO MANCINI SUL PRINCIPIO DI NAZIONALITÀ (TORINO - 1851)

GIAN SAVINO PENE VIDARI

*Université de Turin*

**S**IN DAI PRIMI ANNI DELLA RESTAUZIONE in Italia i fermenti avviati in periodo francese a favore di un'unità nazionale della penisola si sono materializzati nei moti rivoluzionari del 1820-21 e del 1831-33, per prendere una consistenza molto più ampia nel 1848. La prospettiva della « unità nazionale » accendeva gli spiriti dei 'patrioti', sebbene l'accezione potesse non essere univoca, e si presentasse sovente pure un po' nebulosa negli intendimenti dei vari appassionati fautori. Risultavano inoltre spesso piuttosto oscure le modalità tramite le quali si sarebbe raggiunto questo obiettivo : alcuni prevedevano una ribellione popolare generale, altri aspiravano ad accordi federativi fra gli Stati esistenti, altri ancora pensavano ad una guerra di qualche principe 'patriottico' contro altri 'retrivi', con un eventuale appoggio di gruppi armati di 'popolo'.

Di certo si sapeva però che in Europa anche dopo il 1848, fallita la fiammata rivoluzionaria, ad ispirare la politica continentale delle grandi potenze continuavano ad essere i principi legittimisti del Congresso di Vienna, dai quali ci si era scostati — *'pour cause'* — in due soli casi, cioè nel 1829 per la Grecia e nel 1830-31 per il Belgio. L'Italia doveva rientrare, volente o nolente, in quest'impostazione e nel 1849 era stata ricondotta 'felicamente' all'ordine di Vienna, nonostante l'intenso fermento per staccarsene con l'obiettivo dell'unità nazionale, in contrasto però con la geografia politica della penisola disegnata nel 1815 a Vienna.

Nella Torino rimessa in riga dopo la sconfitta militare di Novara del 1849 non c'era che da accettare l'ordine costituito, ma si poteva ancora lanciare un messaggio contrario a questo stato di cose ed a favore dell'unità italiana : si poteva rivendicare da un lato di fronte all'opinione pubblica italiana ed europea la validità del principio di nazionalità nella penisola al centro del Mediterraneo, dall'altro

si poteva invocare il rispetto delle aspettative di un ‘popolo’ per l’unità politica delle proprie terre. Ciò si è realizzato da un punto di vista ideale e teorico in una prolusione accademica nell’Università di Torino del gennaio 1851, tenuta dal professore napoletano Pasquale Stanislao Mancini in occasione dell’apertura del nuovo insegnamento di « Diritto pubblico esterno ed internazionale privato », che egli era stato chiamato a ricoprire nella Facoltà di giuridica torinese.

Era tradizione dell’Ateneo che ogni nuovo professore aprisse il suo corso con una solenne « prolusione » o « prelezione » ufficiale, a cui assistevano — oltre agli studenti — le autorità accademiche, i colleghi e gli intellettuali cittadini, che avevano così modo di conoscere il nuovo arrivato, ed anche di valutarne le potenzialità, perché questa « prolusione » riguardava generalmente un argomento della materia di una certa importanza ed attualità. Mancini era un giovane professore ed avvocato meridionale riparato esule a Torino, espulso dal Regno di Napoli dopo avervi conosciuto il carcere per il suo comportamento favorevole alla costituzione ed alle posizioni ‘nazionali’ nel 1848<sup>1</sup>, pur non seguendo di per sé l’impostazione della propaganda mazziniana : era stato designato a questa nuova cattedra nella Facoltà giuridica torinese con un certo appoggio degli intellettuali subalpini e dello stesso Governo presieduto da Massimo d’Azeglio<sup>2</sup>. Scelse con coraggio di parlare di un tema senza dubbio scottante ed impegnativo, oltre che di grande attualità: « Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti »<sup>3</sup>.

La « prelezione » fu tenuta il 22 gennaio 1851 di fronte ad un folto pubblico : ci è nota nel testo dato alle stampe poco dopo dall’autore, con ogni probabilità più ampio e complesso della prolusione orale, anche se lo stile di entrambe le versioni ci appare oggi alquanto ridondante, oltre che passionale (...ma era pure lo spirito dei tempi)<sup>4</sup>. Ha avuto molto successo, non solo sul momento ed a Torino, ma in Italia e pure in Europa ed ha rappresentato un punto di rilievo per la precisazione — anche sul piano giuridico — del concetto di nazione, dell’affermazione del principio di nazionalità come fondamento delle relazioni internazionali, dell’implicita consapevolezza che ciò si può realizzare solo col consenso dei ‘popoli’ e quindi con la conseguenza della necessità di quel principio di autodeterminazione, che oggi è entrato nelle usuali aspettative intellettuali e democratiche, ma che nell’Ottocento (ed anche nella prima metà del Novecento) non era così radicato e condiviso dai Governi del tempo (ed in parte pure negli ambienti intellettuali di gran parte

1. Per i cenni biografici rinvio per tutti in genere a F. Mele, *Un codice unico per un’Italia nuova. Il progetto di codice penale di Pasquale Stanislao Mancini*, Roma, Carocci, 2002, p. 9 ; “Mancini, Pasquale Stanislao”, in *Dizionario biografico degli Italiani*, Roma, Enciclopedia Italiana, 68, 2007, pp. 537-547.

2. Per una più dettagliata indicazione della vicenda dell’istituzione della cattedra e della sua assegnazione al Mancini, mi permetto di rinviare a G.S. Pene Vidari, “Un secolo e mezzo fa (22 gennaio 1851): la lezione di Pasquale Stanislao Mancini sulla nazionalità”, in *Studi Piemontesi*, 2002, pp. 273-280.

3. Ne era pienamente cosciente lo stesso Mancini, che ne scriveva in tal senso al Mittermaier pochi giorni prima, il 15 gennaio 1851 (E. Jayme, “Potere politico e codificazione del diritto internazionale privato da Mancini a Bismark”, in *Diritto e potere nella storia europea*, Firenze, Olschki, 1982, p. 1174).

4. Il testo scritto, di oltre 70 pagine, nell’esposizione orale (di circa un’ora) non poteva che essere stato ampiamente ridotto, ad esempio per i riferimenti storici (ma certo non per i riferimenti ‘patriottici’). Di tale prolusione ho pure trattato in un Convegno fiorentino del 2011, i cui “atti” sono in stampa.

del mondo). Può essere quindi di un certo interesse l'esame — anche sommario — di alcuni punti significativi in proposito della prolusione torinese di Pasquale Stanislao Mancini<sup>5</sup>.

Da decenni ormai nella nostra penisola esisteva un'aspirazione via via crescente, specie negli ambienti intellettuali, spesso ispirati da ideali romantici, alla realizzazione anche politica di una « nazione italiana », di cui erano stati espressione gli stessi sfortunati avvenimenti del 1848-49, che avevano — fra l'altro — portato anche Pasquale Stanislao Mancini all'esilio da Napoli a Torino. La « nazione », a cui facevano riferimento i vari filoni di « patrioti », non appariva peraltro sentita secondo una considerazione omogenea : il professore all'inizio della « prolusione » ne pensò opportuna una precisazione, nell'ottica naturalmente di quel corso di « Diritto pubblico esterno » che stava iniziando, quindi con connotati in buona parte giuridici, attenti agli aspetti delle relazioni internazionali<sup>6</sup>. Si può dire che l'obiettivo sia stato raggiunto : la portata delle affermazioni fatte nella prolusione è rimasta nel tempo ed ha fornito all'autore un trampolino di lancio, che lo porterà ad essere uno dei non molti giuristi italiani dell'Ottocento con fama internazionale, rimasta fino ad ora<sup>7</sup>.

La « prelezione » era dedicata ad un uditorio torinese, che l'oratore ha dimostrato di saper anche un po' blandire durante l'esposizione<sup>8</sup>. Elaborata nella capitale subalpina, ha saputo peraltro rivolgersi ad un pubblico ben più lato, non solo italiano, e superare la stessa occasionale situazione della nostra penisola per

5. Della prolusione abbiamo un testo edito poco dopo, più complesso e lungo di quello orale : *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti. Prelezione al corso di Diritto internazionale e marittimo pronunciata nella R. Università di Torino dal Professore Pasquale Stanislao Mancini nel dì 22 gennaio 1851*, Torino, tip. Botta, 1851, pp. 72. Le citazioni che seguono si riferiscono a tale edizione. In seguito ne sono seguite altre, fra cui quella dello stesso P.S. Mancini, *Diritto internazionale. Prelezioni*, Napoli, G. Marghieri, 1873. Essa è stata ristampata in parte a cura di Umberto Zanotti Bianco ne "La Voce" romana con una significativa prefazione di Francesco Ruffini (P.S. Mancini, *Il principio di Nazionalità*, Roma, La Voce, 1920) secondo una ben precisa scelta culturale (su cui G. Spadolini, *Introduzione a Pasquale Stanislao Mancini. L'uomo, lo studioso, il politico*, cura di O. Zecchino, Napoli, Guida, 1991, pp. 7-13, 19) ; ha avuto inoltre una ristampa anastatica da parte dell'Istituto Suor Orsola Benincasa (Napoli 1988) ed una completa ristampa a cura di E. Jayme, Torino, Giappichelli, 1994, con introduzione dello stesso Jayme.

6. *Della nazionalità*, op. cit., pp. 9-10 : « La idea di Nazionalità [...] rimase pur sempre nello stato di una vaga aspirazione, di un generoso desiderio e tormento di eletti spiriti, di misteriosa passione, d'indefinito e quasi poetico sentimento, di moto istintivo e di vergini intelligenze » (p. 9). Un'indicazione concettuale precisa degli elementi costitutivi ed una costruzione teorica del principio di nazionalità nel panorama delle relazioni internazionali potevano giungere ad innalzarlo infatti « alla dignità di un solenne e riconosciuto vero scientifico, di un concetto filosofico, di un predicamento incontrastabile della ragione [...] : allora soltanto potrà essa raggiungere il più alto grado della potenza ond'è capace ; allora soltanto potranno per essa venir operati stupendi mutamenti nel mondo delle nazioni » (p. 10).

7. Per non citare che alcuni autori recenti si possono ricordare E. Jayme, *Pasquale Stanislao Mancini. Il diritto internazionale privato tra Risorgimento e attività forense*, Padova, CEDAM, 1988 ; P.S. Mancini, a cura di O. Zecchino, op. cit. ; S. Torre, "Mancini, Pasquale Stanislao", in *Ein Biographisches Lexicon von der Antike bis zum 20. Jahrhundert*, a cura di M. Stolleis, München, Beck, 1995, pp. 404-405 ; J.L. Halpérin, *Entre nationalisme juridique et communauté de droit*, Paris, PUF, 1999 ; S. Mannoni, *Potenza e ragione. La scienza del diritto internazionale nella crisi del diritto europeo (1870-1914)*, Milano, Giuffrè, 1999 ; I. Nishitani, *Mancini und die Parteiautonomie im Internationalen Privatrecht*, Heidelberg, Universitätsverlag C. Winter, 2000.

8. Si può far riferimento ad esempio a *Della nazionalità*, op. cit., pp. 7-8, 16, 70-71.

sviluppare concetti di carattere generale : è per questa sua ulteriore caratteristica che essa ha rappresentato qualcosa di nuovo dal punto di vista concettuale ed è stata così a lungo ricordata sino ai nostri giorni<sup>9</sup>.

Sin dall’inizio della prolusione Pasquale Stanislao Mancini annuncia che « idea prima e cardinale che dominerà il mio corso » sarà « la nazionalità come base razionale del diritto delle genti<sup>10</sup> » : a questo proposito egli fa ben presto notare che « gli ultimi cento anni, che han cangiato incontrastabilmente le basi e l’aspetto di tutte le altre scienze, sono trascorsi infruttuosamente per quella del diritto delle genti<sup>11</sup> » perché anche Wolff e Vattel non sono andati oltre il principio groziano di un diritto riguardante i rapporti fra Stati ed in definitiva — per dirla con Pellegrino Rossi — « le formole di questa scienza per la maggior parte non sono divenute che una traduzione servile de’ fatti e de’ voleri della diplomazia dominante<sup>12</sup> ». Secondo il Mancini l’impostazione usuale del « diritto delle genti » come diritto internazionale basato sui rapporti fra gli Stati non corrisponde però ormai più alle prospettive della scienza di metà Ottocento e dev’essere completamente rimodulata, ancorandola ad un altro principio, quello di nazionalità, diffusosi ormai negli ambienti intellettuali contemporanei<sup>13</sup>. E’ questo il mutamento radicale, sul quale si deve insistere e riflettere: è lo scopo della sua relazione.

Si tratta di una netta inversione, sia di concetti che di principi, rispetto all’impostazione dottrinarica anche dei più recenti autori, come Heffter e Wheaton<sup>14</sup>, ma soprattutto rispetto al persistente legittimismo della politica europea ottocentesca, rimasto pressoché invariato nonostante l’insofferenza maturata in Europa ed in America latina negli ultimi decenni nei confronti di un « diritto delle genti » incardinato unicamente sui rapporti fra gli Stati e non « fra le genti ». Proprio in questo Convegno la bella relazione di Éric Gasparini ha sottolineato come nella neoricostituita repubblica francese del 1848 il Lamartine, ministro degli esteri, si sia richiamato ad ogni piè sospinto al vincolo « nazionale<sup>15</sup> » : il principio di nazionalità è più che mai presente a metà Ottocento riguardo alle relazioni internazionali e mostra di aver superato nelle élites culturali quello dei rapporti interstatuali, a cui resta abbarbicata invece la tradizionale diplomazia fra gli Stati.

9. Per le reazioni politiche immediate — ed in specie le rimostranze austriache e borboniche — F. Ruffini, *Prefazione* a P.S. Mancini, *Il principio*, op. cit., p. VII ; dopo un certo disinteresse nella seconda metà dell’Ottocento e nel primo Novecento (forse anche influenzato dal fatto che Mancini era il ministro degli esteri italiano al momento della stipulazione della “Triplice alleanza”, di cui il Ruffini cerca con nuovi documenti di spiegare il comportamento), la fortuna è ripresa, secondo la ricostruzione di A. Agnelli, “La fortuna di Mancini nel primo Novecento”, in *P.S. Mancini*, a cura di O. Zecchino, op. cit., pp. 218-243 ; per gli ultimi interessi (in Germania, Francia, Giappone ed Italia) cfr. *supra*, nota 7.

10. *Della nazionalità*, op. cit., pp. 11-12. L’ultima frase è volutamente sottolineata dall’autore stesso, con caratteri editoriali più accentuati, in maiuscoletto ed in corsivo.

11. *Ibidem*, pp. 20-21.

12. *Ibidem*, p. 21.

13. Mancini parte in proposito dalla “scienza nuova” di Vico, che conosce a fondo, passa attraverso Pagano e Romagnosi (*ibidem*, pp. 22-25) e conclude per « l’attuale imperfezione della disciplina » del diritto internazionale, proprio alla luce degli apporti « di così grandi nomi di nostri maestri » (*ibidem*, p. 25), in modo a sua volta forse un po’ nazionalistico.

14. *Ibidem*, p. 19.

15. Rinvio in proposito a questi stessi “atti” congressuali ed alla relazione del collega Éric Gasparini.

Mancini non vuole scendere però sul piano politico, troppo rischioso per un esule come lui : si mantiene al livello più asettico — ed elevato — della discussione scientifica, come d'altronde giustifica la sede in cui parla. Ma è fuori dubbio che, se da quest'ultima si scende alle conseguenze pratiche, se ne possono facilmente dedurre implicazioni di rilievo per la politica italiana ed europea del tempo<sup>16</sup>. Anche a voler trascurare questo pur importante risvolto, non manca però la consapevolezza che si tratta di un discorso di per sé comunque dirompente :

« Signori, porre a fondamento del Diritto delle Genti il principio di Nazionalità so che potrà sembrare la minaccia di una rivoluzione nella scienza. Ma si rassicurino le menti peritose e circospette; ché su questo fondamento tutte le verità della scienza troveranno anzi più salda ed inconcussa stabilità<sup>17</sup> ».

E' il momento però di entrare appieno in argomento e di passare

« ponderatamente all'analisi del fatto della Nazionalità ; esaminiamo gli elementi che lo costituiscono, le condizioni della sua legittimità ed autorità giuridica, le leggi secondo le quali si manifesta e si svolge nella storia del mondo<sup>18</sup> ».

Pasquale Stanislao Mancini prende perciò in considerazione i principali elementi che possono aver influenzato la nascita di « ciascuna delle tante Nazioni che fin qui vissero » : a suo giudizio sono « la regione [geografica], la razza, la lingua, le costumanze, la storia, le leggi, le religioni<sup>19</sup> ». Li esamina ed illustra singolarmente nella loro incidenza sulla « propria natura di ciascun popolo<sup>20</sup> » e viene quindi a presentarli ad uno ad uno in modo adeguato come il substrato di base di ogni nazione, offrendo un esame analitico di ognuno, che mancava<sup>21</sup>. Questi — ed eventualmente altri — elementi materiali, naturali, storici e culturali non sono però ancora sufficienti per costituire una nazione, perché essi devono essere cementati e sostenuti da un'altra fonte, indispensabile, di carattere spirituale: la consapevolezza di appartenere ad un'identica aggregazione umana cosciente di avere un destino comune. Mancini ha già individuato ad uno ad uno i principali elementi materiali su cui si basa il sentimento nazionale ed ha commentato l'importanza di ciascuno di essi, ma fa notare che ciò non basta: alla materia deve unirsi lo spirito, cioè

« la coscienza della nazionalità<sup>22</sup>, il sentimento che ella acquista di sé medesima e che la rende capace di costituirsi al di dentro e di manifestarsi al di fuori. Moltiplicate quanto volete i punti di contatto

16. Sulle immediate rimostranze austriache e borboniche nei confronti del regno di Sardegna per questa prolusione, cfr. F. Ruffini, *Prefazione* a P.S. Mancini, *Il principio*, op. cit., p. VII.

17. *Della nazionalità*, cit., p. 69.

18. *Ibidem*, pp. 29-30.

19. *Ibidem*, p. 31. Tali elementi sono graficamente riportati in maiuscolo nell'edizione del 1851, per evidenziarne il rilievo.

20. *Ibidem*, p. 32.

21. *Ibidem*, pp. 32-38.

22. La “coscienza della nazionalità” nel 1851 è edito in maiuscolo per evidenziarne l'importanza.

materiale ed esteriore in mezzo ad un'aggregazione di uomini ; questi non formeranno mai una Nazione senza la unità morale di un pensiero comune, di una idea predominante che fa una società quel ch'essa è, perché in essa vien realizzata. [...]. Essa è il *Penso, dunque esisto* de' filosofi, applicato alle Nazionalità. Finchè questa sorgente di vita e di forze non inonda e compenetra della sua prodigiosa virtù tutta la massa informe degli altri elementi, la loro multipla varietà manca di unità, le attive potenze non hanno un centro di moto e si consumano in disordinati e sterili sforzi; esiste bensì un corpo inanimato, ma incapace ancora di funzionare come una Personalità Nazionale<sup>23</sup> ».

Solo se un 'popolo' unisce agli elementi materiali, che favoriscono la sua unità, la consapevolezza della comunanza ideale dell'unitarietà dei propri destini può dirsi esista come nazione<sup>24</sup>: un trentennio prima di Renan<sup>25</sup>, Mancini sottolinea la necessità che le basi materiali siano vivificate dalla volontà di « sentirsi nazione », contro la considerazione puramente « naturalista » della tradizione germanica. E' l'impostazione romantico-democratica del principio di nazionalità, ripresa in seguito — fra gli altri — da Federico Chabod in un momento particolarmente delicato della nostra storia nazionale italiana<sup>26</sup>.

La « nazione » secondo Pasquale Stanislao Mancini è quindi « una società naturale di uomini da unità di territorio, di origine, di costumi e di lingua conformati a comunanza di vita e di coscienza sociale<sup>27</sup> ». Ne consegue, in modo implicito — ma indubbio —, che tocchi ad essi decidere del loro destino comune : è il presupposto della futura motivazione dell'unificazione italiana del 1860, nonché del principio successivo dell'autodeterminazione dei popoli<sup>28</sup>.

Come l'individuo ha dei diritti naturali — di libertà — prima ancora del suo rapporto con la pubblica autorità, così l'insieme degli individui coscientemente conviventi secondo tradizioni e regole comuni, cioè la « nazione », ha dei diritti — di libertà — innati, anteriori alla stessa formazione ed esistenza dei singoli Stati. Pertanto Mancini conclude :

« Il diritto di nazionalità adunque non è che la stessa libertà dell'individuo estesa al comune sviluppo dell'aggregato organico degli

23. *Ibidem*, p. 39. “Personalità Nazionale” nel 1851 è edito in corsivo per evidenziarlo.

24. *Ibidem*, pp. 39-40 : « Nulla, o Signori, è più certo della esistenza di questo elemento spirituale animatore delle Nazionalità: nulla è più occulto e misterioso della sua origine e delle leggi cui obbedisce. Prima che esso si svolga, una Nazionalità non può dirsi esistente »...

25. E. Renan, *Qu'est-ce qu'une Nation?*, conferenza tenuta alla Sorbonne l'11 marzo 1882, in *Discours et conférences*, Paris, Calmann-Lévy, 1922 (VIII ed.), pp. 277-310. Della conferenza esiste pure una recente traduzione italiana (E. Renan, *Che cos'è una nazione ed altri saggi*, Roma, Donzelli, 2004).

26. F. Chabod, *L'idea di nazione* a cura di A. Saitta - E. Sestan, Bari, Laterza, 1962. Come noto, le lezioni universitarie milanesi e romane di Federico Chabod, raccolte poi dagli allievi, si sono svolte su questo tema tra il 1943 ed il 1947.

27. *Della nazionalità*, op. cit., p. 41 : il passo è in corsivo.

28. Si tratterà solo — ed a volte non sarà facile — di determinare l'elettorato attivo per la scelta di coloro che percepiranno questo spirito 'nazionale' unitario rispetto agli inconsapevoli, che non sembrerebbero degni di esprimersi... Ma naturalmente per Mancini è un aspetto troppo distante da lui nel 1851 per toccarlo.



individui che formano le nazioni: la nazionalità non è che la esplicazione collettiva della libertà, e però è santa e divina cosa quanto la stessa libertà<sup>29</sup> ».

Per un popolo la realizzazione della propria nazionalità è « non solamente un diritto, ma un dovere giuridico<sup>30</sup> » : l'unico tassativo limite è quello di rispettare tutte le altre<sup>31</sup>. Si tratta di un'affermazione di rilievo, perché da essa deriva, secondo Mancini, la stessa essenza della scienza internazionalistica, dato che « La idea madre della scienza [del diritto delle genti] non è lo Stato ma la Nazionalità<sup>32</sup> ».

Il diritto internazionale deve quindi trovare le sue basi non negli Stati e nei Governi, come hanno voluto Grozio o Vattel<sup>33</sup>, ma nelle Nazioni. I concetti su cui esso si fonda necessitano pertanto di una rivisitazione completa, adeguata ai nuovi principi emersi nell'Ottocento, ispirati dal principio di nazionalità e dalla libera esplicazione delle nazioni e dei diritti di ogni nazione<sup>34</sup>.

La prolusione di Mancini è partita dall'analisi del concetto di nazionalità e dai suoi elementi costitutivi, è passata a sostenerne la legittimità in via generale, per concludere poi circa la sua collocazione nello scenario delle relazioni internazionali affermando che se ne deve dedurre che

« nella genesi de' diritti internazionali la Nazione e non lo Stato rappresenti l'unità elementare, la monade razionale della scienza<sup>35</sup>».

Ne deriva perciò che sul piano internazionale i diritti (di libertà) di ogni nazione devono essere rispettati dalle altre nazioni, secondo gli stessi principi che reggono i diritti (di libertà) di ogni individuo, in modo che sia riconosciuta la libera ed armoniosa coesistenza di tutte le nazioni nel loro insieme, risultando

« nel principio stesso di Nazionalità esser rinchiuso anche il limite all'ingiusto sviluppo di una nazione a danno delle altre, e scaturirne la libera ed armonica coesistenza di tutte. [...]»<sup>36</sup>. Quale il limite razionale del diritto di ciascuna Nazionalità? Le altre Nazionalità. Quale la garanzia ad un tempo giusta e praticamente efficace del diritto delle genti? Il rispetto e l'indipendenza di ogni Nazionalità. Quale in ultimo il fine supremo del diritto delle genti? L'Umanità delle Nazioni del Vico ; cioè la celebrazione dell'umanità e del suo progresso civile nel libero, armonico e compiuto sviluppo delle Nazionalità<sup>37</sup> ».

29. *Della nazionalità*, op. cit., p. 41.

30. *Ibidem*, p. 41.

31. *Ibidem*, pp. 41-44 e 59.

32. *Ibidem*, p. 50 : si tratta, quindi, di un'impostazione molto diversa da quella "statalista" di Hegel e di Bernardo Spaventa (M.L. Cicalese, *Mancini e gli hegeliani napoletani nell'esilio torinese*, in *P.S. Mancini*, a cura di O. Zecchino, cit., pp. 94-95).

33. *Ibidem*, p. 47.

34. *Ibidem*, pp. 46-47, 59-65.

35. *Ibidem*, pp. 46-47.

36. *Ibidem*, p. 59.

37. *Ibidem*, p. 63.

In definitiva, il messaggio della lunga « prelezione » torinese di Pasquale Stanislao Mancini si può sintetizzare in una frase quasi lapidaria a favore della « coesistenza ed accordo delle Nazionalità libere di tutt'i popoli<sup>38</sup> », ad ulteriore complemento della kantiana aspettativa di « coesistenza ed accordo della libertà di tutti gli uomini<sup>39</sup> ». Si tratta di un'aspettativa generale, quasi utopistica, di convivenza senza contrasti bellici statali, che Mancini stesso alcuni decenni dopo cercherà di programmare tramite l'arbitrato internazionale ed attraverso l'« Institut de droit international », di cui sarà il primo presidente. Si tratta peraltro di un argomento, che — per quanto molto importante — risulta di per sé un po' estraneo alla prospettiva di questo convegno.

Il centro del discorso, nel nostro caso, è quello del « consentement » dei popoli alla scelta della propria collocazione nel campo del « diritto delle genti » e delle relazioni internazionali<sup>40</sup>. Partiti dall'idea di Mancini che tale decisione non tocchi più ai singoli Stati (cioè ai loro governanti, per conto dei governati), ma ad ogni Nazione, si tratta di chiedersi allora come questa riesca ad esprimersi. La « prolusione » torinese del 1851 di Mancini non giunge ad esaminare il problema : le basta dire — e nel complesso può già apparire « una rivoluzione », come ammette lo stesso relatore — che soggetti sono le Nazioni e non più gli Stati, e che è ad esse che tocca decidere.

In effetti, la prolusione nel gennaio 1851 restava sul piano scientifico e non indicava alcuna prospettiva politica per giungere ad un'unità della « nazione » italiana, che si rivelava in quel momento problematica, vista anche la posizione tenuta dal « concerto » delle potenze europee dell'epoca<sup>41</sup>. In una « prelezione » universitaria si affacciano d'altronde principi, non si seguono 'misere' vicende pratiche. L'oratore non era tenuto ad indicare percorsi concreti o politici per portare a compimento le sue aspirazioni : avanzava unicamente una costruzione dottrina e scientifica. Anche se nella realtà internazionale del tempo c'erano gli Stati e non le Nazioni<sup>42</sup>, la « prelezione » di Mancini del 1851 ha lasciato il segno: d'ora in poi sarà sempre ricordata per la sua enunciazione scientifica del principio di nazionalità.

38. *Ibidem*, p. 65.

39. *Ibidem*, p. 64. Queste ultime due espressioni (pp. 64 e 65) sono graficamente in corsivo, per attrarre maggiormente l'attenzione del lettore.

40. Mi attengo pertanto a questo specifico argomento, pur avendo presente la ben più ampia problematica della convivenza internazionale e dei conflitti — anche bellici — che ne minano l'esistenza.

41. Naturalmente, nella prolusione mai si parla di unità nazionale da raggiungere con metodo rivoluzionario (Mancini faceva molta attenzione a differenziarsi da Mazzini e dalle sue posizioni, invise al Governo sabauda) : la « prelezione » aspira quindi a lasciar balenare sul piano politico la medesima soluzione unitaria con esclusione però della rivoluzione, seguendo fors'anche possibili nebulose influenze giobertiane, ma nel complesso in armonia con le prospettive politiche del Governo sabauda del tempo (che aveva patrocinato il suo insegnamento torinese).

42. Proprio vicino a Torino continuavano ad esistere nel 1851 situazioni del tutto differenti, come la Svizzera o l'Austria plurinazionali e la « nazione » italiana senza uno Stato. Lo stesso regno di Sardegna del tempo poteva d'altronde apparire come un insieme di « nazioni » (savoiarda, sarda, piemontese, nizzarda, ligure...).

Non si può, comunque, ignorare che la « prelezione » ha avuto un enorme successo non solo — o meglio, non tanto — per la sua pretesa (tutta da verificare e soprattutto da realizzare) di considerare nelle relazioni internazionali soggetti le Nazioni e non gli Stati, quanto piuttosto per aver saputo rispondere alle disillusioni del 1849-50 di molti intellettuali italiani dopo le speranze del 1848 con una prospettiva — scientifica — che apriva il cuore alla speranza nel futuro. Negli anni seguenti la politica del Governo sabaudo è venuta ad alimentare parecchie aspettative in proposito, specie dopo il coinvolgimento di quella francese di Napoleone III — certo non disinteressat — a minare la fissità del sistema europeo concepito a Vienna nel 1815, dando anche un certo spazio al principio di nazionalità. La stessa decisione — poi non concretizzatasi — della pace di Parigi del 1856 di coinvolgere in certe scelte almeno i notabili di alcune terre contese dopo la guerra di Crimea per decidere circa i loro destini di collocazione internazionale (i noti « divani » previsti dagli artt. 22-24) sembrava andare in tal senso, proprio per impulso napoleonico<sup>43</sup>. Dopo non molto, gli accordi — più o meno segreti — di Plombières, tra Napoleone III e Cavour hanno naturalmente aumentato le speranze « nazionali » di numerosi intellettuali italiani.

L'apertura di ogni anno accademico nell'Ateneo torinese avveniva con la prolusione di un docente a turno fra le cinque Facoltà esistenti : nel 1858-59 la rotazione l'ha assegnata a quella giuridica, ed in questa il prestigioso incarico è stato affidato proprio a Pasquale Stanislao Mancini, la cui personalità aveva avuto modo di farsi ampiamente sentire in questi anni. Egli ha parlato « dei progressi del diritto nella società, nella legislazione e nella scienza durante l'ultimo secolo in rapporto co' principî e con gli ordini liberi ». Il discorso ha ripreso parecchie affermazioni della fortunata « prelezione » del 1851 sulla scienza del « diritto delle genti », ma con un tono nel complesso diverso, specie nel passo finale rivolto agli studenti : l'atmosfera del gennaio 1851 di ripiegamento sulle recenti disillusioni era ormai sostituita nell'autunno 1858 da quella di imminente fiducia di realizzare gli ideali nazionali<sup>44</sup>. La prolusione si mantiene però sempre sui concetti generali, per un pubblico che non è solo di giuristi (o quasi, nel 1851) ma più generalmente di intellettuali (nel 1858) : il centro del discorso resta la Nazione, da anteporre allo Stato in una scienza internazionalistica da adeguare ai tempi, ma il clima sembra diverso, anche perché si spera che in Italia la Nazione possa divenire Stato. Quando ciò si realizzerà, due anni dopo, nella nostra dottrina — e nello stesso Mancini<sup>45</sup> — Nazione e Stato finiranno per identificarsi, per appiattirsi poi in seguito nell'élitario « Stato nazionale<sup>46</sup> ».

43. Ne tratta, in questo stesso convegno, la relazione di Yves Brulley, a cui rinvio.

44. L. Firpo, *Gli anni torinesi*, in *PS. Mancini*, a cura di O. Zecchino, op. cit., pp. 154-156. La scelta di affidare la prolusione a Mancini poteva essere stata anche ispirata dallo stesso 'clima' ottimistico del 1858, nel quale un discorso sulla nazionalità (anche se con titolo diverso) poteva sembrare particolarmente attuale e significativo.

45. Lo fa notare espressamente E. Jayme nella presentazione della riedizione di *Della nazionalità*, cit., p. 8.

46. Sottolineano — ed accentuano — tale progressione le recenti dotte ricostruzioni di Pietro Costa e Floriana Colao : P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Roma-Bari, Laterza 2001, III, pp. 211-218 e F. Colao, « *L'idea di nazione nei giuristi italiani tra Ottocento e Novecento* », in *Quaderni*

Nell'enunciazione del principio di nazionalità Mancini aveva volutamente trascurato le prospettive e le conseguenze politiche, ma esse erano facilmente desumibili. Nel 1851 erano più nebuloze (e ferme alle sole speranze), pur escludendo la rivoluzione d'ispirazione mazziniana; nel 1858 erano più prevedibili, pur comprendendo per la loro realizzazione un intervento bellico, che i discorsi teorici di Mancini non prevedevano, ed anzi qua e là deprecavano. Ma il « concerto europeo » di metà Ottocento continuava ad essere contrario ad una anche parziale realizzazione per via pacifica e consensuale delle prospettive manciniane, ancorato com'era al sistema degli Stati, per quanto da alcuni (Napoleone III) in via di modificazione. Sembra comunque da segnalare che l'atmosfera di « unità nazionale » del momento non poteva non derivare « anche » dalla diffusione e maturazione dei principi e dei concetti esposti sin dal 1851 da Pasquale Stanislao Mancini. Essi hanno inoltre giocato un loro specifico ruolo tra 1859 e 1860, quando la difficoltà delle diplomazie del « concerto » europeo di trovare una soluzione alla intricata situazione italiana ha fatto emergere — e poi realizzare — a livello internazionale la prospettiva di affidarsi sul piano formale per la prima volta alla « volontà della nazione » espressa dai plebisciti per decidere consensualmente del destino politico di una popolazione stanziata su un territorio. La « prelezione » manciniana del 1851 può quindi essere considerata addirittura quale ispiratrice formale delle soluzioni italiane sul consenso popolare del 1860<sup>47</sup> : a tanto, il pur ambizioso giurista napoletano non poteva neppure pensare di giungere dieci anni prima, quando — esule a Torino — iniziava il suo insegnamento in un'atmosfera un po' triste e delusa per la piega presa dagli avvenimenti del 1848-49.

Pasquale Stanislao Mancini non ha mai avuto la pazienza e la costanza di fermare le sue idee sulla nazionalità in un vero trattato<sup>48</sup>. Può averle ancora ribadite ed accresciute<sup>49</sup>, ma non le ha mai sviluppate concettualmente in modo generale<sup>50</sup>. La « prelezione » torinese non ha avuto quindi un'ulteriore rielaborazione, se non parziale, nella successiva prolusione alla “Sapienza” romana del 1872 : è rimasta perciò invariata, e come tale è stata sempre ricordata. Si deve però riconoscere — e non è poco — che le sue osservazioni del 1851 hanno saputo delineare una linea e dei principi, che saranno molto diffusi nella scienza giuridica e politica dalla seconda metà dell'Ottocento<sup>51</sup>. La “prelezione » di Mancini del 1851 ha aperto il diritto internazionale al problema della nazionalità : egli è stato ben

*fiorentini*, 30, 2001, pp. 268-276.

47. Mi permetto di rinviare per ora ai saggi da me raccolti nel libro *Verso l'Unità italiana*, Torino, Giappichelli, 2010, in attesa dell'edizione degli “atti” di un convegno sui plebisciti del 1860, svoltosi a Torino nel 2010, in stampa da parte della Deputazione Subalpina di Storia Patria di Torino.

48. Lo testimonia la figlia G. Pierantoni Mancini, “Alcune lettere di P.S. Mancini”, in *Nuova Antologia*, 86, CLXX (1900), p. 314 ; lo sottolinea E. Jayme, *PS. Mancini*, op. cit., p. 55.

49. P.S. Mancini, *Questioni di diritto*, vol. 2, Napoli 1878-80. Le “prelezioni” successive sono state pubblicate, con questa, nel 1873 col titolo complessivo di *Diritto internazionale. Prelezioni* (cfr. *supra*, nota 2), ma non si tratta di un'opera generale.

50. E. Jayme, *PS. Mancini*, op. cit., pp. 35-36.

51. Fra gli altri, F. Ruffini, *Prefazione*, cit., pp. VII-XII ; F. Chabod, *L'idea di nazione*, op. cit., pp. 56 e 61-65.

cosciente che era una «rivoluzione nella scienza» invertire l'impostazione e « porre a fondamento del Diritto delle Genti il principio di Nazionalità<sup>52</sup> ».

Poco meno di un decennio dopo, l'impostazione della « prelezione » del 1851 — di per sé teorica ma con indubbe implicazioni pratiche — può aver contribuito a dipanare nel 1860 la non facile soluzione della « questione italiana » lasciata in sospenso dall'armistizio di Villafranca dell'estate 1859. Già in questi mesi in Emilia e Toscana i « governi provvisori » locali avevano avviato l'unificazione col Regno di Sardegna proprio in base al principio di nazionalità ed alle libere scelte della popolazione di appartenere allo Stato preferito, in questi casi espresse tramite propri rappresentanti eletti a suffragio ristretto. Il Regno di Sardegna non aveva però potuto aderire a queste manifestazioni di volontà ed esprimersi a favore dell'incorporazione in un unico Stato a contenuto nazionale, perché vincolato dagli impegni dell'armistizio di Villafranca : aveva potuto solo prenderne atto, ma — mancando la volontà recettizia del Regno sardo — sul piano internazionale l'annessione non aveva potuto avvenire. Nell'estate 1859 la costruzione teorica di Mancini, proprio in Italia e proprio da chi ne condivideva i contenuti, non aveva potuto quindi trovare applicazione : la forza dei trattati internazionali interstatuali fermi alle visioni europee di mezzo secolo prima aveva ancora una volta resistito. Né ciò è stato modificato neppure nel novembre 1859 col trattato di Zurigo, che anzi prevedeva un futuro congresso (parigino, presso l'attivo Napoleone III) delle grandi potenze europee per risolvere le questioni italiane e nel frattempo stabiliva il ripristino delle precedenti dinastie nel Centro-Italia, proprio contro lo spontaneismo delle scelte locali ispirato dall'applicazione del principio di nazionalità. Il 1859 si chiudeva quindi sul piano del « diritto delle genti » con il rifiuto del principio manciniano e con la conferma della tradizione che aveva retto la politica europea ormai per mezzo secolo<sup>53</sup>.

Il 1860 ha segnato invece la rivincita, in Italia, dell'impostazione data sin dal 1851 all'influenza del principio di nazionalità — ed indirettamente alle libere scelte dei popoli circa la loro collocazione internazionale — nel campo del « diritto delle genti ». Si può dire che sia stata una rivincita causata più da situazioni contingenti spesso sfuggite di mano al « concerto » delle grandi potenze europee (sia per contrasti fra loro, sia per una loro certa imprevisione nel valutarne la pericolosità, sia per la mancanza di una loro organica valutazione delle circostanze). Già in gennaio il congresso di Parigi fallì prima ancora di cominciare. A fine febbraio Francia ed Inghilterra accettarono — non senza limatura di posizioni contrastanti — di fare svolgere in Emilia e Toscana plebisciti a suffragio universale per l'adesione « nazionale » al Regno sabauda : le altre potenze europee, per quanto contrarie, non ebbero la forza (Austria) o la voglia (Prussia e Russia) di opporsi, sperando

52. *Della nazionalità*, op. cit., p. 69 : non per nulla si tratta della frase più significativa della conclusione del discorso.

53. Per la parte significativa delle vicende degli aspetti giuridici, cfr. E. Mongiano, *Il "voto della Nazione". I plebisciti nella formazione del Regno d'Italia (1848-1860)*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 190-204 e da ultimo P. Casana, "La prima fase dell'unificazione italiana : trattati e trattative diplomatiche", in *Verso l'Unità italiana*, op. cit., pp. 90-94, nonché G.S. Pene Vidari, "Accordi diplomatici e consenso popolare", *ibidem*, pp. 173-175.

così di risolvere l’agitata « questione italiana ». Era l’ammissione indiretta che la concezione manciniana aveva fatto almeno una breccia nel sistema tradizionale delle relazioni tra Stati nel diritto internazionale<sup>54</sup>.

La volontà della « nazione » poteva essere espressa grazie al suffragio diretto universale (maschile) preferito dalla Francia, oppure tramite un’assemblea di rappresentanti, quindi a suffragio indiretto e per lo più ristretto (secondo l’impostazione inglese). Prevalse la prima soluzione, ma la modalità di manifestazione della volontà era meno rilevante rispetto all’accettazione del principio in sé. E’ stata questa la prima volta in cui la comunità internazionale ha riconosciuto la validità di espressione della volontà di un ‘popolo’ tramite suffragio universale (plebiscito) per decidere la propria collocazione nel « diritto delle genti » : i plebisciti italiani del marzo 1860 sono stati in proposito i primi in assoluto. Alla volontà plebiscitaria di unificazione dei ‘popoli’ della Toscana e dell’Emilia doveva corrispondere però quella di accettazione e recezione di chi ne era stato scelto per l’unione: questa, nel Regno di Sardegna, fornito già di un ordinamento costituzionale rappresentativo, fu espressa da tali organi, senza ulteriore plebiscito<sup>55</sup>.

In effetti, Napoleone III per consentire i plebisciti in Italia centrale aveva richiesto al Regno di Sardegna come condizione imprescindibile la cessione di Savoia e Nizzardo alla Francia : ciò avvenne con un tradizionale trattato internazionale, che provvedeva appunto alla cessione ; ma, come presentarlo ad un « concerto » europeo, che proprio questi due Stati stavano forzando alla modifica delle tradizioni del livello intergovernativo, senza chiamare in causa in questo caso pure la volontà delle popolazioni coinvolte ? Senza volerlo formalmente ammettere, ogni Governo europeo conosceva — ed a volte pure temeva — le conseguenze delle enunciazioni di Pasquale Stanislao Mancini sulla forza del principio di nazionalità (con o senza eventuali rivoluzioni sottostanti, mazziniane o socialiste, per modificare l’ordine costituito). Proprio questo trattato — tra Stati, secondo tradizione — stabilisce che esso sarà efficace solo se il suo contenuto sarà approvato dalle stesse popolazioni interessate<sup>56</sup> : è una conferma della breccia fatta nel « diritto delle genti » dalle obiezioni di Mancini ai soli accordi fra i Governi, senza coinvolgimento dei governati. In questo caso, in effetti, il dubbio sulla effettiva « nazionalità » del Nizzardo dell’epoca ha portato a far sfumare il principio di nazionalità in quello più generale del consenso dei ‘popoli’ interessati<sup>57</sup>, ma la questione sembra nel complesso marginale rispetto al fatto che proprio un trattato fra Governi si considerò condizionato dal (successivo) consenso dei ‘popoli’ coinvolti. Era una

54. Da ultimo G.S. Pene Vidari, “Considerazioni sui plebisciti del 1860”, in *Rivista di storia del diritto italiano*, LXXXIII (2010), pp. 5-24.

55. E. Mongiano, *Il “voto della Nazione”* op. cit., pp. 225-230 e 233-234, nonché da ultimo E. Genta, “La diplomazia europea e l’unificazione italiana tra il 1859 e il 1860”, in *Verso l’Unità italiana* op. cit., pp. 153-170 e G.S. Pene Vidari, “Accordi diplomatici” op. cit., *ibidem*, pp. 176-183.

56. Il trattato prevedeva che il re di Sardegna ‘consentisse’ alla « réunion de la Savoie et de l’arrondissement de Nice à la France », ma che ciò si verificasse « sans nulle contrainte de la volonté des populations » colpite dal trasferimento, secondo modalità da accertarsi rapidamente e correttamente.

57. Rinvio in proposito ai contributi specifici (di Paola Casana, Enrico Genta, Michele Rosboch, Gian Savino Pene Vidari, Olivier Vernier e Bénédicte Decourt Hollender) editi nel volume di F. Peirone, *Per Torino da Nizza e Savoia* a cura di G.S. Pene Vidari - R. Rocca, Torino, Centro Studi Piemontesi, 2011.

conferma che — come auspicato da Mancini — la plurisecolare monoliticità del « *droit des gens* » come questione fra gli Stati impersonati dai loro Governi andava incontro ormai alle sue falle.

Poco tempo dopo, la spedizione garibaldina dei « mille », partiti da Genova all’inizio di maggio, metteva di nuovo in crisi una « questione italiana », che le grandi potenze europee speravano di avere alquanto tranquillizzato dopo i plebisciti dell’Italia centrale del marzo 1860, pur con i sacrifici fatti sul piano teorico per l’ammissione della loro possibilità per risolvere un problema internazionale oltre i puri accordi interstatuali. I rapidi successi garibaldini, evocanti pure eventuali prospettive di « rivoluzioni » d’ispirazione mazziniana, riaprivano il problema, ed anzi lo aggravavano, data la posizione strategica dell’Italia meridionale al centro del Mediterraneo e dei suoi traffici marittimi e commerciali. Alla fine il Regno di Sardegna riuscì a tenere sotto controllo la situazione, anche se con difficoltà, diffidenze garibaldine e delusione delle aspettative rinnovatrici o rivoluzionarie. Ma proprio per ciò si provvide nell’autunno 1860 ancora una volta con plebisciti, sul modello di quelli del marzo nell’Italia centrale, anche se con diverso rilievo politico<sup>58</sup>. Alla richiesta meridionale plebiscitaria di adesione rispose anche questa volta il consenso del regno di Sardegna espresso dai suoi organi costituzionali<sup>59</sup>.

Un punto di riferimento di non poco conto a favore delle scelte dei governati riguardo alla loro collocazione sul piano internazionale è stato posto nel 1860 dai sei plebisciti (e relative accettazioni sabaude) svoltisi in Italia (più i due di Nizza e Savoia) : si può dire che la loro premessa e costruzione ideale può essere già vista nella « prolusione » di Pasquale Stanislao Mancini all’Università di Torino nel 1851, anche se le successive vicende politiche sono state di per sé del tutto autonome dalla sua costruzione teorica.

Le implicazioni internazionali della « prelezione » torinese del giurista napoletano non si fermano qui<sup>60</sup>, ma questo è il tema del convegno. Si può solo notare, genericamente ed a conclusione, che dopo le due terribili guerre mondiali del secolo XX, la comunità internazionale ha cercato di darsi un coordinamento generale tramite due istituzioni che — basate pur sempre sugli Stati — hanno però una denominazione espressamente riferita alle « nazioni », la wilsoniana Società delle Nazioni dopo la prima guerra mondiale, l’attuale O.N.U. dopo la seconda. La « prelezione » torinese è quindi « il testo fondamentale di quella cosiddetta scuola italiana del diritto internazionale, che ebbe suo riconoscimento e suo luogo in ogni trattazione, anche straniera, di tale materia<sup>61</sup> ». Dopo gli sconvolgimenti del Novecento, Antonio Villani ha notato che la concezione manciniana di nazione, basata sul consenso di chi ne è partecipe, può essere in armonia — anche oggi — con un’altra

58. E. Mongiano, *Il “voto della Nazione”* op. cit., pp. 213-214, 225-230 ; da ultimo, G.S. Pene Vidari, “Considerazioni sui plebisciti del 1860”, op. cit., pp. 18-21.

59. E. Mongiano, *Il “voto della Nazione”* op. cit., pp. 235-240.

60. Di esse trattano con specifica competenza le relazioni di Luigi Ferrari Bravo, Francesco Caruso, Heinz-Peter Mansel, Riccardo Monaco, Luigi Sico e Ferdinando Treggiari in *PS. Mancini*, a cura di O. Zecchino, op. cit., pp. 425-526.

61. F. Ruffini, *Prefazione*, op. cit., p. VII.

consapevolezza volontaria, quella di « nazione europea » — e può quindi sembrare sopravvissuta ai disastri del nazionalismo ed al decorso del tempo<sup>62</sup>.

In conclusione, il discorso torinese del Mancini ha rappresentato una tappa importante per l'individuazione dei concetti giuridici derivanti dalla nazionalità e per la loro fissazione nell'ambito del diritto internazionale, sviluppatosi in modo considerevole nel corso della seconda metà dell'Ottocento tramite gli arbitrati, i trattati bilaterali, l'« Institut de droit international » : ancor oggi essi sono attuali, poiché « per Mancini i valori fondamentali di convivenza nella società internazionale sono da individuare nella tutela della pace, nella nazionalità (ovvero principio di autodeterminazione dei popoli) e nella tutela dei diritti umani<sup>63</sup> ».

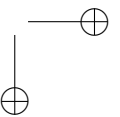
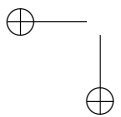
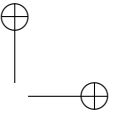
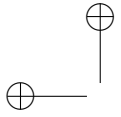
---

62. A. Villani, “Pasquale Stanislao Mancini meridionalista d'Europa”, in *PS. Mancini*, a cura di O. Zecchino, op. cit., p. 34.

63. L. Sico, *Il diritto internazionale nel quadro dell'attività scientifica di Mancini*, *ibidem*, p. 490.



## Les plébiscites italiens



## LES PLÉBISCITES DE 1860 EN ITALIE

ELISA MONGIANO

*Université du Piémont Oriental*

LE « PRINCIPE DU RESPECT DE LA VOLONTÉ POPULAIRE », à l'occasion des changements de souveraineté, a été un facteur important dans la construction de l'unité italienne<sup>1</sup>. Le vote par suffrage universel masculin a été utilisé en 1860 afin de fonder dans un premier temps l'union de nouvelles « provinces » au Royaume de Sardaigne et ensuite au Royaume d'Italie en cours de formation.

Des consultations analogues avaient déjà été organisées en 1848, durant la première guerre d'indépendance, afin de décider de l'annexion de la Lombardie au Piémont, ainsi que d'une partie de la Vénétie et des Duchés de Parme et de Modène. Du reste, l'union votée par la population fut de courte durée : quelques semaines après le vote, ces territoires furent réoccupés par l'armée autrichienne<sup>2</sup>.

1. Pour le contexte européen : Anne Lefebvre-Teillard, « Citoyen », *Droits. Revue française de théorie juridique*, 17 (1993), pp. 33-42 ; Francesco Tuccari, *La nazione*, Roma - Bari, Laterza, 2000, en particulier pp. 106-131 ; Anne-Marie Thiesse, *La creazione delle identità nazionali in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2001 ; Pietro Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, II, *Letà delle rivoluzioni (1789-1848)*, Roma - Bari, Laterza, 2000. Pour le cadre italien : Alberto Mario Banti, *La nazione del Risorgimento. Parentela, santità e onore alle origini dell'Italia unita*, Torino, Einaudi, 2000 ; Elisa Mongiano, « Le principe de nationalité et la formation du Royaume d'Italie », *Tra diritto e storia. Studi in onore di Luigi Berlinguer promossi dalle Università di Siena e Sassari*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, II pp. 57-79. Sur la définition de la nationalité donnée par le juriste Pasquale Stanislao Mancini, et sur l'influence exercée au niveau idéologique par l'enseignement de Mancini sur le mouvement national en Italie, voir surtout Gian Savino Pene Vidari, « Un secolo e mezzo fa (22 gennaio 1851) : la lezione torinese di Pasquale Stanislao Mancini sulla nazionalità », *Studi piemontesi*, XXXI (2002), 1, pp. 273-285 ; Id., « La prolusione di P.S. Mancini all'Università di Torino sulla nazionalità (1851) », *Verso l'Unità italiana. Contributi storico-giuridici*, s. d. Gian Savino Pene Vidari, Torino, Giappichelli 2010, pp. 21-46.

2. Sur les votes de 1848, voir surtout Antonino De Francesco, « Ideologie e movimenti politici », *Storia d'Italia*, I, *Le premesse dell'unità. Dalla fine del Settecento al 1861*, s. d. Giovanni Sabbatucci e Vittorio Vidotto, Roma - Bari, Laterza, 1994, pp. 306-333 ; Carlo Ghisalberti, *Stato e Costituzione nel Risorgimento*, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 47-83 ; Id., *Storia costituzionale d'Italia. 1848-1948*, I, Roma - Bari, Laterza, 1977, pp. 19-41 ; Elisa Mongiano, *Il « voto della nazione ». I plebisciti nella formazione del Regno d'Italia (1848-60)*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 75-174.

C'est toutefois à l'occasion des scrutins de 1860 que le terme « plébiscite » a été utilisé pour la première fois dans le droit international, pour indiquer, justement, le consentement populaire atteint afin de ratifier le passage d'un État à l'autre, ou le choix entre deux États différents<sup>3</sup>.

Entre le printemps et l'automne 1860, huit plébiscites eurent lieu. En mars, l'annexion de l'Émilie — c'est-à-dire des Duchés de Parme et de Modène, de la Romagne et des Légations, réunies depuis novembre 1859 sous un unique gouvernement provisoire dirigé par Luigi Farini — et celle de la Toscane au Royaume de Sardaigne, furent légitimées par le vote populaire. Durant le mois d'avril, les populations de Nice et de la Savoie furent appelées au vote pour confirmer la cession à la France. Pendant le mois d'octobre, après l'expédition entreprise par Garibaldi au mois de mai précédent, la Sicile et l'Italie méridionale adhérèrent au Royaume d'Italie en cours de formation. Au mois de novembre enfin, ce fut le tour des Marches et de l'Ombrie, qui étaient occupées depuis septembre par les troupes piémontaises<sup>4</sup>.

Durant les décennies suivant l'unification, les juristes et les historiens exaltèrent la valeur des « votes du Risorgimento », voyant dans la « volonté générale » exprimée à travers le suffrage universel, le fondement du « nouveau pacte » entre la Monarchie et la Nation<sup>5</sup>. Au moment de leur déroulement, les plébiscites eurent surtout une importance politique cruciale aussi bien au niveau des relations avec les puissances européennes, qu'au niveau des équilibres internes au mouvement d'indépendance nationale ; les plébiscites furent, en d'autres termes, un instrument efficace que le comte de Cavour, l'un des principaux artisans de l'unité d'Italie, sut utiliser avec une grande habileté diplomatique, afin de proposer une solution à la question italienne, en se prévalant de l'appui de l'Angleterre et surtout, depuis le mois de janvier 1860, du consentement décisif de la France<sup>6</sup>.

3. Elisa Mongiano, « Le regole del voto popolare nei plebisciti italiani del 1860 », *Verso l'Unità italiana*, *op.cit.*, pp. 185-188.

4. Sur les événements politiques et militaires qui sont à l'origine de l'unification italienne, on trouve désormais une bibliographie très vaste. Dans l'impossibilité de la proposer dans son intégralité, nous renvoyons essentiellement à Rosario Romeo, *Cavour e il suo tempo (1854-1861)*, Roma-Bari, Laterza, 1984 ; Alfonso Scirocco, *L'Italia del Risorgimento*, Bologna, Il Mulino, 1990 ; Gilles Pécout, *Naissance de l'Italie contemporaine (1770-1922)*, Paris, Nathan, 1997, avec les références bibliographiques indiquées dans ces ouvrages, et au cadre très détaillé proposé dans *La Savoie et l'Europe 1860-2010. Dictionnaire historique de l'annexion*, s. d. Christian Sorrel et Paul Guichonnet, avec la collaboration de Victor Monnier et Bruno Berthier, Montmélan, La Fontaine de Siloé, 2009, pp. 327-478. Une interprétation assez critique du *Risorgimento* est proposée par Roberto Martucci, *L'invenzione dell'Italia unita 1855-1864*, Milano, Sansoni, 1999.

5. Paolo Biscaretti di Ruffia, *Contributo alla teoria giuridica della formazione degli Stati*, Milano, Giuffrè, 1938, pp. 305-310 ; Id., « Problemi antichi e nuovi circa la natura del "procedimento di formazione dello Stato italiano" », *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, XII (1962), pp. 3-21 ; Maurizio Fioravanti, « Costituzione, amministrazione e trasformazione dello Stato », *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, s. d. Aldo Schiavone, Roma-Bari, Laterza, 1990, pp. 7-2 ; Id., « Le dottrine dello Stato e della costituzione », *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, s. d. Raffaele Romanelli, Roma, Donzelli, 1995, pp. 408-410.

6. Enrico Genta, « La diplomazia europea e l'unificazione italiana tra 1859 e 1860 », *Verso l'Unità italiana...*, *op.cit.*, pp. 153-170 ; Umberto Levra, « Cavour dalla nazione piémontaise à la nazione italienne », *Cavour, l'Italia e l'Europa*, s. d. Umberto Levra, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 153-166.

En Italie centrale, le vote populaire permit de sortir de l'impasse provoquée par les préliminaires de paix de Villafranca du 11 juillet 1859, confirmés ensuite par le traité de paix signé à Zurich entre la France et l'Autriche, le 10 novembre de la même année. Les accords prévoyaient textuellement que « le grand-duc de Toscane et le duc de Modène rentrent dans leurs États » (art. 5) et engageait les deux Empereurs à favoriser « la formation d'une confédération italienne sous la présidence honoraire du Saint-Père » (art. 1-2)<sup>7</sup>. En Italie méridionale et en Sicile, la consultation directe de la population se révéla le moyen le plus adapté non seulement pour imposer au niveau international la solution unificatrice en lieu et place de celle qui prônait le fédéralisme, mais aussi pour bloquer le projet des démocrates de poursuivre l'expédition de Garibaldi jusqu'à la libération de Rome et de la Vénétie, pour ensuite convoquer dans la cité éternelle une assemblée constituante afin de donner à l'Italie une nouvelle constitution, si possible républicaine<sup>8</sup>. Dans les Marches et en Ombrie, le vote populaire permit de justifier aux yeux de l'opinion publique catholique l'occupation des provinces appartenant à l'État Pontifical et donc sujettes au pouvoir temporel du Pape. En ce qui concerne Nice et la Savoie, « la volonté du peuple », rappelée par l'art. 1 du traité de Turin, apporta à Cavour un argument solide pour obtenir du Parlement piémontais la ratification du traité, malgré les fortes divergences qui accompagnèrent la discussion à la Chambre des députés<sup>9</sup>. Seule la Lombardie, annexée au Royaume de Sardaigne par le traité de paix de Zurich au mois de novembre 1859<sup>10</sup>, ne fit l'objet d'aucun scrutin. Dans la crainte que la consultation populaire fût accompagnée par la demande de convocation d'une assemblée constituante, comme cela s'était vérifié en 1848, il fut jugé préférable de considérer valide le vote d'union exprimé à cette occasion<sup>11</sup>.

Depuis l'été 1859, il était, du reste, bien clair pour Cavour que le respect du consentement populaire aurait pu être un argument de poids à faire valoir à la table des négociations. Dans une lettre du 9 août, l'homme d'État, démissionnaire après les accords de Villafranca, suggérait aux patriotes toscans qui lui deman-

7. « Préliminaires de paix arrêtés à Villafranca entre S. M. l'Empereur d'Autriche et S. M. l'Empereur des Français (11 juillet 1859) », *Traité publics de la Royale Maison de Savoie avec les puissances étrangères*, VIII, Turin, Imprimerie Royale, 1861, p. 660.

8. Rosario Romeo, *Cavour e il suo tempo*, op.cit., pp. 699-825 ; Alfonso Scirocco, *Garibaldi. Battaglie, amori, ideali di un cittadino del mondo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 234-303. Sur la politique de la France face à l'expédition des Mille et à l'occupation des Marches et de l'Ombrie, Jacques Godechot, « La France et les événements italiens de 1860 », *Atti del XXXIX Congresso di Storia del Risorgimento Italiano (Palermo - Napoli, 1960)*, Roma, Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano, 1961, pp. 381-398.

9. En particulier Paola Casana, « La prima fase dell'unificazione politica italiana : trattati e trattative diplomatiche », *Verso l'Unità italiana...*, op.cit., pp. 95-100.

10. La Lombardie avait été cédée par l'empereur d'Autriche à l'empereur Napoléon III et de celui-ci au roi de Sardaigne (*Traité publics de la Royale Maison de Savoie...*, op.cit., VIII, pp. 690-696 et 703-730).

11. Elisa Mongiano, *Il « voto della nazione »...*, op.cit., pp. 183-189 ; Ead., « Rattazzi all'opposizione : la legge di annessione delle Lombardia nel luglio 1848 », *L'altro Piemonte e l'Italia nell'età di Urbano Rattazzi*, s. d. Renato Balduzzi, Robertino Ghiringhelli, Corrado Malandrino, Milano, Giuffrè, 2009 (Università del Piemonte Orientale «Amedeo Avogadro», Memorie della Facoltà di Giurisprudenza, serie II, 31), pp. 247-266.

daient conseil de « constater par tous les moyens les vœux du Pays pour l’union au Piémont »<sup>12</sup>.

Mais quel était, en fait, le moyen le plus adapté, dans les circonstances du moment, pour « constater les vœux du Pays » ? Quelles règles adopter pour le vote ?

En ce qui concerne le mode d’établissement de la volonté populaire, l’alternative était celle, déjà précisée en 1848, de la consultation directe ou du vote exprimé par une assemblée élective. Le système représentatif prévalut initialement, car, dans la conjoncture politique délicate de l’après Villafranca, il semblait plus adapté pour garantir la légalité du vote par rapport à l’appel direct au peuple. Les territoires de l’Italie centrale s’exprimèrent sur leur futur destin par ce moyen. Entre août et septembre 1859, des assemblées représentatives, réunies à Modène, Bologne, Parme et Florence, prononcèrent la déchéance de leurs souverains respectifs et votèrent en faveur de l’union avec la « Monarchie constitutionnelle » sarde. Une fois qu’ils avaient renoncé à la consultation populaire directe, expérimentée en 1848, les divers gouvernements provisoires adoptèrent des règles différentes pour l’élection des assemblées respectives, même s’il s’agissait de règles qui se rapportaient toutes, dans le fond, aux systèmes électoraux mis en place en 1848 par les régimes constitutionnels<sup>13</sup>. La loi électorale publiée à Modène par Farini le 29 juillet et reprise sans modification substantielle par les gouvernements provisoires de Parme et de Bologne<sup>14</sup>, était principalement inspirée par la loi sarde du 17 mars 1848, qui avait été étendue aux provinces de Parme et de Modène dans le courant du mois de juin 1848 par la loi d’annexion, mais qui, à cause de la rapidité des événements, avait pu être appliquée seulement à Parme<sup>15</sup>. Toutefois, à la différence de la norme sarde, la loi de Modène n’avait prévu aucune condition censitaire, sans pour cela introduire le suffrage universel, vu qu’il était demandé aux électeurs de savoir lire et écrire. En Toscane également il avait été jugé préférable d’éviter le recours au suffrage universel, et il avait été décidé d’appliquer la loi électorale publiée le 3 mars 1848 par le grand-duc Léopold II. La loi grand-ducale était incontestable du point de vue de la légitimité, même de la

12. Lettre de Cavour à Giuseppe Massari du 9 août 1859 (Camillo Cavour, *Epistolario*, XVI/3, 1859 (giugno-dicembre), s. d. Carlo Pischedda e Rosanna Rocca, Firenze, Olschki, 2000, doc. 1753, pp. 1158-1159).

13. Les actes de ces assemblées sont publiés dans : *Le Assemblee del Risorgimento. Atti raccolti e pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati. Prefazione generale, Piemonte, Lombardia, Bologna, Modena, Parma*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1911 ; *Le Assemblee del Risorgimento. . . , op.cit., Toscana*, III, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1911. Sur les aspects juridiques de ce tournant de l’histoire constitutionnelle de la Péninsule, Umberto Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, il Mulino, 1989, pp. 399-404. Sur l’attitude de la France vis-à-vis des événements italiens après l’armistice de Villafranca, Jacques Godechot, « La France et les événements italiens. . . », *op.cit.*, pp. 367-402 et, en ce qui concerne les problèmes des territoires de l’Italie centrale, surtout pp. 371-380.

14. *Le Assemblee del Risorgimento, Prefazione generale, Piemonte, Lombardia. . . , op. cit.*, pp. 521-526.

15. Sur la « loi électorale » du Royaume de Sardaigne, publié par l’édit royal du 17 mars 1848, Carlo Pischedda, *1848. Il vecchio Piemonte liberale alle urne*, Torino, Centro Studi Piemontesi, 1998, pp. 12-74 ; Isidoro Soffietti, « Cittadinanza e nazionalità nella disciplina sabauda di metà Ottocento », *Verso l’Unità. . . , op.cit.*, pp. 47-56.

part des éventuels partisans de la dynastie des Lorraine. Elle était pourtant érigée sur des critères différents quant à la formation du corps électoral, par rapport à ceux qui étaient en vigueur dans les Duchés et en Romagne, puisqu'elle prévoyait la condition de cens électoral, mais consentait le vote des illettrés<sup>16</sup>.

La volonté manifestée par les assemblées au sujet des annexions demeura sans effet : le roi de Sardaigne dut se limiter à accueillir leurs vœux comme autant d'auspices pour l'avenir, mais ne put les accepter, obligé qu'il était de tenir compte des réactions des puissances européennes face à une solution qui aurait modifié considérablement le cadre politique italien<sup>17</sup>. Pour mieux marquer leurs vœux d'annexion, les gouvernements provisoires publièrent le Statut du royaume sarde, la charte constitutionnelle octroyée par le roi Charles-Albert en 1848<sup>18</sup>. En Romagne et en Toscane, la charte constitutionnelle fut publiée sous réserve d'une mise en vigueur ultérieure<sup>19</sup>. Mais à Parme et à Modène, les libertés constitutionnelles furent appliquées dès septembre 1859, tandis que les pouvoirs législatifs et exécutifs furent temporairement exercés par le chef du Gouvernement, Luigi Farini<sup>20</sup>. Dans les Duchés, mais aussi en Romagne, la publication de la Constitution piémontaise représentait le point de départ de l'extension presque intégrale de la législation administrative du royaume sarde<sup>21</sup>.

La perspective de nouveaux scrutins se dessina pendant le mois de janvier 1860. La proposition était avancée par l'Angleterre et acceptée par la France. Les puissances européennes s'engageaient à ne pas intervenir militairement pour soutenir les souverains déchus en Italie centrale, à condition que la volonté effective des peuples soit à nouveau obtenue. En Toscane, surtout, le premier vote avait été exprimé dans des conditions diverses, quand il fallait choisir entre la restauration des Lorraine ou l'union au Piémont, sans autre alternative telle que celle de former un Royaume séparé<sup>22</sup>. Ce fut au comte de Cavour, revenu en janvier à la présidence du cabinet piémontais, de gérer le tournant décisif de la politique

16. *Bandi e ordini da osservarsi nel Granducato di Toscana pubblicati dal primo gennaio a tutto giugno 1848*, Firenze, nella Stamperia Granducale, 1848, doc. LXXIV, CLV.

17. *Le Assemblée del Risorgimento, Prefazione generale, Piemonte, Lombardia...*, op. cit., p. 405.

18. Sur la charte constitutionnelle du Royaume de Sardaigne, Isidoro Soffietti, *I tempi dello Statuto albertino. Studi e fonti*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 1-21.

19. *Le Assemblée del Risorgimento, Prefazione generale, Piemonte, Lombardia...*, op. cit., p. 428 ; *Le Assemblée del Risorgimento, Toscana*, op. cit., III, pp. 746-747.

20. *Le Assemblée del Risorgimento, Prefazione generale, Piemonte, Lombardia...*, op. cit., p. 563.

21. Pour une analyse plus détaillée des événements et de leurs conséquences au niveau institutionnel et juridique, Teodosio Marchi, « La formazione storico-giuridica dello Stato italiano. Le annessioni della Lombardia e degli Stati dell'Italia centrale 1859-60 », *Studi Parmensi*, 9, 1960, II, pp. 1-124 et surtout pp. 18-46 ; Emilio Nasalli Rocca, « L'evoluzione giuridica delle annessioni dei ducati emiliani nel 1859-60 », *ibid.*, pp. 311-336 ; Corrado Pecorella, *I governi provvisori parmensi (1831-1848-1859)*, Parma, Luigi Battei, 1959 ; Ettore Passerin d'Entrèves, « La politica delle annessioni nell'Italia centrale nel 1860 », *Atti del XXXIX Congresso di Storia del Risorgimento Italiano (Palermo - Napoli, 1960)*, Roma, Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano, 1961, pp. 271-301 ; Elisa Mongiano, *Il « voto della nazione... »*, op.cit., pp. 201-204.

22. Lettre de Giovanni Fabrizi, chargé d'affaires du Gouvernement provisoire de la Toscane à Turin, au Président du Gouvernement provisoire, Bettino Ricasoli, du 1 février 1860 (Bettino Ricasoli, *Carteggi*, s. d. Mario Nobili, Sergio Camerani, XII, Roma, Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, 1960 (Fonti per la storia d'Italia), p. 11.

italienne. Il dut vaincre la méfiance des modérés envers le suffrage universel, et les résistances des Gouvernements provisoires qui s’opposaient « à une manifestation nouvelle de leur volonté » jugée « inutile et de nature à mettre en suspicion la valeur [...] des manifestations précédentes » et, par conséquent, à remettre en question « la légitimité des assemblées qui les avaient exprimées »<sup>23</sup>.

Il restait donc à déterminer de quelle manière il fallait voter, c’est-à-dire avec quels moyens et sous quelle forme. La meilleure idée semblait celle qui consistait à consulter les populations intéressées par le biais de nouvelles assemblées. Cette ligne était soutenue par l’Angleterre, mais c’était aussi la position de Cavour, qui n’avait pas manqué de manifester des réserves sur « le vote universel » demandé, au contraire, par la France<sup>24</sup>.

Le 7 février, le Premier ministre du royaume sarde écrivait à Costantino Nigra, chargé d’affaires à Paris :

« Il faut éviter le suffrage universel. Non que le résultat de cette épreuve puisse être douteux. On a lieu de croire qu’en Toscane aussi bien que dans l’Émilie, l’immense majorité des suffrages sera favorable à l’annexion ; mais parce que le suffrage universel est repoussé par l’Angleterre qui ne veut pas conseiller ailleurs ce qu’elle ne veut pas admettre chez elle [...]. Quant à nous, le vote universel ne serait pas sans inconvénients. Il établirait un précédent fâcheux que pourraient invoquer dans un avenir peu éloigné soit le parti ultra démocratique conduit par Mazzini, Cattaneo etc., soit le parti clérical ».

Mais Cavour concluait :

« cependant et malgré ces objections, si l’Angleterre consentait au vote universel et si l’adhésion de la France était à ce prix, la Sardaigne l’accepterait franchement et sans arrière-pensée<sup>25</sup> ».

Quant aux règles du scrutin, la meilleure solution était représentée par la loi électorale sarde du 20 novembre 1859, qui reprenait, avec des révisions minimales, les dispositions de 1848<sup>26</sup>. Cela était d’autant plus vrai que le 20 janvier la loi était publiée aussi bien en Émilie qu’en Toscane, alors que Cavour, revenu depuis peu au pouvoir, avait imaginé une « solution parlementaire » pour les problèmes de

23. Lettre de Ricasoli à Massimo d’Azeglio du 1 février 1860 (Bettino Ricasoli, *Carteggi...*, *op.cit.*, pp. 7-8, doc. 4 ; *Traité publics de la Royale Maison de Savoie...*, *op. cit.*, VIII, p. 738.

24. À propos de cette différence d’opinion entre France et Angleterre, le 12 janvier 1860 l’ambassadeur sarde à Paris, Desambrois, écrivait au Ministre des Affaires Étrangères, Dabormida : « l’Angleterre admettrait une votation du pays ; mais elle n’admettrait pas le suffrage universel [...]. D’autre part il est naturel que l’empereur tienne à ce mode de votation qui a été suivi en France et qui d’ailleurs est le plus apte à débarrasser le présent des entraves du passé » (*Il carteggio Cavour - Nigra cit.*, III, p. 13).

25. Camillo Cavour, *Il carteggio Cavour - Nigra dal 1858 al 1861*, a cura della R. Commissione Editrice, III, *La cessione di Nizza e Savoia e le annessioni dell’Italia centrale*, Bologna, Zanichelli, 1928, pp. 46-47.

26. *Raccolta degli Atti del Governo*, XXVIII, Torino, Stamperia Reale, 1859, pp. 2449-2500. À ce propos voir aussi, Carlo Pischedda, *1848...*, *op.cit.*, pp. 133-137 ; Roberto Martucci, *L’invenzione dell’Italia unita...*, *op.cit.*, pp. 378-383.



l’Italie centrale, c’est-à-dire une proposition d’union présentée par les députés des ces « provinces » et votée par le Parlement piémontais. Ainsi la loi électorale sarde aurait pu permettre de réaliser, avec un seul vote, le double objectif de satisfaire les demandes des puissances européennes et de permettre l’élection des représentants de l’Émilie et de la Toscane au Parlement subalpin : il suffirait de convoquer les élus en assemblée et de leur faire renouveler le vote en faveur de l’union avant leur départ pour Turin<sup>27</sup>.

En deux semaines, un changement décisif se produisait. Le suffrage universel, que Napoléon III retenait comme condition essentielle pour justifier la non-exécution des accords de Villafranca, était accepté par l’Angleterre<sup>28</sup>. Le moyen de vérifier la volonté populaire était arrêté, il restait à définir la forme du suffrage.

Les précédents auxquels il était possible de s’inspirer étaient nombreux. Il y avait surtout l’expérience de 1848, lorsque le vote populaire avait été exprimé, en forme publique, par la signature de registres spéciaux, « ouverts » auprès de chaque paroisse et permettant aux votants, au moyen de formulaires imprimés, de choisir entre deux alternatives proposées. Cette forme de scrutin avait été utilisée en Lombardie et dans les provinces de terre ferme de la Vénétie, à Parme, à Plaisance, alors qu’à Modène, pour l’ouverture des registres, les sièges municipaux avaient été préférés. Uniquement à Venise, où l’union au royaume de Sardaigne avait été décidée par une assemblée représentative, les députés avaient été élus au scrutin secret, à l’aide d’un bulletin ; l’assemblée elle aussi s’était exprimée par vote secret<sup>29</sup>.

Le recours au système expérimenté dix ans auparavant avait été utilisé, avec quelques ajustements, durant l’année 1859 à Parme, où, dans un premier temps, la consultation directe avait été décidée de manière autonome, et où le 8 août, le gouverneur provisoire, Giuseppe Manfredi, avait prévu l’ouverture, dans chaque commune, à partir du 14 août et pour une semaine, de « deux registres sur papier libre, l’un pour l’acceptation, l’autre pour le refus du plébiscite » sur l’union à la Monarchie constitutionnelle subalpine. La principale nouveauté était sans doute constituée par le terme « plébiscite », qui, selon l’étymologie originale, était utilisé pour désigner la question à soumettre à l’approbation populaire<sup>30</sup>.

Il est notoire que le terme « plébiscite » avait fait son apparition dans « *l’appel au peuple* » du 2 décembre 1851, voulu par Louis-Napoléon Bonaparte pour légitimer le coup d’État. La redécouverte, même seulement par l’intermédiaire du

27. Lettre de G. Fabrizi à B. Ricasoli du 1 février 1860 (Bettino Ricasoli, *Carteggi...*, op.cit., p. 12).

28. « Cette solution — écrivait le ministre Thouvenel à l’ambassadeur français à Londres le 24 février — se concilie avec les principes qui forment la base de nos institutions et [...] nous ne serions pas fondés à en contester l’efficacité dans leur application à d’autres pays » (*Traité publics de la Royale Maison de Savoie...*, op. cit., VIII, p. 738). « Le Gouvernement de l’Empereur [...] — précisait encore Thouvenel — est demeuré convaincu qu’il ne réussirait à dégager sa responsabilité morale [pour l’exécution manquée des stipulations de Villafranca et de Zurich] que si le principe du suffrage universel, qui constitue sa propre légitimité, devenait le fondement du nouvel ordre des choses en Italie. Sur un tout autre terrain la participation de la France serait une inconséquence manifeste à laquelle son Gouvernement ne peut s’exposer » (*ibid.*).

29. Elisa Mongiano, *Il «voto della nazione»...*, op.cit., p.p 75-138.

30. *Le Assemblée del Risorgimento, Prefazione generale, Piemonte, Lombardia...*, op. cit., pp. 655-656.

nom, d'une institution du droit public romain se posait en continuité directe avec la tradition du Consulat : le choix apparaissait, du reste, assez bien adapté à la circonstance, vu qu'il s'agissait de donner, à travers le consentement populaire, légalité à une constitution calquée de manière déclarée sur celle du Consulat. Quant à la forme du scrutin, le décret du 2 décembre avait prévu l'ouverture de deux registres, un pour l'acceptation et l'autre pour le refus du plébiscite<sup>31</sup>. Il s'agissait des procédures de vote que Napoléon avait introduites en 1799, afin de soumettre à l'acceptation populaire la constitution de l'an VIII<sup>32</sup>, et qui avaient été maintenues pour les consultations de l'an X (1800), sur le Consulat à vie<sup>33</sup>, ainsi que celle de l'An XII (1804) concernant l'hérédité de la dignité Impériale<sup>34</sup>, et utilisées, une dernière fois encore, en 1815, pour approuver l'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire<sup>35</sup>. En réalité, un tel système de scrutin n'avait pas été réellement appliqué pour le plébiscite bonapartiste : le 4 décembre 1851, avant que les consultations ne soient commencées, le futur Napoléon III en avait soudainement changé les règles, établissant que les scrutins devraient avoir lieu, en seulement deux jours, les 21 et 22 décembre, « à scrutin secret, par *Oui* ou par *Non*, au moyen d'un bulletin, manuscrit ou imprimé »<sup>36</sup>. Les mêmes règles avaient ensuite été appliquées l'année suivante à l'occasion du plébiscite pour « le rétablissement de l'autorité impériale »<sup>37</sup>.

En ce qui concerne les scrutins en Italie centrale, deux formes possibles de vote se profilaient donc. La première, amplement expérimentée lors des consultations de 1848, prévoyait le vote public et par registres, l'autre était basée sur le vote par

31. « Décret sur la présentation d'un Plébiscite à l'acceptation du peuple français du 2 Décembre 1851 », *Bulletin des Lois de la République Française*, 10<sup>ème</sup> série, VIII, Paris 1852, n. 465, pp. 991-992.

32. « Loi qui règle la manière dont la Constitution sera présentée au peuple français du 23 frimaire », *Bulletin des lois de la République française*, IX, 1<sup>er</sup> Vendémiaire à 27 Nivôse an VIII, 2<sup>ème</sup> série, Paris Pluviôse an VIII, n°333, pp. 20-22 ; « Arrêté des Consuls de la République concernant l'ouverture des registres pour l'émission des votes sur la Constitution du 24 frimaire », *ibid.*, n. 335, pp. 2-3. Voir aussi Claude Langlois, « Le plébiscite de l'an VIII ou le coup d'État du 18 pluviôse an VIII », *Annales historiques de la Révolution française*, XLIV (1972), 207, pp. 43-65 ; Frédéric Bluche, « Plébiscite », *Dictionnaire Napoléon*, s. d. Jean Tulard, Paris, Fayard, 1989, pp. 1338-1339. Pour la Savoie, André Palluel-Guillard, « Les Plébiscites révolutionnaires en Savoie (1792-1800). Préhistoire d'une géographie électorale », *La Révolution française dans le Duché de Savoie. Permanence et changements*, Chambéry, Association pour le Développement de l'Université de Savoie - Atelier Huguéniot, 1989, pp. 161-162.

33. « Extrait des registres des délibérations des Consuls de la République du 20 Floréal, an X de la République une et indivisible », *Bulletin des lois de la République française*, 3<sup>e</sup> série, VI, *Lois et arrêtés rendus pendant le deuxième semestre de l'an X*, Paris Brumaire an XI, n°183, pp. 177-178.

34. « Décret impérial portant Règlement sur le mode de présentation à l'acceptation du Peuple, de la proposition énoncée art. 142 du Sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII, Du 29 Floréal an XII », *Bulletin des lois de l'Empire français. Bollettino delle leggi dell'Impero francese*, 4<sup>ème</sup> série, I, Paris Frimaire an XIII, n° 2, pp. 2-9.

35. Jacques Godechot, « L'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815 », in *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Flammarion, 1995, pp. 225-229 ; Frédéric Bluche, *Le plébiscite des Cent-Jours (avril-mai 1815)*, Genève, Droz, 1974.

36. « Décret qui modifie celui du 2 décembre, sur la présentation d'un Plébiscite à l'acceptation du Peuple français du 4 Décembre 1851 », *Bulletin des Lois de la République Française...*, *op. cit.*, X<sup>e</sup> série, VIII, p. 998.

37. « Décret qui convoque le Peuple français dans ses comices du 7 Novembre 1852 », *Bulletin des Lois de la République Française...*, *op. cit.*, 10<sup>ème</sup> série, X, Paris 1853, n° 587, pp. 680-681, art. 2-3.

bulletins manuscrits ou imprimés, à scrutin secret. Cette dernière, même si elle était en quelque sorte prévue par les lois électorales à suffrage restreint appliquées, au cours de l'été 1859, pour l'élection des assemblées représentatives, avait été utilisée, avec le suffrage universel, en France pour les « plébiscites » bonapartistes de 1851 et 1852.

Il est clair que de nombreuses raisons penchaient pour le système de vote français. Celui-ci permettait, en fait, non seulement la concentration des sièges, des délais plus courts, et le déroulement contextuel des opérations de vote dans tous les territoires intéressés, mais il permettait aussi, grâce à la confidentialité du vote, de limiter l'abstentionnisme, et de faciliter, grâce aux bulletins imprimés, le vote des illettrés. Le fait qu'il s'agissait des mêmes normes que celles pratiquées pour les « appels au peuple » grâce auxquels Napoléon III fondait la légitimité de son propre pouvoir, ne pouvait qu'en faire l'objet d'une particulière attention pour définir les règles de vote d'un scrutin que l'Empereur lui-même avait demandé.

Le premier mars, dans une synchronisation parfaite et, bien sûr, voulue, deux décrets furent publiés, par lesquels, respectivement, le peuple des *Regie Provincie dell'Emilia*, selon la dénomination officielle, et celui de la Toscane étaient solennellement convoqués en comices pour les journées des 11 et 12 mars. Même s'ils étaient construits sur le même modèle, les deux décrets contenaient une variante significative, par rapport justement aux propositions de vote. En Émilie, les populations étaient appelées à se prononcer, « au suffrage universel direct et secret » sur les deux propositions suivantes : Annexion à la Monarchie constitutionnelle du Roi Victor-Emmanuel II ou Royaume séparé<sup>38</sup>. Dans le décret toscan, au contraire, le terme « annexion » est remplacé par « union » et l'ordinal du souverain piémontais fut omis<sup>39</sup>. La formule, qui était la même que celle que l'assemblée Toscane avait votée le 20 août, avait sans doute pour objectif d'éviter que le vote exprimé fut, délégitimé par le nouveau scrutin, mais révélait aussi les fortes appréhensions toscanes à accepter une incorporation pure et simple au royaume Sarde.

Pour le reste, les deux décrets présentaient un caractère de vraie « loi électorale », s'occupant de régler exclusivement les aspects techniques. Les capacités électorales, les modalités du scrutin, les règles concernant le déroulement des opérations auprès des sièges de votations étaient définies, ainsi que celles relatives au dépouillement final.

Le scrutin était réservé à tous les citoyens de sexe masculin, âgés de vingt-et-un ans accomplis, jouissant de leurs droits civils, y compris les illettrés. Pour pouvoir exercer le droit de vote, il fallait aussi, à l'image des règles dictées à l'encontre de l'électorat politique, être inscrit sur les listes électorales déjà existantes ou en cours de formation auprès de chaque commune, et destinée, en principe, à reporter tous les citoyens qui y résultaient domiciliés depuis au moins six mois.

En ce qui concerne les modalités du vote, il était demandé à l'électeur de déposer « dans l'urne un bulletin manuscrit ou imprimé exprimant sa volonté », en utilisant une des deux formules proposées sans y apporter de variations, sous peine

38. *Le Assemblée del Risorgimento, Prefazione generale, Piemonte, Lombardia...*, op. cit., pp. 435-436.

39. *Le Assemblée del Risorgimento...*, Toscana, op. cit., III, pp. 750-752.

d’annulation du vote. Il n’était d’ailleurs pas prévu que l’électeur doive nécessairement recevoir et encore moins remplir le bulletin auprès du siège, puisqu’il pouvait se présenter directement avec celui-ci. L’absence de règle en la matière devint concrètement un instrument très utile pour garantir le vote en faveur de l’union, puisque cela permit aux partisans de l’annexion d’organiser des distributions minutieuses de bulletins imprimés comportant la formule d’adhésion à la monarchie piémontaise.

Les opérations de vote étaient soumises au contrôle des administrations locales ; celles concernant le dépouillement des bulletins étaient déferées aux autorités judiciaires.

Les motifs politiques du vote, qui avaient trouvé un espace important en 1848 dans les décrets de convocation, étaient expliqués à la population au moyen de proclamations émanant toujours le premier mars de la part du gouverneur des *Regie Provincie dell’Emilia*, Luigi Farini<sup>40</sup>, et le 5 de la part du Président du Conseil des ministres de la Toscane, Bettino Ricasoli<sup>41</sup>.

Répondant aux attentes, le résultat du scrutin fut largement en faveur de l’annexion. Afin de consentir le déroulement normal des élections politiques prévues le 25 mars, les « provinces » de l’Émilie et de la Toscane furent déclarées partie intégrante du Royaume sarde par les décrets royaux du 18 et du 21 mars<sup>42</sup>, qui seront convertis en loi par le nouveau Parlement mis en place le 2 avril<sup>43</sup>. En ce qui concerne l’élection des députés, la loi sarde fut appliquée. Après avoir expérimenté le suffrage universel pour décider de l’annexion, il y eut donc un retour au suffrage restreint pour la représentation politique<sup>44</sup>.

Les critères prévus pour l’Italie centrale furent suivis, en règle générale, par les plébiscites qui se sont déroulés un mois plus tard à Nice et en Savoie. La réunion à la France de la Savoie et de Nice fut décidée par un traité secret (12-14 mars)<sup>45</sup>, suivi d’un traité public signé à Turin le 24 mars<sup>46</sup>. La cession arrêtée, les parties contractantes s’engageaient à se concerter « le plus tôt possible sur les meilleurs

40. *Le Assemblee del Risorgimento, Prefazione generale, Piemonte, Lombardia...*, *op.cit.*, pp. 433-434. À ce propos voir aussi Teodosio Marchi, *La formazione storico-giuridica...*, *op.cit.*, pp. 93-121.

41. *Le Assemblee del Risorgimento...*, *Toscana, op.cit.*, III, pp.754-755. Pour plus de détails, Giovanni Spadolini, « Il plebiscito toscano del 1860 », *Nuova Antologia*, CDLXXIX, 1960, pp. 3-20 ; Nidia Danelon Vasoli, *Il plebiscito in Toscana nel 1860*, Firenze, Olschki, 1968.

42. *Raccolta degli Atti del Governo di Sua Maestà il Re di Sardegna*, XXIX, Torino, Stamperia Reale, 1860, pp. 207-208, n° 4004 ; pp. 255-256, n°4014.

43. Lois du 15 avril 1860, n°4059 et n°4060 (*Raccolta degli Atti del Governo...*, *op.cit.*, XXIX, pp. 342-346).

44. Carlo Pischedda, *1848...*, *op. cit.*, pp. 133-137.

45. Pour le texte des accords signés à Turin le 12, et à Paris le 14 mars voir *Il carteggio Cavour — Nigra...*, *op.cit.*, III, pp. 175-177. À l’échange des deux instruments du traité secret le Gouvernement sarde se réservait « de s’entendre le plus tôt possible avec le Gouvernement de S. M. l’Empereur des Français pour transférer les mêmes stipulations dans un acte revêtu des formes ordinaires et destiné à recevoir, conformément au Statut, la sanction du Parlement ». À cette occasion Thouvenel et Nigra avaient procédé à la destruction des originaux des conventions de décembre 1858, conservés à Paris et à Turin : les lettres envoyées le 14 mars de Nigra à Cavour (*ibid.*, pp. 183-184).

46. *Traité publics de la Royale Maison de Savoie...*, *op.cit.*, VIII, pp. 750-753. Toutefois le traité ne sera promulgué que le 11 juin, après l’approbation du Parlement national (*Raccolta degli Atti del Governo...*, *op.cit.*, XXIX, pp. 711-712, n°4108). À ce propos il faut souligner que, s’agissant d’un traité

moyens d’apprécier et de constater les manifestations » de la volonté des populations, étant donné que « cette réunion sera effectuée sans nulle contrainte »<sup>47</sup>. En effet, des plébiscites eurent lieu le 15 avril à Nice et le 22 en Savoie<sup>48</sup>. Les résultats en furent largement favorables à l’annexion<sup>49</sup>.

Parmi tous les actes officiels, seule la proclamation de Ricasoli du 5 mai employait le terme « plébiscite » ; toutefois, ce terme était entré dans le vocabulaire, comme le démontrent les nombreuses correspondances qui précédèrent le scrutin, et il serait ensuite inséré, quelques mois plus tard, dans les décrets de convocation aux urnes à l’occasion des consultations populaires suivantes.

Il ne fait pas de doute que les scrutins de 1860 s’inscrivent dans la lignée des expériences précédentes, fondées elles-aussi sur le principe de la liberté et de l’autodétermination des peuples, et liées entre-elles par le moyen par lequel la volonté populaire avait été vérifiée, c’est-à-dire le suffrage universel. Certaines d’entre-elles avaient une plus grande importance sur le plan du droit international, par ce qu’elles étaient expérimentées à l’occasion d’un transfert de territoire d’un État à un autre. C’est aussi bien le cas des votations de 1792-1793 pour la réunion à la République française des territoires occupés, que celui des scrutins italiens de 1848. D’autres expériences étaient essentiellement importantes au point de vue du droit national. C’est le cas aussi bien des consultations populaires qui, depuis 1799, marquent la naissance du Consulat et de l’Empire de Bonaparte, que des appels au peuple qui, en 1851-52, préparent la formation du Second Empire. Les unes comme les autres assumeront un caractère de légitimation, *a posteriori*, de choix déjà entérinés ou en cours d’adoption.

---

portant modification du territoire, il n’aurait été valable qu’après la sanction du Parlement, selon l’art. 5 du Statut constitutionnel. C’est pour cela que le 11 mars, avant la conclusion du traité secret, Cavour écrivait à Nigra : « aussi en contresignant un traité secret qui porte la cession de deux provinces, je commets un acte hautement inconstitutionnel, qui pourrait avoir pour moi les plus graves conséquences [...] . Malgré cette conviction, je n’ai pas hésité à conseiller au Roi de mettre sa signature au traité dont j’assume toute la responsabilité. Mais je n’entends pas pour cela déchirer le Statut et me passer du Parlement » (*Il carteggio Cavour — Nigra... , op.cit.*, III, p. 167).

47. Art. 1 (*Traité publics de la Royale Maison de Savoie, op. cit.*, VIII, pp. 751-752), qui reproduit presque à la lettre l’art. 8 du traité secret. C’est par la formule « sans nulle contrainte de la volonté des peuples » que les parties contractantes avaient décidé, après bien de discussions, de représenter dans le traité « le principe du respect de la volonté populaire », sans insérer une stipulation précise sur le mode de constater les vœux des populations (lettre confidentielle de Nigra à Cavour du 20 mars 1860, dans *Il carteggio Cavour — Nigra... , op.cit.*, III, p. 204).

48. Les votes eurent lieu préalablement à l’approbation du traité par le Parlement, comme l’avait souhaité Cavour, en écrivant à Nigra, le 20 mars : « Pour éviter des retards et de trop longs délais, je propose même de consulter les populations avant de soumettre aux Chambres le traité ; le décret qui les appellerait à se prononcer, déclarerait que le Parlement en approuvant le traité, donnera l’efficacité légale aux votes émis par les populations » (*ibid.*, p.197).

49. « Verbale delle votazioni nel circondario di Nizza », *Il Parlamento dell’Unità d’Italia (1859-61). Atti e documenti*, I, Roma, Camera dei deputati, 1961, pp. 167-173 ; « Verbale delle votazioni in Savoia », *ibid.*, pp. 173-175 ; *La formazione dello Stato italiano*, I, *Il Risorgimento*, s. d. Enrico Zamuner, postfazione di Enrico La Loggia, Torino, Giappichelli, 2002, p. 209 et pp. 212-213. Sur le déroulement des plébiscites à Nice et en Savoie, voir, outre aux communications de Ugo Bellagamba et de Bruno Berthier dans ce même volume, Paul Guichonnet, « Le plébiscite d’annexion de la Savoie (1860). Une relecture critique », *Chemins d’histoire alpine. Mélanges dédiés à la mémoire de Roger Devos*, Annecy, 1997 ; Id., « Plébiscite 22 et 23 avril 1860 », *La Savoie et l’Europe, op.cit.*, pp. 424-430.

Les plébiscites italiens partagent les finalités des consultations révolutionnaires, étant employés en politique extérieure, mais ils reprennent les formes du vote des consultations bonapartistes. Le système électoral de 1848 avait repris le modèle de celui de 1799 ; le système adopté en 1860 s’inspire de celui de 1851-52. Les plébiscites de l’Italie centrale inaugurèrent le processus de l’unification italienne, et c’est avec eux que va se consolider, sous un aspect formel, un système de vote qui sera appliqué en octobre-novembre 1860, en Italie méridionale et en Sicile, dans les Marches et en Ombrie, et qui serait encore employé pour ratifier, en 1866, l’union au Royaume d’Italie de la Vénétie et celle de Rome en 1870<sup>50</sup>.

---

50. La réunion de la Vénétie et de Rome au Royaume d’Italie eut lieu en conséquence d’événements militaires, c’est-à-dire la guerre austro-prussienne de 1866 et l’occupation des territoires faisant encore partie des États de l’Église par les troupes italiennes. Mais, pour des raisons d’ordre politique leur rattachement au Royaume d’Italie fut précédé par des plébiscites (*Le Assemblee del Risorgimento... I, op.cit., Venezia*, pp. 727-738 ; *Le Assemblee del Risorgimento... , op. cit., Roma*, IV, pp. 1091-1099. À ce propos, Carlo Ghisalberti, *Storia costituzionale d’Italia... , op.cit.*, pp. 126-129 et 136-145.

## LE PLÉBISCITE DE 1860 EN TOSCANE DYNAMIQUES PÉNINSULAIRES ET IMPLICATIONS INTERNATIONALES

SIMONE VISCIOLA

*Université de Florence*

LES IMPLICATIONS DE LA SITUATION INTERNATIONALE et les dynamiques de la politique péninsulaire firent des plébiscites, en particulier du plébiscite des 11 et 12 mars 1860 en Toscane, une étape cruciale vers l'unification politique de la Péninsule. Les plébiscites représentèrent un point de non-retour de toutes les hypothèses sur la création d'un État autonome en Italie centrale, une solution à laquelle, jusqu'à ce moment-là, s'était attachée la France (après le congrès de Zurich, Napoléon III s'était mis d'accord avec l'Autriche), mais qui avait trouvé un accueil favorable également en Angleterre et chez une partie importante des modérés italiens. Avec les plébiscites, disparaissaient tous les projets d'union confédérale ou fédérale de la Péninsule, signant ainsi la défaite des positions « autonomistes », qui avaient été portées en Toscane autant que par de démocrates-fédéralistes (notamment Giuseppe Montanelli), que par certaines personnalités du gouvernement (Cosimo Ridolfi, Giovan Battista Giorgini, Enrico Poggi), ou encore par des partisans du Grand Duc (par exemple Eugenio Alberi). Quelles furent les causes qui conduisirent à ce changement soudain ? Pourquoi les deux puissances continentales perdirent-elles le contrôle de la situation ? Comment s'était modifié le rôle de l'Angleterre ?

Dans l'évolution de ces dynamiques, le premier ministre du Piémont, Camillo Cavour, s'imposa comme l'homme politique qui semblait saisir toutes les *chances* intérieures et internationales : d'un côté, pour affirmer le pouvoir du Parlement sur le roi, en appelant les élections puis l'hégémonie des forces libérales modérées au sein du mouvement national ; de l'autre, en affrontant tous les risques impliquant

la cession de Nice et de la Savoie à la France et, en le même temps, en proposant un plébiscite, avec suffrage universel, afin de démontrer à l’opinion publique européenne la volonté d’union au Piémont par le peuple de l’Italie centrale.

Dans le cas particulier de la Toscane, il convient de se demander comment en est-on arrivé au plébiscite ; quel fut le rôle de Bettino Ricasoli ; quelles furent les conditions de l’affrontement entre les factions favorables à l’union au Piémont et celles des antiunitaires et des légitimistes ?

L’historiographie a longtemps sous-estimé l’importante mobilisation populaire et l’organisation des comités en faveur d’un plébiscite en Toscane, aussi bien dans les grandes villes que dans les petites, parfois avec le but précis de persuader les populations rurales que Ricasoli considérait comme étant surtout influencées par le clergé. Les étudiants, les bourgeois, mais aussi les femmes furent mobilisés. La forme du vote public, le manque de discrétion pendant les opérations de vote, les limites de la liberté de la presse et de la propagande, le climat général sont autant d’éléments à considérer. Mais la participation populaire fut d’une ampleur considérable<sup>1</sup>. Peut-on alors parler, à partir du plébiscite, du commencement d’un processus de politisation de couches populaires<sup>2</sup> ?

### La situation internationale : quelques brèves considérations

Le Congrès de Zurich (10 novembre 1859) permit de mettre en exergue un contraste saisissant existant entre le projet souscrit par Napoléon III et l’Autriche d’une part, et la situation constatée en Italie centrale d’autre part. Rappelons que le projet en question visait à favoriser une confédération italienne, tout en maintenant les souverains de Parme, Modène et de la Toscane dans leurs attributions ; une perspective en contraste avec la situation de l’Italie centrale. Le constat était évident : les deux blocs continentaux n’étaient ni en mesure de contrôler la situation sur un plan politique, ni de s’imposer avec la force contre les souhaits émis par les populations. Il convient de rappeler que, pensant au « chaud été » 1859, la Toscane s’était alors déjà prononcée, à travers l’Assemblée constituante, afin de faire partie « d’une puissante monarchie constitutionnelle sous le sceptre de Victor Emmanuel II<sup>3</sup> », et que les Parmesans et les Modénais, après le départ en exil de Maria Luisa et Francesco V et avec l’arrivée de Luigi Carlo Farini du Piémont, déclaraient immédiatement leur intention d’être annexés à la Maison de Savoie. Devant cet état de fait, l’Angleterre faisait comprendre, toujours un peu plus clairement, son opposition à tout acte allant contre la volonté populaire exprimée par

1. Il existe peu de monographies relatives au plébiscite en Toscane du 1860. La référence reste encore l’ouvrage de Nidia Danelon Vasoli, *Il Plebiscito in Toscana del 1860*, Firenze, Olschki, 1968.

2. Les pages qui suivent représentent pour la plupart — sauf certaines différences — le fruit d’une discussion et d’une élaboration conduites en commun, depuis 2009, avec l’ami, Professeur Zeffiro Ciuffoletti de l’Université de Florence ; elles ont été présentées par l’un et par l’autre, durant l’année 2010, respectivement aux colloques : *Consentement des populations, plébiscites, et changements de souveraineté en Europe occidentale de la Révolution au lendemain de la Première guerre mondiale* (Nice-Chambéry) et *La Toscana dal Governo Provvisorio al Regno d’Italia. Il Plebiscito dell’11-12 marzo 1860* (Florence).

3. Leopoldo Galeotti, *L’Assemblea Toscana, Considerazioni*, Firenze, Barbera-Bianchi, 1859, pp. 18-20.



les patriotes de l'Italie centrale. Nous sommes, donc, face à une situation d'im-passe qui n'aurait eu qu'une brève existence. En effet, d'un côté le gouvernement piémontais présidé par Urbano Rattazzi ne démontre aucune capacité à résoudre la situation. Et de l'autre, Napoléon III est acculé à remporter quelques victoires personnelles dans la Péninsule après la guerre en Lombardie.

À la fin décembre 1859, parut à Paris l'opuscule signé par De La Guernonnière, sous le titre « *Le Pape et le Congrès* ». Les thèses contenues dans cet opuscule étant très connues, je me limite à dire que ces pages donnaient le coup de grâce au projet d'un Congrès européen évoqué par les puissances jusqu'à ce moment-là. Ce Congrès aurait dû statuer sur la question italienne restée en suspens, et ce malgré la paix de Zurich. Cet opuscule signa, en quelque sorte, l'ouverture d'une nouvelle page dans la stratégie personnelle de l'Empereur : à savoir la rupture avec Vienne et Pie IX.

Sur quoi nous interroger alors ? Précisément sur cette rupture, qui permit de débloquer le siège improbable dans lequel le gouvernement Rattazzi s'était lui-même jeté, en ouvrant les portes d'un retour de Cavour<sup>4</sup>. Il devint à nouveau acteur de la situation, faisant preuve de son habileté à saisir toutes les opportunités dans le cadre interne et international, alors qu'il convoqua d'un côté les élections afin d'asseoir le Parlement piémontais sur les prérogatives du roi, tout en sanctionnant l'hégémonie des forces libérales sur le mouvement national ; il affronta également tous les risques que comportait la cession de Nice et Savoie à la France. Enfin il proposa en même temps — et nous en venons à la question centrale — le plébiscite, ce qui lui permit de rendre compte ainsi, devant les grandes puissances européennes, de la volonté du peuple de l'Émilie et de la Toscane d'être annexé. Cavour prit ces décisions en s'appuyant sur une double conviction : le soutien de l'Angleterre et l'impossibilité de la France de lui refuser un plébiscite.

En effet, Cavour était parfaitement conscient que le plébiscite, dans sa forme moderne, est une institution « typiquement » française, à laquelle Napoléon III avait déjà eu recours afin d'affermir son propre pouvoir. Cavour envoya ainsi aux gouvernements européens une note dans laquelle il faisait état de l'impossibilité rencontrée par le roi du Piémont de s'opposer plus longtemps à la volonté des peuples. Ce billet était un moyen de faire référence aux menaces des forces révolutionnaires, tout en laissant entrevoir la mise en œuvre de plébiscites pour valider l'annexion. Mais Cavour était bien conscient — si l'on s'en tient à ses propos — qu'il jouait gros, et que la partie s'annonçait serrée.

Il devint alors primordial pour Napoléon III de favoriser l'option d'un État toscan indépendant, afin d'éviter la dérive unificatrice de toute l'Italie en un seul État : « l'Empereur pense que l'annexion de la Toscane c'est le système de l'unification, le système de Mazzini<sup>5</sup> », écrivait Costantino Nigra à Cavour le 13 février 1860.

4. *Cavour e Rattazzi : una collaborazione difficile. Atti del LXIV Congresso di storia del Risorgimento italiano (Alessandria, 7-10 ottobre 2009)*, Roma, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 2011.

5. *Carteggio Cavour-Nigra 1858-1861*, vol. III, Bologna, Zanichelli, 1926, p. 60.

Cavour savait parfaitement toutefois que l'Angleterre se proclamait alors favorable aux solutions annexionnistes afin d'éviter que la France ne devienne trop influente sur la Péninsule. Notons que cette même Angleterre avait déjà invité Napoléon III à prendre acte du consentement patriotique choisi par la population de l'Italie du centre. Cavour se trouve contraint de jouer une carte douloureuse en cédant Nice et la Savoie<sup>6</sup> afin de contenter l'Empereur et de faire « avaler » à la France ce plébiscite annexionniste de l'Émilie et de la Toscane basé sur le suffrage universel ; suffrage universel qui constitue également un grand risque pour Cavour, dans la mesure où il pouvait être instrumentalisé soit par les démocrates, soit par le clergé. Il devint toutefois un passage nécessaire afin de légitimer le processus unitaire devant l'Europe et avec le consentement du peuple<sup>7</sup>.

### La Toscane et l'action de Ricasoli

Intéressons-nous à présent aux questions propres à la Toscane. Cavour fit preuve de trésors d'ingéniosité pour convaincre Bettino Ricasoli (ministre de l'Intérieur du gouvernement provisoire toscan, et ayant pris les rênes du pouvoir central suite à l'armistice de Villafranca). Il était sans doute parmi les plus influents parmi les unitaristes toscans. Mais Ricasoli n'avait pas bien analysé la nature des dynamiques internationales et il avait peur d'une nouvelle consultation populaire débouchant sur un suffrage universel, après que l'Assemblée ait voté l'année précédente l'annexion par le Piémont. Toutefois, Cavour parvint finalement à le convaincre, à l'issue d'une série de contacts répétés. Ricasoli était désormais convaincu qu'il s'agissait du bon moment pour faire le « grand saut ». Il rassurera à plusieurs reprises Cavour sur l'issue du vote.

Je souhaiterais à ce moment de la réflexion souligner un autre point, à savoir, la cohésion avec laquelle les classes dirigeantes de la Toscane ont soutenu la politique nationale et annexionniste, cohésion dont le mérite revient principalement à Ricasoli. Cette cohésion a garanti, à mon sens, l'hégémonie modérée du sentiment national-libéral. Elle a non seulement barré la route au retour des vieux souverains, mais elle a également exclu une solution qui avait été imposée par la vie diplomatique, c'est-à-dire l'idée d'installer le prince Bonaparte ou encore d'accorder la souveraineté temporaire d'un prince de la Maison de Savoie sur l'Italie centrale. Et c'est ainsi qu'en peu de temps, un nouvel ordre politique national sera réalisé, alors même qu'il apparaissait comme utopique au printemps 1859. Jusqu'alors, Ricasoli avait bien en main la situation toscane. En outre, l'axe établi avec Giuseppe

6. Ralph Schor et Henri Courrière (s. d.), *Le Comté de Nice, la France et l'Italie. Regards sur le rattachement de 1860*, Nice, Serre Éditeur, 2011.

7. Parmi les ouvrages récents sur le Plébiscites dans la Péninsule, Elisa Mangiano, *Il «voto della Nazione». I Plebisciti nella formazione del Regno d'Italia (1848-1860)*, Torino, Giappichelli, 2003 ; E. Fimiani (s. d.), *Vox Populi ? Pratiche plebiscitarie in Francia Italia Germania (secoli XVIII-XX)*, Bologna, Clueb, 2010 ; l'importante contribution de Gian Luca Fruci, *I plebisciti e le elezioni. (Unificazione 2011)*, Enciclopedia Italiana Treccani (treccani.it), [http://www.treccani.it/enciclopedia/i-plebisciti-e-le-elezioni\\_%28L%27Unificazione%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/i-plebisciti-e-le-elezioni_%28L%27Unificazione%29/)

Dolfi et Ferdinando Bartolommei, expression de la Société Nationale de Florence<sup>8</sup>, était solide, malgré la désapprobation de quelques franges (par exemple à ceux qui suivaient Giuseppe Montanelli). Et Ricasoli craignait l'influence que le clergé pût exercer sur la population toscane, et plus particulièrement sur les campagnes. Il était en effet parfaitement conscient de l'hostilité que vouaient certains évêques (celui de Sienne et de Volterra, par exemple)<sup>9</sup> aux choix initiés par le gouvernement, ainsi que la possibilité d'agir pour des franges légitimistes de l'aristocratie. Afin de contrer ces éventuels dangers, Ricasoli accentua la présence politique — qui était pourtant déjà forte — à l'aide d'un contrôle systématique du territoire et à travers de l'action des préfets, des sous-préfets, des délégués, mais aussi des gonfaloniers. Faisant pression sur les autorités gouvernementales des différentes communautés, en sollicitant continuellement l'appareil d'État et investissant — dans le passage de l'État Granducal au nouveau gouvernement — chaque espace de pouvoir laissé vacant, et enfin se réservant systématiquement toute décision à prendre ou impulsion à donner.

Il apparaît clairement donc que la propagande mise en œuvre en Toscane par les partisans de l'unité se caractérisait par le contrôle — en certaines occasions autoritaires — que ces derniers exerçaient, ainsi que le manque considérable de liberté qu'ils laissaient aux groupes anti-annexionnistes et légitimistes. En effet, malgré le rétablissement de la liberté de presse pour les petits opuscules (décret du 29 avril 1859), il n'y avait aucun opuscule en faveur du Royaume séparé. Le gouvernement provisoire avait confirmé les lois restrictives sur les journaux politiques<sup>10</sup>.

Ricasoli avait invité les autorités gouvernementales à exercer un contrôle attentif sur la presse :

« Io stimo la stampa periodica uno degli strumenti più efficaci della presente civiltà, ed i governi che non la opprimono, ma se ne avvantaggiano, stimo che facciano opera savia, e prudente. Ma nelle attuali necessità dei tempi stimo del pari che in un paese com'è il nostro, commosso dalla aspettazione dei grandi eventi, la stampa possa divenire un fomite di civili discordie. E' dunque dovere degli scrittori d'intendere questo pubblico bisogno, e sacrificare al bene della patria ogni privata vanità ed ogni privato interesse ; come è dovere dell'autorità il far sentire sempre ed ovunque che ogni infrazione delle leggi non sarà più oltre tollerata<sup>11</sup> ».

8. M. Grasso, A. Bocchi, *L'archivio di un capopopolo. Inventario del fondo Giuseppe Dolfi presso la Domus Mazziniana*, Pacini-Fazi, Lucca, 2009 ; Sergio Camerani, « Ferdinando Bartolommei », *Dizionario biografico degli Italiani*, (ad vocem) ; R. Grew, « La Società Nazionale in Toscana », *Rassegna Storica Toscana*, a. II (1956), pp. 77-102. Plus en général sur la Société nationale, voir Idem, *A sterner plan for Italian unity*, Princeton University Press, Princeton, 1963 et Romano Ugolini, « La via democratico unitaria all'unità : dal Partito Nazionale Italiano alla Società Nazionale Italiana », in *Correnti ideali e politiche della Sinistra italiana dal 1859 al 1861*, Firenze, Olschki, 1978.

9. Danelon Vasoli, *Il Plebiscito*, op. cit., pp. 41-50

10. *Atti e Documenti editi e inediti del Governo della Toscana dal 27 aprile in poi*, vol. I, Firenze 1860, pp. 23-24

11. M. Nobili, S. Camerani (s. d.), *Carteggi di Bettino Ricasoli*, Roma, 1956, vol. VIII, pp. 65-66.

À cela s'ajoute le manque d'homogénéité et de cohésion des forces légitimistes et antiunitaires, ce qui contribue à expliquer par ailleurs le peu d'efficacité des initiatives de déstabilisation des ces opposants.

Je voudrais alors aborder un autre point à mon avis important. Ricasoli peut compter sur la mobilisation de la majorité des grands propriétaires terriens et des gonfaloniers des communes, désormais alignés avec le nouveau gouvernement. Et voilà encore une autre circulaire mémorable de l'homme politique toscan adressée aux préfets visant les gonfaloniers. Cette dernière, datée 3 mars, intervient à peine une semaine avant le plébiscite. Ricasoli exhorte ces derniers à inviter les exploitants résidant sur leurs territoires à prendre la tête des paysans travaillant sur leurs exploitations. Il invite également les propriétaires ruraux les plus influents à prendre les devants, et à conduire les paroissiens au vote. Chaque personne influente devait travailler pour conduire les peuples à se rendre vers l'urne qui scellerait le destin de la nation sous le drapeau italien :

« [...] io raccomando all'attenzione e alle patriottiche sue cure le appresso discipline ch'Ella farà senza indugio comprendere ai gonfalonieri e ai bravi e autorevoli cittadini del suo Compartimento, col mezzo delle autorità che da Lei rilevano, onde sieno il più estesamente possibile poste in esecuzione. Esse sono dirette, come Ella vedrà, a dare ordine e disciplina in ispecie alla gente del popolo minuto, e alle popolazioni rurali; sono idonee a prevenire sconcerti e disordini; nel tutto insieme poi sarebbero una dimostrazione stupenda dell'alta civiltà del popolo italiano. Il modo adoperato per presentarsi ai Municipi e fare l'offerta per l'acquisto dei fucili convine estenderlo, applicarlo e compirlo nell'occasione del suffragio prossimo. I fattori alla testa dei contadini della propria amministrazione, il possidente campagnuolo il più influente alla testa degli uomini della sua parrocchia, il cittadino più autorevole alla testa degli uomini che abitano una strada, una contrada ecc., con vessillo italiano guidi e capitani in drappello, in schiera più o meno numerosa, ma sempre ordinata, e dignitosamente procedendo, all'urna dei destini della nazione la sua comitiva, e ciascuno vi deponga la sua scheda, e quindi retroceda e ad un punto stabilito il drappello si sciogla con la quiete e la dignità, che deriva dalla coscienza di aver compito un alto dovere. Se Ella potrà conseguire che il suffragio dell'11 e 12 si maturi e si compia estesamente con questa forma disciplinata e solenne, Ella avrà reso un grande servizio alla Patria<sup>12</sup> ».

Dans son *journal intime*, Marco Tabarrini — qui était par ailleurs en désaccord avec Bettino Ricasoli — écrivait que la Toscane « lui répondait comme le clavier d'un piano accordé<sup>13</sup> », et que Ricasoli était tellement convaincu du bien-fondé

12. *Carteggi di Bettino Ricasoli*, op. cit., vol. XII, pp. 228-229 et Danelon Vasoli, *Il Plebiscito*, op. cit., pp. 99-100.

13. M. Tabarrini, *Diario 1859-1860*, Firenze, Le Monnier, 1959, annotation del 16 marzo 1860.

et de la justesse de son action politique, qu'il serait capable, afin de transformer les sujets en citoyens, de les emmener de force aux urnes. Les défenseurs de l'Unité pour leur part présentaient l'union au Royaume constitutionnel du Piémont comme un retour à la liberté. Une union qui serait en mesure de concilier l'antique sens de liberté citoyenne, encore très vivace en Toscane, avec la liberté et l'indépendance nationale : la « petite » et la « grande » patrie. L'argument massue des défenseurs de l'unité (qui trouvèrent dans le journal « *La Nazione* » le principal organe de presse de ralliement) consistait à présenter l'idéal des petites nations, typiques du XVIII<sup>e</sup> siècle, comme étant un concept dépassé. L'époque était plutôt — selon eux — aux grandes nations rassemblées autour « d'un territoire, d'institutions et d'une armée commune », qui peuvent garantir la « dignité d'un peuple libre<sup>14</sup> ».

À la veille du vote, les maîtres, les grandes familles de la ville de Florence ouvrent leurs palais pour donner lieu à une série de fêtes (comme par exemple celle mémorable de Palais Strozzi) qui se transforment en de véritables spectacles patriotiques, où se forment des Comités pour le plébiscite.

Je souhaiterais à ce sujet soulever une question d'ordre historiographique. En effet, il me semble que l'importance de la mobilisation et de l'organisation des Comités ait été sous-évaluée pendant très longtemps. Un grand nombre d'entre eux s'étant déclarés en faveur du plébiscite, que ce soit dans les grandes villes comme dans les petites. Parfois même, avec la ferme intention de convaincre les populations rurales, perçues par Ricasoli comme étant plus facilement influencées par le clergé, des étudiants et des femmes se mobilisèrent.

Poggi note dans ses *Mémoires* et rapporte qu'une sorte de « décharge électrique traversait indifféremment chaque classe sociale, que ce soit dans les villes ou dans les campagnes. . . ». Ceux qui vivaient loin du lieu de vote craignaient de ne pas pouvoir voter. Les malades dans les hôpitaux et quelques détenus, nous rapporte Poggi, « revendiquaient leur droit de vote ! ».

Il est certain que la forme publique donnée au vote (qui devait s'effectuer par le choix entre deux bulletins (*Union à la Monarchie constitutionnelle du roi Victor Emmanuel II ; Royaume séparé*), est évidemment à prendre en considération. J'entends par là l'absence de réserves, les limites dans lesquelles était maintenue la liberté de presse et de propagande, comme déjà dit, ainsi que le contrôle strict du gouvernement et des appareils d'État. À ce moment, il convient alors de reconnaître néanmoins que la participation fut un événement d'un processus de politisation de secteurs considérables de la population. Tant et si bien que l'alternative abstentionniste portée par l'opposition ne trouva pas vraiment d'écho dans la population, qui n'entendait pas renoncer à ce nouveau droit. Tabarrini nous rapporte également dans son *Journal* avoir entendu de la bouche d'un cordonnier florentin les paroles suivantes : « Demain, ma parole vaudra autant que celle du Prince Corsini<sup>15</sup> ». Un commentaire fort à propos ! Alors, évidemment lorsque Tabarrini

14. *La Nazione*, 3 marzo 1860.

15. Tabarrini, *Diario*, cit., p. 134.

ajoute que « dans ces paroles réside toute l'ancienne démocratie républicaine<sup>16</sup> », il rend probablement compte davantage de sa propre fascination pour un mythe, à savoir, celui de la démocratie de l'antique commune florentine. Et les mythes ont, eux aussi, toute leur place dans l'histoire : il faut les prendre en considération !

## Les dynamiques du vote

Le vote eut lieu les 11 et 12 mars, de 8 heures à 17 heures, dans chaque chef-lieu de communauté. Et à croire les sources d'archives des organes de sécurité publique, il semblerait que la journée en question se déroula sans encombre, dans un calme et une tranquillité qui dépassaient toutes les prévisions. Aucune agitation particulière ne fut notée, mis à part (comme par hasard !) dans la ferme de Ricasoli. L'exploitation se situe à Brolio, au cœur du Chianti. Et on y nota un mouvement de mécontentement manifeste, qui éclata en raison de la distribution aux paysans d'un seul des deux bulletins de vote : celui en faveur de « l'Union à la Monarchie Constitutionnelle de du Roi Victor Emmanuel II ». Ces derniers réclamaient également que leur soit donné le choix d'avoir l'autre bulletin « Royaume séparé ». Ils refusèrent par conséquent d'aller voter. De manière évidente, la majorité de ces paysans profitèrent de cette occasion pour exprimer leurs propres conflits avec un patron, qu'ils n'aimaient pas beaucoup, eu égard à la rigidité de la discipline qu'il leur imposait lors de ses programmes d'innovation agricole ; ils l'appelaient le « Baron de fer ». Toutefois, une analyse plus poussée (portant par exemple sur les journaux intimes des certains fermiers) pourrait permettre de ne pas liquider aussi rapidement les « événements de Brolio », en les ramenant à la seule expression d'une manifestation antiunitaire. En effet, la contestation avait pour certains de ces paysans un sens réellement « démocratique », rendant compte de l'émergence d'une mentalité nouvelle, celle d'un monde rural qui montre son désir de participation à la vie politique, avec la volonté d'exercer le droit de vote. Tabarrini souligne d'ailleurs tout particulièrement le succès de ce qu'il qualifie de « nouveau droit ».

Quelques chiffres le confirment : selon les calculs, le nombre de personnes ayant alors le droit de vote en Toscane se situe entre 534.000 et 540.000. Parmi eux, 366.571 se déclarent en faveur de l'annexion contre 14.925 favorables au royaume indépendant. Enfin, 4.949 votes furent déclarés nuls et les résultats de l'abstention ne sont pas probants<sup>17</sup>.

Les résultats furent donnés officiellement par Enrico Poggi la nuit de jeudi 15 mars 1860, dans une ambiance d'attente fébrile. La Place de la *Signoria* débordait de monde jusqu'à une heure tardive.

Carlo Collodi, l'auteur de la célèbre histoire de Pinocchio, avait signé un article mémorable sur « *La Nazione* » intitulé *La nuit de jeudi (15 mars 1860)* :

---

16. Ibidem.

17. Danelon Vasoli, *Il Plebiscito*, op. cit., pp. 125-140

« E dirai ai vicini e ai lontani, che la festa di giovedì notte, a Firenze, fu qualcosa di grande, di maestoso, di antico : fu un delirio sublime che tavolozza non saprebbe dipingere, né accento esprimere, né penna raccontare[...]. Il nostro plebiscito, letto nella notte di giovedì, dalla terrazza del Palagio della Signoria, era un atto di profonda sapienza, il quale, per la sua imponente maestà, armonizzava mirabilmente con i giganteschi monumenti che circondano la Piazza del Popolo — quest'illustre Anfiteatro delle nostre gloriose tradizioni<sup>18</sup> ».

Je voudrais souligner en revanche que le fait de réduire le vote en faveur de l'union à la seule expression d'intérêts de classe me semble être une interprétation historiographique, en quelque sorte, « abusive ». Les propriétaires terriens n'étaient pas les seuls opposants aux familles de noble extraction ; il convient également d'y ajouter les moyens et petits propriétaires.

L'expression populaire fut d'une trop grande ampleur pour la banaliser. Si elle ne fut pas, pour de raisons politiques évidentes, une expression pleine et entière de liberté et de démocratie, elle marqua toutefois le début d'un processus de politisation des couches populaires, bien que cette expérience fut malgré tout suivie d'une amère désillusion<sup>19</sup>. L'élection qui suivit, et qui visait à faire élire les nouveaux représentants au Parlement du royaume d'Italie, fut marquée par une nouvelle exclusion des classes populaires du droit du vote. La situation restera quant au reste inchangé pour encore de nombreuses années. Et l'élargissement progressif du droit de vote, plus particulièrement pour ce qui concerne les élections administratives, n'intervint que dans les vingt dernières années du XIX<sup>e</sup> siècle.

## Conclusion

Je souhaiterais conclure en revenant rapidement sur le contexte international ainsi que sur la nature du plébiscite en Toscane. Les diplomates français ne se gênent pas pour railler la validité du plébiscite, pointant plus particulièrement l'absence de liberté de la presse et l'impossibilité pour les anti-unionistes de faire valoir leurs positions ; considérations qui provenaient de personnalités qui appartenaient à un régime (le Second Empire) qui avait pourtant assis sa propre légitimité sur un plébiscite tenu dans un climat, et selon des modalités, bien moins libres, comparé à la Toscane. Nous savons tous que le plébiscite dans sa forme moderne est une institution typiquement française à laquelle les gouvernements à caractère conservateur et réactionnaire eurent régulièrement recours afin de valider « d'en haut » l'issue d'un coup d'État ou d'une nouvelle forme de gouvernance constitutionnelle. En ce sens, le principe de suffrage universel, codifié par la constitution jacobine de 1793, avait été réduit à la mesure de l'absence passive d'une opinion publique désorganisée et consentante. Ce n'est pas seulement en 1795, lors de l'approbation

18. Carlo Collodi, « La notte di giovedì (15 marzo 1860) », *La Nazione*, 15 marzo 1860.

19. Sur les pratiques des plébiscites, Gian Luca Fruci, « Il sacramento dell'unità nazionale. Linguaggi, iconografia e pratiche dei plebisciti risorgimentali (1848-1870) », in *Storia d'Italia*, "Annale" 22, *Il Risorgimento*, a cura di A.M. Banti e P. Ginsborg, Torino, Einaudi, 2007, pp. 567-605.

de la constitution thermidorienne, que nous pouvons réellement parler de système plébiscitaire. On sait également quelle place avait été accordée au plébiscite sous le règne de Napoléon Bonaparte : une ratification des décisions déjà entérinées par l'exécutif. Enfin, nous connaissons parfaitement l'usage qu'en fit Napoléon III<sup>20</sup>.

En Italie centrale en revanche, le plébiscite de 1860 prit une autre valeur et se chargea d'un sens historique nouveau : il est à l'origine de la détermination d'un nouvel État. Mieux encore, ce plébiscite est employé afin de transformer un État préexistant à travers l'union d'États déjà constitués, et par le biais d'une consultation populaire à caractère universel.

En définitive, Cavour et Ricasoli réussirent à « battre » Napoléon III en cette circonstance jouant une carte bien plus ambitieuse que la sienne. Un plébiscite laissant un double choix. Et alors que le bulletin de vote proposé en Émilie notifiait le mot *annexion*, en Toscane, on lui préféra le terme d'*union*. De manière évidente, le choix de ce terme n'est pas anodin et visait à traduire une volonté de ne pas se fondre *sic et simpliciter* dans un régime déjà existant, mais plutôt de coopérer ensemble vers une nouvelle perspective : la formation d'un État national indépendant et unitaire, qui, après quelques mois — sous les successives manœuvres de Cavour et grâce à l'action de Garibaldi — allait devenir une réalité.

---

20. Sur Napoléon III et sur l'usage du plébiscite, Éric Anceau, *Napoléon III, un Saint-Simon à cheval*, Paris, Tallandier, 2008.



CONQUÊTE OU LIBÉRATION ?  
LE PLÉBISCITE D’ANNEXION D’OCTOBRE 1860 DANS  
L’ANCIEN ROYAUME DE NAPLES

SIMON SARLIN

*École française de Rome*

EN FÉVRIER 1861, Marc Monnier, un journaliste genevois installé à Naples, faisait paraître sous le titre *Garibaldi. Histoire de la conquête des Deux-Siciles*, un récit des événements qui avaient provoqué la chute des Bourbons de Naples, depuis la révolte de Palerme du 4 avril 1860 jusqu’à l’entrée conjointe de Victor-Emmanuel et de Garibaldi dans Naples le 7 novembre suivant. Depuis sa retraite de Caprera, le héros des Deux Mondes écrivait quelques semaines plus tard une lettre à Monnier pour le remercier de lui avoir envoyé son ouvrage, dont il désapprouvait cependant le titre.

« Vous voudriez changer le titre [de votre] livre. Je n’ai pas conquis les Deux-Siciles. Je n’ai fait que donner la main aux vertus civiles, dont cette contrée a été fertile en tout temps, et les montrer au soleil de la liberté. Dans le mois de mai ce furent les patriotes de la Sicile qui m’aidèrent à mettre à la raison les généraux bourbonniens. Le 7 septembre les enfants de Masaniello déblayèrent le chemin pour mon entrée à Naples. »

Preuve de modestie toute garibaldienne, mais pas seulement : au moment même où cette lettre était écrite, la révolte grondait un peu partout dans les provinces de l’ancien royaume de Naples ; elle avait même éclaté dans le district de Melfi, au nord de la Basilicate, où pendant une semaine était proclamée la restauration de François II de Bourbon, dans une province qui, quelques mois plus tôt, avait vu les « patriotes » renverser sans appui extérieur le pouvoir monarchique.

Dans ce contexte, le choix des mots — conquête ou libération — revêtait donc une extrême importance, et la question du consentement réel des populations méridionales au changement politique était vouée à alimenter les affrontements entre partisans et détracteurs de l’unification, en Italie comme ailleurs en Europe. Au cœur de ces débats se trouvait naturellement la question de la valeur du plébiscite du 21 octobre 1860, par lequel les électeurs des provinces napolitaines s’étaient massivement prononcés en faveur de « l’Italie une et indivisible sous Victor-Emmanuel, roi constitutionnel, et ses descendants légitimes ».

La contestation et les controverses ne sont certes pas l’apanage du plébiscite d’annexion d’octobre 1860 dans les provinces napolitaines. Mais celui-ci invite particulièrement à s’interroger sur les modalités et les limites d’une entreprise visant à sanctionner la légitimité d’un transfert de souveraineté, provoqué par un processus de conquête militaire, à travers la mise en scène du consentement populaire. Il est un fait qu’une grande partie de la littérature qu’ont inspirée les votes d’annexion de 1860, dans la continuité des polémiques du moment, a tendu à aborder cette question de leur légitimité dans un esprit partisan, soit pour les célébrer ou les défendre, soit pour les dénigrer et en nier toute valeur. Actuellement même, un courant hypercritique qui a le vent en poupe en Italie (du moins dans les rayons de librairies) voudrait faire croire qu’il a découvert le caractère prévisible de leur résultat, et en propose une image de pure manipulation ou de pure contrainte. Par là, il s’agit de contester le bien-fondé de l’unification italienne, accusée de tous les maux de l’Italie actuelle et complaisamment décrite comme une coquille vide ou plutôt comme un carcan imposé par l’élite libérale nationaliste. Les limites indéniables de la mobilisation populaire en faveur de l’unification en 1860, en particulier dans le sud de la péninsule, et plus tard l’incapacité du nouveau royaume unitaire à « nationaliser » les masses rurales, y sont vues comme les tares d’une « Italie à consensus forcé », pour reprendre le titre du chapitre consacré aux plébiscites d’annexion par Roberto Martucci, à certains égards parfait représentant du courant en question.

### Un triple succès politique pour Cavour

Peut-être n’est-il donc pas inutile de rappeler en quoi l’opération plébiscitaire d’octobre 1860 dans les provinces napolitaines peut être objectivement considérée comme une réussite pour ses promoteurs. La tenue d’un plébiscite d’annexion représentait en premier lieu une victoire pour Cavour et ses agents à Naples, remportée sur le mouvement démocrate qui avait pris l’initiative de renverser la monarchie duo-sicilienne et était sorti ??? vainqueur de l’affrontement avec les Bourbons de Naples. Bien que divisés quant aux objectifs à atteindre — des républicains unitaires inspirés par Mazzini aux tenants du fédéralisme républicain, en passant par une majorité de ralliements pragmatiques à la monarchie italienne derrière les Savoie (parmi lesquels Garibaldi lui-même) — les démocrates se rejoignaient cependant dans l’hostilité à l’option d’une annexion immédiate et inconditionnée, ainsi que dans la volonté de promouvoir la réunion d’une Assemblée populaire à

Naples et en Sicile ; priorité était ainsi donnée à la poursuite de l'initiative populaire jusqu'à la libération de Rome et de Venise, tout en garantissant des positions solides pour poser des conditions au gouvernement de Turin en faveur de l'autonomie des peuples annexés. Sur ce programme pouvait se dessiner une alliance entre les dirigeants démocrates qui siégeaient dans les organes de la Dictature garibaldienne et une fraction des libéraux autonomistes napolitains.

L'historiographie a amplement décrit les étapes du processus politique qui a amené à la victoire du camp modéré en 1860 et débattu du rôle d'arbitrage joué par Garibaldi ; on se contentera ici donc d'en rappeler les grandes lignes. Il convient avant tout de rappeler qu'au cours des trois dernières semaines de septembre, l'action des organes napolitains de gouvernement s'est principalement tournée vers la réorganisation militaire et administrative de l'ancien royaume méridional — tâche rendue chaotique par la rivalité précoce entre le Secrétariat de la Dictature et le Ministère formé après la libération de Naples en faisant appel à la classe dirigeante locale très majoritairement modérée — ainsi que vers la poursuite des opérations militaires contre l'armée bourbonnienne repliée autour de Gaète, prélude à une avancée des troupes garibaldiennes vers Rome. Mais dans un contexte marqué par les difficultés administratives croissantes, la montée des agitations populaires sur le continent comme en Sicile, et l'enlisement du front armé sur le Volturno, l'évolution des rapports de force a clairement joué en défaveur des opposants à l'annexion immédiate du *Mezzogiorno*. Assez prévisible était ainsi l'échec de la tentative de médiation menée par le marquis Giorgio Pallavicino, chargé par Garibaldi à la fin de septembre de plaider un compromis auprès de Victor-Emmanuel à Turin (« Que [Garibaldi] décrète l'annexion tout de suite ou qu'il se retire », aurait été la sèche réponse du monarque).

Après l'invasion des territoires pontificaux des Marches et de l'Ombrie, l'intervention des troupes royales piémontaises dans l'ancien royaume de Naples — destinée à tirer la Dictature d'un mauvais pas mais surtout à reprendre le contrôle de la situation dans un sens modéré et unitaire — n'était qu'une question de temps : dès le 4 octobre, un projet de loi autorisant le gouvernement de Turin à valider par un simple décret le rattachement à la Couronne de nouveaux territoires, pourvu que celui-ci fût inconditionnel et sanctionné par un vote populaire, était approuvé par le Parlement subalpin à une écrasante majorité (290 contre 6). Par une sorte de chantage, les Italiens méridionaux étaient donc sommés de se résoudre à une annexion immédiate et sans condition. Lors d'un conseil tenu à Naples le 8 octobre, la proposition de convoquer la population à voter par plébiscite, soutenue par Pallavicino (nommé Prodictateur le 1<sup>er</sup> octobre) et par le Ministère, était officiellement proclamée. Seule concession aux démocrates, la formule adoptée ne parlait pas d'annexion au royaume de Piémont, comme pour la Toscane et les duchés centraux en mars 1860, mais de la réunion à une « Italie une et indivisible sous Victor-Emmanuel ». Mais il s'agissait là d'une simple dorure destinée à faire « avaler à sept millions d'Italiens la pilule amère d'une annexion pure et simple à l'ancienne monarchie de Savoie ».

La tenue de la consultation électorale, fixée par décret au 21 octobre, au moment où les troupes piémontaises avançaient en direction de Naples, offrait au

gouvernement piémontais un utile argument à faire-valoir sur la scène diplomatique, puisqu'un vote permettait d'attester l'existence d'un consentement populaire à une conquête militaire accomplie en dehors de tout cadre légal, sans déclaration de guerre préalable et sans motif valable reconnu par le droit international. Elle satisfaisait, au moins sur un plan formel, une exigence des puissances qui appuyaient la monarchie piémontaise, la France et surtout la Grande-Bretagne, qui avaient déjà approuvé la procédure comme moyen de sanctionner l'annexion des duchés centraux, de la Toscane et des Légations, comme auparavant celle de Nice et de la Savoie à la France ; sur le fond comme dans la forme, le plébiscite napolitain ne représentait aucune véritable innovation par rapport à ces précédents. En réalité, la sanction populaire ne représentait guère une condition préalable à la poursuite des objectifs politiques et militaires du gouvernement de Turin : dès le 2 octobre, en ordonnant la marche immédiate des troupes royales en direction de la frontière napolitaine, Cavour n'avait-il pas exhorté le général Manfredo Fanti à « ne pas songer à la diplomatie » car celle-ci était « résignée à voir le roi de Naples jeté à la mer » ?

Les opérations de vote représentaient enfin un succès politique éclatant dans la mesure où sur les quelque 1.300.000 votants — soit à peu près 80 % de l'effectif estimé du corps électoral (du même ordre que dans les duchés en mars, mais mieux que les 72 % de la Toscane en mars, et bien plus que les 62% des Marches un peu plus tard) — le décompte officiel enregistrait une majorité écrasante de votes positifs : 10.312 « non », dont à peine 104 dans la capitale, contre 1.302.064 « oui ». La proportion de bulletins positifs — plus de 99 % — était de l'ordre des résultats obtenus par les consultations antérieures du même type. En outre, les cérémonies de vote ont donné lieu, à Naples surtout où étaient concentrés les observateurs étrangers, à de véritables scènes de liesse populaire dont a rendu compte la presse illustrée internationale. Le 24 octobre, Cavour pouvait ainsi exprimer sa satisfaction dans une lettre au prince Napoléon :

À Naples, les affaires vont bien. Les résultats du vote universel ont été des plus satisfaisants. Sauf quelques localités dominées par des bandes réactionnaires, tout le monde a voté pour l'annexion au règne de Victor-Emmanuel. Un grand nombre par conviction et sentiment, beaucoup aussi par peur du garibaldisme. Les conservateurs sont ceux qui ont montré le plus de zèle à voter.

### Anciennes et nouvelles critiques

Le 21 octobre 2010, *Il Movimento Neoborbonico*, association culturelle née en 1993 dans le but de « rétablir la vérité historique sur la période du *Risorgimento* italien », en particulier contre l'« histoire fausse et falsifiée » des manuels d'histoire, a émis un communiqué de presse réclamant — dans un but contre-mémoratif — l'annulation par les cours de justice internationales du plébiscite tenu cent cinquante ans auparavant dans l'ancien royaume de Naples et de l'annexion que celui-ci avait sanctionnée. Selon les conseillers légaux du mouvement, le vote du 21 octobre 1860 ne pouvait être considéré comme valide pour les raisons suivantes :

- l’illégitimité du pouvoir ayant appelé au vote (c’est-à-dire la Dictature du « mercenaire » Garibaldi) ;  
situation d’occupation militaire et de conflit de l’ancien royaume méridional, dont le souverain et une partie de l’armée continuaient de résister sur une portion de territoire autour de Gaète ;
- l’exclusion du vote des régions encore occupées par l’armée royale bourbonienne ;
- « les violences avérées dans les bureaux de vote, dans un grand nombre desquels le scrutin n’a pas été possible » ;
- la limitation de l’électorat « à moins de 20 % de la population » ;
- l’absence de sanction internationale du vote, à l’exception de la Grande-Bretagne et de la France [*argument contestable dans la mesure où les reconnaissances diplomatiques postérieures du royaume d’Italie impliquaient celle des annexions de 1859 et 1860*] ;
- le démenti apporté par le déclenchement d’une « guerre civile » dans l’ancien royaume de Naples sous la forme du « grand brigandage » immédiatement après l’unification.

Une plainte ainsi formulée avait peu de chances d’être considérée juridiquement recevable, mais elle s’inscrit avant tout dans une démarche de communication publique comparable, dans la forme comme dans la portée, à la demande de dédommagement déposée en 2008 par la municipalité de Gaète pour le préjudice subi au cours du siège de 1860-1861. De telles initiatives sont révélatrices de l’émergence, à la faveur de la crise des références nationales qui a frappé l’Italie comme d’autres pays européens depuis une vingtaine d’années, de courants de pensée engagés dans la « révision » du passé au nom de la défense des identités et de l’autonomie régionales. Aucun des arguments avancés ne présente cependant d’originalité par rapport aux critiques formulées par les détracteurs des plébiscites d’annexion, depuis le camp démocrate ou « réactionnaire », en 1860 et au cours des décennies postérieures.

Passons rapidement sur l’argument de principe qui faisait du suffrage universel appliqué à des questions de souveraineté une doctrine incompatible avec la préservation de l’ordre politique et international, tel qu’il était agité par une note du ministre des Affaires étrangères de François II à ses agents diplomatiques du 8 novembre 1860, ou par la protestation du cardinal Antonelli contre l’invasion des États romains du 4 novembre, dans laquelle le secrétaire d’État de Pie IX affirmait que le principe des plébiscites d’annexion était « pleinement réprouvé par les lois immuables de la justice, les maximes générales du droit des gens, les bases fondamentales de l’ordre social et civil et le sentiment des nations bien ordonnées ». Il suffira de noter que cet argument, bien qu’enraciné dans une vision purement légitimiste, était susceptible de trouver un large écho auprès des conservateurs européens effrayés par le spectre d’un retour aux bouleversements de 1848 et prêts à voir dans le principe des plébiscites d’annexion, à l’instar de Guizot, « la tyrannie démocratique mise sur le trône » et « la révolution en permanence à la place du droit ».

Bien conscients cependant de la faiblesse d’un réquisitoire uniquement fondé sur les principes du droit international, dans un contexte politique européen où

semblait triompher la *realpolitik*, les adversaires de l'unification italienne n'ont pas manqué d'étendre leurs critiques aux facteurs objectifs qui limitaient la représentativité du suffrage exprimé par les plébiscites.

En premier lieu, il était indéniable que le plébiscite napolitain, comme ceux qui l'avaient précédé en mars en Italie centrale, avait été devancé par le fait accompli et ne servait qu'à le ratifier, essentiellement *pro forma*. Le 15 octobre 1860, Garibaldi avait ainsi commis une maladresse en décrétant, « pour exhausser un vœu indiscutablement cher à toute la Nation », que le royaume des Deux-Siciles faisait partie intégrante de l'Italie une et indivisible avec Victor-Emmanuel. . . soit le contenu même de la proposition soumise au vote selon le décret du 8 octobre. En second lieu, la propagande antiunitaire avait beau jeu de dénoncer le caractère minoritaire du corps électoral, même si avait été proclamé le suffrage universel masculin — en décalage flagrant avec la loi électorale sarde, appelée à être étendue à tout le royaume, fondée sur une base étroitement censitaire — appliqué à tous les citoyens âgés de plus de 21 ans et en pleine possession de leurs droits civils et politiques, soit environ le quart de la population de l'ancien royaume napolitain. Accessoirement en outre, la continuation de l'état de guerre excluait du scrutin les territoires encore occupés par l'armée napolitaine (soit 144 des 238 communes de la province de Terra di Lavoro) ou disputés entre forces royalistes et révolutionnaires, en Molise et dans les Abruzzes, sans oublier les quelque 30.000 soldats et officiers restés fidèles à François II.

La représentativité des électeurs ayant voté « oui » au plébiscite pouvait enfin être remise en cause à l'aune des révoltes populaires à la claire orientation contre-révolutionnaire qui s'étaient multipliées dans les provinces napolitaines au lendemain de l'annexion et qui devaient donner naissance au « grand brigandage », guerre civile larvée qui, jusqu'au milieu de la décennie 1860, devait faire plus de victimes que toutes les guerres combattues pour l'unification réunies. Dès février 1861, dans la revue jésuite *La Civiltà Cattolica*, le père Carlo Maria Curci opposait ainsi au suffrage universel exprimé abstraitement par les plébiscites d'annexion celui qui « se manifestait à l'extérieur par les combats furieux, les coups de fusils, les blessures, les morts ».

« Proclamer [Victor-Emmanuel] roi d'Italie per un vote libre et unanime »

L'aspect par lequel le plébiscite d'octobre prêtait le plus facilement le flanc aux critiques résidait assurément dans les pressions que les autorités civiles méridionales ont exercées sur le vote, avant et pendant le scrutin, afin de remporter un succès pourtant assuré d'avance.

Avant le vote, le terrain a été préparé par les gouverneurs des provinces appelés par le gouvernement dictatorial, dans une circulaire du 16 octobre, à savoir concilier « le droit que toutes les opinions de se manifester librement » avec l'objectif de « proclamer [Victor-Emmanuel] roi d'Italie per un vote libre et unanime ». Cette alchimie passait par l'arrestation ou la mise à l'écart préventive de personnalités remuantes, l'envoi de troupes dans les lieux sensibles, des pressions diverses sur les autorités locales et notamment sur le clergé, et partout par une propagande

agressive en faveur du « oui ». Dès le 12 octobre, Luigi Carlo Farini — qui jouait auprès de Victor-Emmanuel le rôle de représentant civil de Cavour pendant la campagne militaire méridionale — avait formé le dessein d'envoyer des commissaires royaux dans chaque province pour veiller à la bonne marche des opérations électorales, tout en exprimant le souhait que tous les anciens émigrés napolitains (Scialoja, Poerio, Massari, Mancini et d'autres) de rentrer à Naples « pour exercer toute la meilleure influence possible sur les élections ». La même préparation méticuleuse avait précédé le vote en Italie centrale en mars 1860, dans la Toscane soumise à la férule du « baron de fer » (Bettino Ricasoli), comme dans les duchés où Farini avait déjà exercé les fonctions de Dictateur.

Ce sont les modalités du scrutin, en particulier l'absence de secret du vote, qui ont soulevé les plus fortes critiques. Le décret du 8 octobre prévoyait en effet que trois urnes seraient déposées sur le bureau, une vide au milieu, et les deux autres de part et d'autre contenant les bulletins « oui » ou « non », chaque votant devant en choisir un et un seul pour le jeter dans l'urne centrale à la vue de tous. Commentant le déroulement du vote à Naples, le correspondant du *Journal des débats*, organe de la bourgeoisie orléaniste mais acquis à la politique cavourienne, notait à ce sujet :

Le vote a lieu en plein air, sous les yeux de tout le monde, qui regarde si l'électeur prend dans l'urne un *oui* ou un *non*, ne pouvant pas prendre les deux ensembles et jeter dans l'urne ce qu'il veut en secret. Y aurait-il un seul individu si ami du roi, si attaché aux Bourbons, qui osât s'abstenir ou refuser son suffrage ? Excepté les républicains, tout le monde, je crois, s'empressera d'aller aux comices et de donner un *oui* ; ceux qui ont le plus à se faire pardonner iront avant les autres. Pour les royalistes, le vote est un baptême et un certificat de bien-pensant.

Pour ne pas retomber dans une vision purement manipulatrice du plébiscite, cependant, il est nécessaire d'élucider l'apparente contradiction entre le principe de libre arbitre proclamé dans l'acte de vote et les contraintes destinées à orienter le résultat vers l'issue prévue. Sur ce plan, une réponse convaincante a été apportée par Gian Luca Fruci en faisant appel à une culture politique pour qui le moment plébiscitaire était avant tout conçu « comme une profession publique et collective du sentiment national », et non un véritable affrontement entre deux options également défendables ; de cette conception unanimiste du suffrage, sous-jacente à la dynamique plébiscitaire de matrice bonapartiste, dérivait des formes et des pratiques où, pour citer Pierre Rosanvallon, « la manifestation du nationalisme se substitue à l'expression de la démocratie ».

Reste à évaluer malgré tout dans quelle mesure le « contentement universel » mis en scène par le plébiscite correspondait à une réalité. En la matière, la thèse d'un processus unitaire comme « mouvement de masse », défendue par la « nouvelle historiographie du *Risorgimento* » autour d'Alberto Maria Banti, ne doit pas abuser, car une chose est de revenir sur la vision d'un *Risorgimento* comme mouvement d'élite, et une autre d'affirmer la participation active à l'accomplissement de l'unité d'une majorité de futurs « Italiens », ou même de « masses » dans les proportions que suggèrent les notions modernes de « société de masse » ou de « consommation de masse ». Dans le cas des provinces napolitaines en particulier,

il est difficile de nier le décalage entre l'unanimisme proclamé par les chiffres et le constat de l'indifférence ou de l'hostilité avec laquelle une large partie de la population méridionale a accueilli le changement politique, ainsi que le reconnaissent eux-mêmes — en privé — certains acteurs de l'unification. Francesco Crispi, qui ferrailerait en 1888 au Sénat contre les socialistes pour qui les plébiscites de 1860 étaient entachés par toutes sortes de fraudes et d'irrégularités, dépeignait en 1860 un tableau bien différent dans une lettre à Giuseppe Ferrari : « Le plébiscite a été voté ici avec froideur et par un nombre limité de citoyens [...]. Il est douloureux de le dire [...], mais le fiasco a été complet ».

### Les résistances au plébiscite

Il est ainsi possible de repérer des formes multiples et diffuses de résistance et de protestation contre le plébiscite. Ce sont, d'abord, des actes liés au refus de prendre part au vote : celui de maires ou de conseillers municipaux refusant de se présenter le jour du scrutin pour former les bureaux électoraux, comme le prescrivait la loi ; celui des électeurs de recevoir leurs cartes et de répondre aux interrogations des maires chargés d'établir les listes électorales, qui pousse par exemple certaines communautés religieuses à désertier leurs édifices conventuels quelques jours avant le plébiscite ; c'est enfin et surtout l'abstention, prônée avec véhémence par l'épiscopat et une grande partie du malgré, au défi de la loi et des autorités civiles. Il n'est pas rare que le phénomène atteigne par endroits des formes spectaculaires, comme à Agerola, près de Naples, où seuls 26 votants se présentent sur les 943 électeurs.

Le vote négatif, quand il s'est produit, était presque toujours accompagné d'une forme d'ostentation protestataire. Maxime Du Camp, qui avait porté la chemise rouge en Sicile, décrit l'arrivée devant le bureau de vote de San Francesco di Paola à Naples d'un homme arborant sur son chapeau un « NO » en lettres majuscules, accueilli par les risées de la foule. Quelques jours après le vote, les habitants de quelques villages des environs de L'Aquila, dans les Abruzzes, ont également accroché de grands « NO » à leurs chapeaux. Quelques rares communes ont donné un résultat négatif au scrutin, comme à Petina dans la province de Salerne, où l'apparition d'un drapeau blanc sur les hauteurs du village a encouragé les paysans à voter contre l'annexion (formant les 141 votes négatifs sur les 505 qu'a comptés l'ensemble de la province). Nombreux ont été en revanche les cas de désordres qui ont empêché ou perturbent la tenue du vote. La simple crainte a parfois suffi à entraîner la suspension du scrutin, comme à Casalnuovo (toujours dans la province de Salerne) où le vote a été interrompu « de façon à prévenir un conflit sanglant qu'annonçait le comportement excessivement menaçant de la majeure partie des habitants ». À d'autres endroits, le vote a pu avoir lieu mais une réaction s'est produite le soir ou le lendemain : ainsi à Latronico en Basilicate, où la population s'est emparée de l'urne remplie de bulletins pour la détruire, alors que dans les villages voisins d'Episcopia et de Calvera les autorités sont parvenues à déjouer les recherches de la foule révoltée.



Énumérant les mouvements populaires éclatés le 21 octobre et les violences de la répression qui a suivi ces épisodes, l'historien légitimiste Giacinto De Sivo proclamait, dans son *Histoire des Deux-Siciles*, que « le jour du plébiscite a marqué le début dans tout le royaume [d'une] guerre civile, nationale et sociale ». Le trait est forcé à dessein, mais il ne fait aucun doute que l'opération de vote a joué un rôle d'accentuation des tensions accumulées au cours des semaines précédentes par le processus révolutionnaire et la conquête militaire. Ces tensions dérivait elles-mêmes de la forte conflictualité sociale et politique que connaissait la société rurale méridionale au moment de l'unification, dont les ressorts doivent être recherchés dans les conditions socio-économiques du prolétariat rural et dans l'irrésolution de la question agraire depuis l'abolition de la féodalité en 1806. Depuis longtemps, cette conflictualité sociale revêtait une dimension politique en nourrissant un ensemble de dispositions collectives « réactionnaires » et « cléricales », généralement associées à l'idée d'une violence de masse contre la nouvelle bourgeoisie agraire, et communément désignée sous le nom de *Sanfedismo*, en référence au mouvement insurrectionnel de 1799 contre les « Jacobins » et l'occupant français.

Déjà au cours de l'été 1860, dans le sillage des réformes libérales octroyées par la monarchie, les agitations paysannes renaissantes avaient localement pris un caractère antilibéral et antibourgeois, particulièrement dans les provinces centro-septentrionales (Terra di Lavoro, Molise, Irpinia et une partie des Abruzzes). Au tournant du mois d'août et en septembre, alors que l'armée garibaldienne avançait vers Naples et que les insurrections libérales se multipliaient dans les provinces, le phénomène des « réactions » s'était poursuivi sans solution de continuité. La géographie des émeutes contre le plébiscite confirme quant à elle celles des émeutes antilibérales de l'été et du début de l'automne, et annonce même son extension à des régions plus méridionales jusque-là épargnées [voir carte].

Partout, les autorités locales ont accusé la propagande d'agents réactionnaires mal identifiés et du clergé, ou bien encore l'ignorance et la « barbarie » des paysans. C'est la thèse du complot réactionnaire qui a été agitée notamment pour expliquer l'éclatement du seul foyer insurrectionnel qu'a connu la Basilicate, dans les environs de Lagonegro, une zone de grande pauvreté et de fortes tensions sociales. Certaines de ces révoltes répondaient manifestement à des incitations « externes », comme dans les environs de la citadelle de Civitella del Tronto, dans les Abruzzes maritimes, encore aux mains des gendarmes bourbonniens. Parfois, celles-ci n'étaient que la simple renaissance de feux mal éteints, comme dans le Gargano où un foyer insurrectionnel s'était développé à la fin de septembre et n'avait pas été éradiqué malgré la formation d'une colonne mobile dite « Garganica ». Mais si la participation de notables légitimistes et de fonctionnaires de l'ancien régime est souvent manifeste dans le cours des révoltes, il n'existe nulle part de preuves de l'organisation d'un « parti » contre-révolutionnaire, pas même à l'échelon local. Les émeutes présentaient en réalité un caractère essentiellement spontané et régionalement désarticulé.

En dernier ressort, la transformation du mécontentement en violences collectives peut être imputée aux formes mêmes du vote plébiscitaire. Un premier

facteur est évidemment celui du rassemblement d'une grande partie de la population autour du bureau de vote, qui comprenait également ceux qui n'avaient pas le droit de voter. Dans des contextes locaux de conflictualité ouverte, latente ou mal éteinte, les formes unanimistes et l'absence de compétition véritable de la consultation électorale étaient susceptibles d'entraîner le passage rapide de simples heurts en affrontements violents, à la faveur des mécanismes communautaires convoqués par la cérémonie consultative elle-même et des faux pas des autorités chargées de veiller au bon déroulement du scrutin. À Camerino, dans les Abruzzes, c'est la gifle donnée par un notable libéral à un paysan qui réclamait la présence d'une urne pour François II qui met le feu aux poudres entre les paysans rassemblés et les soldats piémontais. À Carbonara, près d'Avellino, devant l'attitude provocante de la foule, le capitaine de la garde nationale rassemble ses hommes et menace les paysans qui réagissent en assaillant les « libéraux », tandis qu'un groupe s'empare du clocher pour amener la population des environs, donnant le début d'une insurrection qui a duré jusqu'au 26 octobre.

Contrairement à la lecture des autorités et de la bourgeoisie libérale, les protestations populaires contre le plébiscite révèlent également une politisation certaine des foules révoltées. Les symboles politiques — cocardes rouges et drapeaux blancs, symboles « bourbonniens » — abondent dans les cortèges. Restaurer le pouvoir de François II à la faveur du plébiscite signifie aussi effacer tout ce qui est « national » : drapeaux, emblèmes et portraits de Garibaldi ou de Victor-Emmanuel sont systématiquement détruits et remplacés par ceux des Bourbons, comme à Carbonara où la foule oblige les membres du conseil municipal à brûler eux-mêmes les symboles « nationaux » ; à Corropoli, les paysans révoltés le 21 octobre font couper les barbes « à l'italienne » et portent le buste de François II en procession. À la révolte est souvent attribuée une fonction justicière et réparatrice, qui apparaît clairement à Latronico, où les insurgés organisent une sorte de tribunal et forcent le clergé et les notables à se rendre sur la place de la commune pour prêter serment d'obéissance et de fidélité au roi, puis « amnistient » les *galantuomini* — les propriétaires libéraux — du vol du pain et de l'argent que ce dernier, selon la *vox populi*, avait envoyé aux habitants. Ainsi, les révoltes provoquées par le plébiscite du 21 octobre n'étaient pas seulement un refus du vote et de ses conséquences, mais le fruit de l'antagonisme entre deux visions également unanimistes de la communauté et étrangères à l'expression légitime des divergences l'une que l'autre.

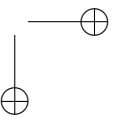
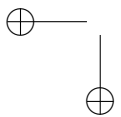
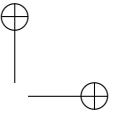
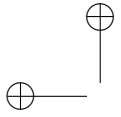
En 1860, les protestations des Bourbons de Naples et de leurs partisans contre le plébiscite d'annexion reposaient en grande partie sur des arguments valables mais néanmoins sans force. Au reste, il n'est guère de critique formulée à ce moment qui n'ait été adressée à tous les plébiscites contemporains ou postérieurs, et cela depuis les positions idéologiques les plus diverses. En dernier ressort, il faudrait peut-être conclure que la force constituante du plébiscite réside moins dans l'acte même que dans le contexte politique général qui lui donne naissance et le justifie. Le juriste François Lieber à propos du plébiscite de rattachement de Venise en 1866 et de celui de Rome en 1870, qui avaient été précédés par le fait

accompli et avaient eu lieu exclusivement *pro forma*, posait en 1871 cette question rhétorique :

Supposons que, dans l'un ou l'autre cas, le résultat eût été différent, que se serait-il passé ? La même question peut se poser pour la Savoie 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 ?

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 anti-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*] ». Tel était cependant le constat amer du représentant napolitain à Londres, Guglielmo Ludolf, qui répondait aux demandes de 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.



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

ENRICO GENTA

*Université de Turin*

**A**VANT 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 le 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 ».

Abandonnant Garibaldi, les Mille, le royaume des deux Siciles et les questions 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 des 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

2. C. Cavour, *Epistolario*, XVII (1860), I, a cura di C. Pischetta 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.

d'un ordre européen antirévolutionnaire, et que le succès de la stratégie de Cavour 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 » croit certainement en la force pour atteindre ses objectifs, mais elle croit 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. Pischetta, *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.

existe grâce justement à son adhésion à la société. La « coutume », la « tradition » 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, avoillons 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 franco-anglaise », 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 cérémonial 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.



la liberté de la presse, avec la reconnaissance d'une compétence très réduite aux assemblées régionales ». Mais, quand le jeu se trouve à la table numéro 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 tribun de service, elles représentent un monstre vorace qui exige quelque chose dont elles n'ont peut-être pas réellement besoin, comme l'élargissement 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.

Mais il y a un fait essentiel qui émerge : Cavour lui-même est lui aussi porteur 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) : *Démos* ou *plethos* ?

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 Connneau 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 levier 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 de 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 *L'avvio 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.

voie<sup>17</sup>. Il affirma donc que la volonté populaire doit être respectée dans les deux 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 avons 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.

Et puis, le protectorat, « forme plus modeste », comme l’entendait Cavour, ne devait pas être une énième *fictio 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

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 legittimismo 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 interpeller 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.

traités qui reconnaissaient le duché de Parme<sup>24</sup>. Il ne fait aucun doute qu'il s'agit 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'écrit 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 mieux garantir la sécurité de la famille ducale (U. Gualazzino, *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. Emmanuele 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 Emmanuele », in *Dizionario biografico degli italiani*, 70, Roma, 2008, pp. 602-605 ; E. M. deviendra sénateur du Royaume en 1862.

27. G. B. Luè, voce « Protettorato », 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.

interne et internationale ? L'État protégé devrait pouvoir s'engager juridiquement. 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'infinies 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 Arese 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 adaptables<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. Genta, « 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.

L'institution du vicariat était très ancienne, et trouvait ses racines dans le cadre 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 Marliani, 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 notoirement froid par rapport aux visées expansionnistes piémontaises, et sa substitution par Édouard Thouvenel, considéré « italoophile<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, *Dictionnaire du Second Empire*, a cura di J. Tulard, Paris, 1995, ad vocem.

Nigra avait écrit à Cavour le 13 février 1860 : « le Gouvernement français ne 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'infatigable 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.



Pour contourner le problème, l'abbé Stellardi, aumônier du roi, fut envoyé à 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. nomme 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 « peloter » [*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 et 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 Rattazzi — dynastique — garibaldien<sup>48</sup> » qui l'avait préoccupé ; 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

En conclusion, passages en force, dissimulations, hypocrisies diplomatiques, contradictions (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 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, a 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.

## 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)*

**A** 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. Témoin privilégié 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

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.

pénétrer à l'intérieur des négociations qui se nouent alors entre le cabinet de Turin et la France impériale afin de définir les contours et les conditions de l'alliance militaire entre le Piémont-Sardaigne et la France. Au lendemain de la victoire de Solferino-San Martino (juin 1859), les diplomates en poste à Turin doivent composer avec un pouvoir frustré de ne pas avoir repoussé davantage l'armée en déroute de l'empereur d'Autriche François-Joseph, mais soucieux de conserver l'alliance avec la France, décisive aux yeux de Cavour. Chargés de négocier les contreparties territoriales exigées par l'empereur suite au soutien militaire qu'il a apporté à l'armée de Victor-Emmanuel II, les ministres de France à Turin entretiennent une correspondance active avec Paris. Jusqu'à la signature du traité de Turin (mars 1860) stipulant la cession, la « question italienne » — qui divise le premier cercle des fidèles de l'empereur — est suivie à très haut niveau, notamment par le directeur politique du quai d'Orsay, Vincent Benedetti, qui, envoyé en toute hâte, s'invite à la table des négociations le 22 mars 1860 et parvient à circonvier les ultimes réticences de Cavour, notamment au sujet de Nice. L'arrivée du deuxième plénipotentiaire français, qui défend avec ardeur la « cause italienne » suscite l'ire du baron de Talleyrand ; il devient quelques mois plus tard ministre de France à Turin, traduction de la victoire du « parti italien ».

L'objet de cette communication vise précisément à montrer les inflexions de la politique de la France à l'égard du royaume de Piémont-Sardaigne dans la période décisive qui suit la victoire de Solferino. En nous appuyant sur le journal d'Henry d'Ideville, il s'agira notamment de montrer comment les choix stratégiques sont influencés par les caractères, par la vie des salons, par les relations intimes et personnelles qui se nouent entre les ministres de France et les élites piémontaises. Jusqu'à la transformation de la légation de France en consulat général en 1864, la capitale du Piémont est un lieu où se côtoient exilés, élites politiques et émissaires de haut niveau : l'intensité de la vie publique l'importance des négociations qui s'y préparent sont à la mesure du pari engagé par le ministre Cavour, lequel souhaite faire du royaume des Savoie le levier de l'Unité italienne.

## I - Turin : une ville aux sentiments contrastés vis-à-vis de la politique de Napoléon III

Évoquer les rapports du royaume de Piémont-Sardaigne avec la France impériale suppose de s'interroger sur la « politique italienne » de Napoléon III. Le régime bonapartiste est profondément divisé à ce sujet. Dans l'entourage du souverain existe un « parti piémontais », largement minoritaire par ailleurs dans les cercles politiques et diplomatiques qui comptent. La nostalgie de l'épopée impériale, d'Arcole à Marengo, n'est pas absente dans le choix assumé de libérer l'Italie du joug autrichien. Mais parmi ce courant on compte d'authentiques zéloteurs du droit des peuples et des nations. Le prince Jérôme Napoléon est assurément la figure la plus en vue, porte-voix d'un bonapartisme laïc et patriotique, mais on compte également parmi les zéloteurs de l'alliance avec le Piémont de Cavour la princesse Mathilde, le marquis Pepoli, petit-fils de Murat et cousin de l'empereur, le directeur des affaires politiques du quai d'Orsay, Vincent Benedetti, l'ambassadeur

de France à Rome, La Valette, sans oublier le médecin personnel de l'empereur, le docteur Conneau, « le chat de la maison, toujours blotti dans le cabinet de son impérial client<sup>3</sup> ».

À l'inverse, la majorité du corps diplomatique est soucieuse de ne pas bouleverser les équilibres hérités du congrès de Vienne et pense la question italienne à la lumière de ce qu'un tel engagement pourrait produire dans les territoires de langue et de culture germanique. Cette exigence de l'ordre et de l'équilibre européen nourrit la prudence du plus grand nombre qui s'inquiète du risque d'isolement qui découlerait d'une telle alliance. Par ailleurs, nombre de catholiques conservateurs ralliés à l'Empire s'inquiètent des ambitions unitaires du Piémont-Sardaigne qui se feraient au détriment des États temporels du pape Pie IX. L'impératrice Eugénie de Montijo, catholique fervente, participe de cette campagne, au même titre que le comte de Rayneval, sous-secrétaire des Affaires étrangères sous Louis XVIII, mais rallié au coup d'État, ambassadeur de France à Rome avant La Valette, et le ministre des Affaires étrangères Walewski, ministre des Affaires étrangères de l'Empereur jusqu'en décembre 1859<sup>4</sup>. L'écho de ses dissensions au plus haut sommet de l'État atteint le microcosme politique turinois, tant les visites et les correspondances sont nombreuses au cours de ces années décisives pour l'avenir de l'État piémontais.

### Une élite aristocratique francophone et francophile

Dans la capitale du royaume de la famille de Savoie — qui s'étend alors de la province de Savoie à la Lombardie, avec Nice comme débouché maritime — l'élite aristocratique et la bourgeoisie marchande parlent français et sont volontiers francophiles. La correspondance des grands commis de l'État piémontais — notamment celle de Camillo Benso comte de Cavour — est rédigée pour la plus grande partie en langue française, de même que les actes et documents administratifs. La famille régnante puise ses racines dans le duché de Savoie, « province sœur [...] véritable fief de la famille royale où reposent, à Hautecombe, les cendres de tant de princes valeureux et dignes ». Ainsi s'exprime le comte Solaro della Margarita, figure du traditionalisme conservateur piémontais et adversaire implacable de Cavour<sup>5</sup>.

Témoin de cette empathie, le jeune Henry d'Ideville, nommé secrétaire de la légation de France en septembre 1859, écrit : « À Turin, les étrangers étaient traités avec égards et courtoisie ; mais il faut bien l'avouer, pour peu qu'ils s'y prêtassent, les Français étaient considérés par les Piémontais presque comme de véritables

3. Pierre Milza, *Napoléon III*, Paris, Perrin, 2004, p. 336.

4. Sur Alexandre Walewski, comte Colonna (1810-1868), notice d'Yves Bruley dans Paul Guichonnet, Christian Sorrel (s. d.), *La Savoie et l'Europe 1860-2010. Dictionnaire historique de l'annexion*, Montmélian, La Fontaine de Siloé, 2009, pp. 322-323.

5. Comte Solaro della Margarita, *Opinione del conte Solaro della Margarita sull'annessione di alcuni Stati alla Monarchia e sulla cessione della Savoia e Nizza alla Francia*, Roma, tipogr. A. Placidi, 1860, 19 p.

compatriotes<sup>6</sup> ». Parallèlement, les frustrations et les rancœurs n’en sont que plus fortes à l’heure où l’Empereur décide de ne pas poursuivre les hostilités avec l’Autriche et signe l’armistice de Villafranca (juillet 1859). Le même diplomate observe ainsi à son arrivée à Turin qu’« aux vitrines des marchands, sont étalés avec ostentation, les portraits d’Orsini » et que « les plus violents pamphlets contre la France [se trouvent] dans la devanture de tous les libraires<sup>7</sup> ».

La France est alors présente dans la capitale du royaume de Piémont-Sardaigne à travers une Légation dont le jeune Henry d’Ideville, dans son *Journal*, nous décrit les membres autant que le fonctionnement. Le ministre de France, représentant de l’Empereur auprès du souverain Victor-Emmanuel II, est alors le prince de la Tour d’Auvergne, aristocrate issu d’une vieille famille française à la grâce et aux manières onctueuses. Il bénéficie de l’appui d’un premier secrétaire, le comte de Rayneval, de deux secrétaires de 3<sup>e</sup> classe, A. Bartholdi et Henry d’Ideville, d’un attaché, le baron de Cholet, et d’un chancelier, M. Martial Chevalier, qui n’est autre que le frère du saint-simonien Michel Chevalier<sup>8</sup>. La Légation de France s’inscrit dans un paysage diplomatique riche et diversifié, traduction de l’enracinement historique de la monarchie de Savoie et de l’importance politique et économique du royaume de Piémont-Sardaigne. Les positions de Turin sont ainsi relayées dans des délais resserrés auprès des principaux États européens. Le comte Brassier de Saint Simon est ministre de Prusse, également chargé des intérêts de l’Autriche. Le comte de Stackelberg est ministre de Russie. Sir James Hudson est ministre d’Angleterre ; d’Ideville dit de lui qu’il est « le diplomate dont les conseils sont les plus écoutés par la cour de Turin, celui dont le crédit a toujours tenu en échec l’influence française [...] très apprécié par le roi, ami intime et confident de Cavour<sup>9</sup> ». Alors que nombre de ses compatriotes sont en exil dans la ville, le chevalier Canofari est ministre du roi de Naples François II, avant d’assumer d’importantes fonctions dans la diplomatie du royaume unitaire après 1860. Rustem-Bey est chargé d’affaires de la Porte Ottomane. Abraham Tourte, « ardent républicain, épris de liberté et d’indépendance », est ministre de la Confédération suisse. Coello de Quesada est ministre d’Espagne et « jouit d’une grande considération auprès de ses collègues et dans la société piémontaise »<sup>10</sup>. Vianna de Lima est chargé d’affaires du Brésil. Le comte Piper est chargé d’affaires de Suède ; il est « le plus aimé et le plus sympathique parmi le jeune personnel diplomatique » affirme encore d’Ideville<sup>11</sup>. Dans ce personnel diplomatique, il importe enfin de mentionner la délégation américaine, particulièrement visible à l’occasion de la proclamation du royaume d’Italie en février 1861.

Dans une ville bruissant de l’agitation patriotique, dans une capitale où s’établissent de nombreux exilés politiques, notamment ceux provenant de Naples et

6. Henry Amédée Le Lorne comte d’Ideville, *Journal d’un diplomate en Italie. Notes intimes pour servir à l’histoire du Second Empire (1862-1866)*, Paris, Hachette, 1872, p. 48.

7. Ibid., p. 2.

8. Ibid., p. 3.

9. Ibid., p. 32.

10. Ibid., p. 36.

11. Ibid., p. 38.

d'autres parties de l'Italie, cette représentation internationale fait naître une société de salons et de fêtes ouverte au grand vent de la Liberté et du mouvement patriotique. Dans un tel contexte, l'armistice de Villafranca heurte de front les aspirations du courant démocratique et conduit une partie de l'opinion piémontaise à revoir son jugement à l'égard de l'empereur des Français.

### Les déceptions nées de l'armistice de Villafranca (juillet 1859)

Lorsqu'il arrive à Turin en septembre 1859, le jeune secrétaire de la légation de France ne peut s'empêcher de noter les signes de défiance de la rue turinoise à l'égard de la France impériale. Les portraits d'Orsini, qui a attenté aux jours de Napoléon III, fleurissent aux devantures des librairies, nous dit-il. Quant aux exploits militaires des armées du Piémont sur le champ de bataille, ils tendent à éclipser le soutien massif apporté par l'armée impériale afin de repousser les troupes de François-Joseph d'Autriche à Solferino. Ainsi, d'Ideville note : « Les Piémontais, jaloux outre mesure de leur gloire militaire, effaçaient puérilement partout où il le rencontrait le nom de Solferino pour le remplacer par celui de San Martino <sup>12</sup> ». Poursuivant sa description, il parle de Turin comme d'une « ville boudeuse, [qui] maugréait encore une paix trop précipitée ». À l'inverse, il décrit avec force détails le climat chaleureux rencontré par les Français à Milan, notamment lors des fêtes données par le maréchal Vaillant au commandement militaire de la villa Bonaparte. Dans son *Journal*, Milan apparaît comme une ville festive et joyeuse, où les salons et les réceptions — notamment celle du marquis Trivulzio di Beljoioso — ouvrent leurs portes avec chaleur et enthousiasme aux militaires et officiels Français. Le coin enfoncé par la paix de Villafranca dans la francophilie spontanée des élites piémontaises s'élargit avec la signature du traité de Turin en mars 1860, conduisant à l'annexion de Nice et de la Savoie par la France.

### Les blessures du Traité de Turin (mars 1860)

Conformément aux clauses du Traité, les sujets savoyards de Victor-Emmanuel II sont en effet contraints de choisir entre la France et le Piémont. De la noblesse piémontaise, « dont les membres les plus considérables appartenaient à la Savoie », d'Ideville affirme qu'elle « accepta avec dignité, mais non sans profonde tristesse, ce douloureux sacrifice <sup>13</sup> ». Le personnel politique du Royaume n'est d'ailleurs pas unanime : à la *Camera*, sur 285 députés présents, 23 s'abstiennent derrière Urbano Rattazzi, 229 approuvent le Traité, 33 le rejettent parmi lesquels Francesco Domenico Guerrazzi ou Agostino Depretis, futur leader de la *sinistra storica* à partir de 1876. Au Sénat *subalpino*, le Traité est adopté par 92 voix contre 10. Dans l'armée et dans l'administration, le traumatisme est d'autant plus fort que le choix de la nationalité doit se faire dans un délai de trois mois. D'Ideville qui fréquente les hauts fonctionnaires du régime cite ainsi quelques cas traduisant l'âpreté de la

12. Ibid., p. 5.

13. Ibid., p. 123.

décision et les traumatismes qui en découlent : le général de Sonnaz ou le comte de Barral, ministre plénipotentiaire, optent pour le Piémont quand le général de Salles ou le comte Charles-Amédée de Foras, major de cavalerie et aide de camp du Roi, suivent le destin de leur Savoie natale<sup>14</sup>.

Le choix politique et stratégique de Cavour fait en effet l'objet d'oppositions et de critiques, comme en témoigne le *Mémoire* publié par une figure du conservatisme et du catholicisme, le comte Solaro della Margarita (1792-1869)<sup>15</sup>. Né à Mondovi (Cuneo) en 1792, cet aristocrate conservateur et légitimiste est l'une des figures de la Restauration, thuriféraire de la monarchie de Savoie après le départ des troupes napoléoniennes. Sa fidélité au Roi le porte vers une carrière diplomatique jusqu'à sa nomination en 1835, âgé d'à peine 43 ans, au poste de ministre des Affaires étrangères du royaume de Piémont-Sardaigne. Il soutient alors une politique de neutralité entre la France et l'Autriche tout en négociant de nombreux traités de commerce avec les puissances européennes, mais aussi en renforçant les positions économiques et militaires du Royaume de Carlo Alberto. Cela lui vaut l'hostilité du chancelier autrichien Metternich qui sollicite à plusieurs reprises le souverain piémontais afin qu'il remplace son ministre. La politique libérale et réformatrice de Carlo Alberto rencontra l'opposition de ce catholique ardent et le conduisit à la démission en 1847.

Élu plusieurs fois au Parlement du royaume entre 1854 et 1860, il s'opposa avec ardeur à l'Unification italienne. Dans un mémorandum au style alerte, publié à Rome en 1860, Solaro réfute les positions du « parti cavourien » sur les Romagnes à partir d'arguments historiques et au nom de la pérennité des États temporels du Pape, « qui n'appartiennent pas au Pape, mais à l'Église universelle, c'est-à-dire à tout le monde catholique ». C'est au nom de cette même idée de Tradition et d'une même conception de l'héritage historique qu'il conteste la « cession des plus anciennes provinces de la Monarchie » : le comté de Nice, « une province italienne et fidèle, unie à la Couronne depuis 1388 » et le duché de Savoie, « province sœur », « véritable fief de la famille royale où, à Hautecombe, reposent les cendres de tant de princes valeureux et dignes ». Empreinte de nostalgie parfois grandiloquente, sa plume évoque des « terres habitées par d'illustres mémoires et par des faits héroïques », les « liens doux et affectueux de [notre] union nationale » qu'il importe de ne pas oublier, mais aussi « ces Emanuele et Amédée qui furent au temps jadis autant de vigies surveillant les Alpes ». Considérant la cession « plus douloureuse » encore que le traité de 1796 imposé par la République thermidorienne (Campo Formio), Solaro n'hésite pas à convoquer les soldats piémontais tombés sur le champ de bataille à Montebello, Palestro et Solferino pour mieux signifier le « sacrifice exorbitant » imposé au Piémont-Sardaigne. Inaugurer un « nouveau Royaume » par un acte de faiblesse est à ses yeux une faute politique : le « commerce funeste » entre Napoléon III et le souverain piémontais aboutit, aux yeux de Solaro, à affaiblir doublement la position du royaume piémontais : elle

14. Ibid., p. 123.

15. *Opinione del conte Solaro della Margarita sull'annessione di alcuni Stati alla Monarchia e sulla cessione della Savoia e Nizza alla Francia*, Roma, tipogr. A. Placidi, 1860, 19 p.



l'affaiblit vis-à-vis de l'Autriche « en jetant les germes de bouleversements futurs » dans les duchés centraux et en lorgnant sur les provinces « toujours disputées » de la Lombardie ; elle l'affaiblit vis-à-vis de la France en permettant une présence étrangère jusqu'à la Roya et au col de Tende « qui pourra observer et tomber sous le charme de [nos] belles plaines ». Aux yeux de son contempteur, Cavour commet donc une faute stratégique, une faute diplomatique et une faute historique. Parmi les catholiques piémontais, la position de Solaro della Margarita est loin d'être isolée : elle nourrit une autre opposition à la politique de l'Empereur et de ses alliés, comme en témoignent la résistance puis l'exil de l'archevêque de Turin, Monseigneur Franzoni, d'abord emprisonné au fort de Fenestrelle avant de rejoindre Chambéry.

Dans ce contexte mouvant, l'attitude des diplomates français en poste dans la capitale du Piémont est d'abord caractérisée par la prudence vis-à-vis des ambitions du Royaume en Italie, à l'unisson des préventions de la majeure partie du personnel du quai d'Orsay.

## II - De la deuxième guerre d'indépendance (juin 1859) à l'arrivée de Vincent Benedetti (juin 1861) : un personnel prudent vis-à-vis des ambitions du Piémont-Sardaigne

### Un aristocrate à l'élégance consommée : le prince Henry de la Tour d'Auvergne<sup>16</sup>

Né en 1823, issu d'une famille du Poitou, le Prince de la Tour d'Auvergne, a derrière lui une importante carrière, avant d'être envoyé à Turin en 1857<sup>17</sup>. C'est un ministre de France à la grâce et à l'affabilité parfaite, si l'on suit la description qu'en fait le comte Henry d'Ideville : « un des hommes les plus séduisants, esprit fin, délicat, inaccessible à la passion et à l'enthousiasme. . . grand seigneur, fastueux, plein d'élégance et de politesse », précise-t-il cachant mal son admiration<sup>18</sup>. Son attachement au ministre des Affaires étrangères Walewski est sincère, même s'il lui accorde plus d'intelligence que de pénétration. Secrétaire d'ambassade à Rome en 1849, ministre de France à Florence auprès du grand-duc de Toscane, c'est un diplomate qui a appris à connaître les Italiens et leurs mœurs. D'Ideville nous décrit les rapports directs qu'il entretient avec le cabinet piémontais : « tout en suivant consciencieusement les instructions de son gouvernement, il l'éclairait avec fermeté et extrême franchise sur les dangers qui pourraient résulter d'une trop grande condescendance de la France pour les aspirations italiennes. Le comte de Cavour, dont il contrariait les projets, avait pour lui, plus d'estime

16. Notice d'Yves Bruley dans Paul Guichonnet, Christian Sorrel (s. d.), *La Savoie et l'Europe 1860-2010. Dictionnaire historique de l'annexion*, op. cit., pp. 259-261.

17. Entré au Ministère des Affaires étrangères à 18 ans, La Tour d'Auvergne est Premier secrétaire d'Ambassade à Rome en 1849, ministre plénipotentiaire à Weimar (Saxe) en 1854, puis à Florence en 1855. Ibid., p. 259.

18. Henry Amédée Le Lorne comte d'Ideville, *Journal*, op. cit., p.3.

que de sympathie<sup>19</sup> ». C’est donc un diplomate aux manières maîtrisées et à la prudence toute diplomatique qui entretient les rapports quotidiens de la France avec le cabinet de Turin pendant les mois qui suivent les victoires de Solferino et San Martino. Nommé ministre à Berlin le 25 décembre 1859, il prend congé du roi Victor-Emmanuel II le 24 janvier 1860<sup>20</sup>. Le baron de Talleyrand, petit-neveu du prince de Talleyrand-Périgord, ce caméléon politique passé de la Constitution civile du clergé au service de la Monarchie restaurée en passant par l’Empire napoléonien, le remplace au début de l’année 1860. Une réputation flatteuse l’accompagne.

### **Le baron de Talleyrand, ministre de France à Turin de février 1860 à octobre 1860<sup>21</sup>**

Fils d’un cousin du grand Talleyrand, Charles Angélique de Talleyrand-Périgord est né le 18 novembre 1821. Il arrive dans la capitale du Piémont en février 1860, accueilli à la gare par une partie de la légation de France, notamment le comte d’Ideville qui nous décrit ainsi le futur représentant de l’empereur : « l’homme le plus simple, le plus gai et, ce qui est inappréciable, le plus naturel que l’on puisse voir<sup>22</sup> ». Âgé d’à peine trente-quatre ans, il a été auparavant ministre de France en Saxe, à Weimar en 1852, puis envoyé en mission extraordinaire dans les Principautés danubiennes au lendemain du congrès de Paris (1856). Cette expérience lui est fort utile alors qu’il doit négocier avec le cabinet de Turin le retrait des troupes françaises, stationnées en Piémont, vers Gênes et le mont Cenis et qu’il doit mener en parallèle les difficiles négociations sur Nice et la Savoie. Le représentant de l’Empereur s’explique en toute clarté avec ses interlocuteurs, précisant que « cette double session [était] une condition expresse de la continuation de son alliance<sup>23</sup> ».

C’est un personnage brillant et affable que nous décrit le comte d’Ideville dans son *Journal*, qui laisse transparaître là encore une empathie teintée d’admiration : « pendant les huit mois qu’il était resté en Italie, notre ministre avait su acquérir une véritable influence. Spirituel, gai, affable pour tous, il cachait sous des dehors brillants et quelquefois légers une vive pénétration et une aptitude rare pour les affaires. Son caractère enjoué, la grâce et la simplicité de ses manières, lui avaient gagné les sympathies de tous ; il possédait le don précieux d’attirer les confidences sans jamais se livrer lui-même ». Et de citer Cavour qui ne tarit pas d’éloges à

19. Ibid., p. 4.

20. Ibid., p. 109. Après deux années passées à Berlin, La Tour d’Auvergne devient ambassadeur de France à Rome en octobre 1862, puis ambassadeur à Londres de 1863 à 1869. Diplomate de tout premier rang, il est nommé ministre des Affaires étrangères le 17 juillet 1869, poste qu’il occupe à nouveau pendant la guerre franco-prussienne du 15 août au 4 septembre 1870.

21. On consultera avec profit les notices consacrées à Charles de Talleyrand-Périgord dans Jean Tulard (s. d.), *Dictionnaire du Second Empire*, Paris, 1995 et dans Paul Guichonnet, Christian Sorrel (s. d.), *La Savoie et l’Europe 1860-2010. Dictionnaire historique de l’annexion*, op. cit., pp. 310-311. À compléter par Lynn M. Case, *Edouard Thouvenel et la diplomatie du Second Empire*, Paris, 1976.

22. Ibid., p. 67.

23. Ibid., p. 113.

l'égard du jeune diplomate français : « j'aime assurément beaucoup Talleyrand ; il a je ne sais quel charme qui attire ; mais, chose singulière, je ne me sens pas à l'aise avec lui. Quand il entre dans mon cabinet avec son air souriant et fin, sa bonhomie engageante, je ne suis tranquille que lorsqu'il a pris congé de moi. Il a, en effet, une façon charmante et qui n'appartient qu'à lui de glisser, avec adresse, les choses les plus désagréables et de deviner ce qu'on pense et que parfois on voudrait lui cacher ». De tous mes ministres étrangers, il est, je crois, le plus jeune, et c'est celui que je redoute le plus, ajoute le ministre piémontais. Si l'on suit la description du comte d'Ideville, Talleyrand est le diplomate par excellence : il sait plaire, séduire, mais il sait être craint.

Un dilettante affable, habile et spirituel, tel était sans doute le baron de Talleyrand, héritier d'une famille à l'habileté consommée. Mais il n'était peut-être pas l'homme de la situation alors que le nœud gordien de la « question italienne » était en train d'être tranché par le gouvernement de Napoléon III. En septembre 1860, après l'expédition de Garibaldi, Talleyrand est rappelé en signe de protestation contre l'attitude de Turin<sup>24</sup>.

#### **La signature du Traité de Turin (24 mars 1860) et la « réunion » du comté de Nice et de la Savoie à la France**

Alors que l'ensemble de la négociation a été menée à Turin par le représentant français, Thouvenel<sup>25</sup>, qui vint d'être nommé ministre des Affaires étrangères, décide au tout dernier moment d'envoyer le directeur politique, Vincent Benedetti, sur place. Ce dernier arrive dans la capitale du Piémont le 22 mars au matin. Blessé par le procédé, le ministre de France ressent un « sentiment de défiance à son égard<sup>26</sup> » et hésite à démissionner. Selon d'Ideville, Benedetti était parvenu à « accréditer l'idée que les lenteurs apportées à la signature du traité [...] provenaient de l'insouciance du baron de Talleyrand, et qu'il était très urgent d'envoyer à Turin une personne dont l'autorité et l'énergie pussent triompher des dernières hésitations du comte de Cavour ». Derrière ce portrait l'ambitieux Vincent Benedetti se dépeint lui-même et dessine en creux la silhouette du second plénipotentiaire qu'il devient le 24 mars 1860, à la signature du Traité dans les appartements de Piazza Castello.

Dans la notice qu'il consacre à Vincent Benedetti, Yves Bruley souligne toutefois la nécessité d'un geste fort pour vaincre les résistances de Cavour<sup>27</sup>. Dans ses

24. Le baron de Talleyrand est nommé à Bruxelles en 1862. Fervent partisan du régime du Deux Décembre, il devient ambassadeur à Berlin pendant les premières années de Bismarck (1862-1864), puis à Saint Petersburg (1864-1869). À son retour en France, il est promu sénateur.

25. Sur Edouard Thouvenel (1818-1866), ministre des Affaires étrangères de l'Empereur du 4 janvier 1860 au 15 octobre 1862 : notice d'Yves Bruley dans Paul Guichonnet, Christian Sorrel (s. d.), *La Savoie et l'Europe (1860-2010). Dictionnaire historique de l'annexion de la Savoie à la France*, op. cit., pp. 311-314. À compléter par L. Thouvenel, *Le secret de l'empereur*, Paris, 1889, 2 vol. ; Lynn M. Case, *Edouard Thouvenel et la diplomatie du Second Empire*, op. cit.

26. Ibid., p. 113.

27. Notice « Vincent Benedetti (1817-1900) dans Paul Guichonnet, Christian Sorrel (s. d.), *La Savoie et l'Europe (1860-2010). Dictionnaire historique de l'annexion de la Savoie à la France*, op. cit., pp. 165-166.

*Souvenirs*, conservés dans les Archives du Ministère des Affaires étrangères, Hippolyte Desprez, sous-directeur et à ce titre collaborateur immédiat de Benedetti, véritable cheville ouvrière de la « politique italienne » de l'Empereur, précise :

« Monsieur de Talleyrand, notre agent à Turin, bien qu'ayant cause gagnée sur toutes les stipulations principales, lui avait paru [à Thouvenel] hésitant et il ne le trouvait pas assez retors dans la discussion où M. de Cavour épuisait ses raisonnements dilatoires. Il envoya pour soutenir notre agent dans cette lutte [nous soulignons] le directeur politique, M. Benedetti, très au courant de toutes les affaires italiennes et d'autant plus en position de se faire écouter qu'on le savait ami de l'Italie. M. Benedetti avait pour mission de faire comprendre à M. de Cavour que l'Empereur ne transigerait pas plus que Nice sur la Savoie et que le moment était venu de clore une discussion épuisée. Cette démarche vivement accomplie coupa court aux tergiversations du ministre italien. Le traité fut signé le 24 mars 1860<sup>28</sup> ».

À l'automne 1860, le jeune diplomate est rappelé officieusement de Turin et il est envoyé comme ambassadeur à Saint-Pétersbourg. C'est là qu'il rencontre Vera Bernardaky, une jeune aristocrate russe, qu'il épouse le 11 juin 1862. Premier secrétaire de la légation de France, le baron de Rayneval reste pendant près d'une année chargé des affaires à Turin, alors même que le Royaume d'Italie est proclamé en février 1861 dans le Parlement subalpin. Une autre phase s'ouvre alors avec l'arrivée de Vincent Benedetti et du « parti italianissime » (d'Ideville) à la représentation française de Turin.

### III - Vincent Benedetti, ministre de France à Turin : le « parti italianissime » aux affaires (juin 1861-1864)

#### La carrière fulgurante d'un homme ambitieux et intelligent

Vincent Benedetti est né à Bastia le 29 avril 1817, d'un père grec, qui avait été consul général d'Autriche au Caire, Vincent Benedetti suit la destinée paternelle et devient lui-même diplomate<sup>29</sup>. Après avoir été élève consul, puis consul au Caire, il obtient le consulat de Palerme (3 mai 1848). Premier secrétaire d'ambassade à Constantinople (5 mai 1855), il est appelé à la fonction d'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à la cour de Téhéran. Il refuse cette position avant d'être mis en disponibilité. Quelques mois plus tard, il devient directeur des Affaires politiques au Ministère des Affaires étrangères (ministère Walewski). C'est alors qu'il négocie la cession de Nice et de la Savoie à la France avec le Piémont-Sardaigne.

28. Ibid.

29. Sur Vincent Benedetti (1817-1900), notice d'Yves Bruley dans Paul Guichonnet, Christian Sorrel (s. d.), *La Savoie et l'Europe (1860-2010). Dictionnaire historique de l'annexion de la Savoie à la France*, op. cit. pp. 165-166. À compléter par L. Thouvenel, *Le Secret de l'Empereur*, op. cit. ; Lynn M. Case, *Edouard Thouvenel et la diplomatie du Second Empire*, op. cit.

Secrétaire du congrès de Paris, il rédige les protocoles du traité (1856) et se lie à cette occasion au comte de Cavour. Connu dans le monde officiel comme l'un des plus ardents partisans de l'Unité italienne, il est nommé ministre plénipotentiaire de France à Turin après que la France a reconnu le royaume d'Italie (mars 1861)<sup>30</sup>.

D'Ideville note dans son *Journal* combien cette nomination plait aux patriotes italiens et à tous ceux qui aspirent à une Italie unifiée :

« La nomination de M. Benedetti fut, il faut l'avouer, fort bien accueillie en Italie, surtout par le parti avancé. On connaissait au-delà des Alpes ses sympathies avouées pour la cause italienne. Ses relations intimes avec le Palais-Royal faisaient présager de sa part une grande indulgence pour les aspirations unitaires. La faveur seule dont il jouissait auprès du prince Napoléon donnait à sa présence en Italie, comme agent officiel, une véritable signification [...]. La nomination du marquis de la Valette comme ambassadeur à Rome paraissait au *Moniteur*, en même temps que celle de M. Benedetti à Turin, et semblait indiquer clairement une nouvelle phase dans la politique et l'idée bien arrêtée du gouvernement français d'abandonner la cause du Saint Siège<sup>31</sup> ».

Avec la Valette à Rome, la cause italienne peu avancer à grands pas, tant les deux diplomates sont liés : « créature de M. de La Valette », « protégé de M. de La Valette » — c'est lui qui l'a découvert et l'a fait sortir de la carrière des consulats — selon d'Ideville, le nouveau ministre de France à Turin arrive dans la capitale du Piémont pour appliquer la politique du nouveau ministre des Affaires étrangères, Thouvenel, plus ouverte aux intérêts de l'Italie unifiée :

« Aujourd'hui M. de la Valette, M. Benedetti, M. Thouvenel se sont à eux trois distribués les rôles. Les deux premiers, l'un à Rome, l'autre à Turin, doivent précipiter les événements, hâter le dénouement, tandis que M. Thouvenel, à Paris, est chargé de triompher des hésitations de l'Empereur ; il a pour mission de contrebalancer l'influence de l'impératrice et du parti clérical ».

L'homme qui remplace le baron de Talleyrand ne trouve pas grâce aux yeux du jeune secrétaire de la légation de France : s'il reconnaît son « intelligence vive » et ses capacités manœuvrières, il ne se reconnaît ni dans l'homme, ni dans « ses idées sociales ». « Ses idées heurtent tous mes sentiments, tous mes principes. Je hais ce qu'il adore, et lui, de son côté, méprise tous ceux que j'admire et que je puis aimer [...] M. Benedetti sera pour moi toujours un ennemi ; il comprend fort bien l'antipathie qu'il m'inspire<sup>32</sup> ». On ne saurait être plus clair : deux mondes s'opposent ici, celui de la « vieille aristocratie » aux manières compassées et aux positions balancées, celui des parvenus aux attitudes cassantes et aux positions tranchées. Par un effet de miroir, le journal du comte d'Ideville révèle le sentiment de caste qui

30. Ibid.

31. Henry Amédée Le Lorne comte d'Ideville, *Journal*, op. cit., p. 203.

32. Ibid., p. 208.

anime alors nombre de diplomates issus du sang bleu. Avec une certaine cruauté, le *Journal* du comte d'Ideville décrit ainsi « les manières et les gestes gauches et embarrassés, la gêne [qui] se cache sous une roideur qui frise quelque fois, bien malgré lui, l'impertinence [...] le ton égrillard et les récits légers » qui émaillent sa conversation<sup>33</sup>. Et de conclure perfidement : « N'est pas talon rouge qui veut ! »

Ce changement de style et d'attitude n'est pas sans incidence sur le personnel de la légation de France, soumis à un véritable choc avec l'arrivée du Directeur politique du quai d'Orsay à Turin.

### **Une action résolue en faveur du processus unitaire : l'image de comploteur**

#### **Les changements de personnel à la légation de France**

Dès son arrivée à Turin, le ministre de France fait en sorte de se débarrasser du personnel dont d'Ideville avoue qu'il « exprimait trop sincèrement les regrets causés par le départ de ses deux prédécesseurs, MM. de la Tour d'Auvergne et de Talleyrand ». Le premier Secrétaire, M. de Rayneval, part un mois après son arrivée à Turin. Il est remplacé par M. de Massignac, « excellent et digne homme, qui, parvenu péniblement vers l'âge de cinquante ans au grade de premier secrétaire, avait été choisi par M. Benedetti en raison de son caractère très facile à diriger ». Benedetti a par ailleurs amené avec lui de Paris un jeune attaché, M. Victor de Courval, recommandé tout particulièrement par M. de la Valette. « Ce jeune homme, doux, paisible et d'une politesse excessive, était logé et nourri chez M. Benedetti, auquel il servait de secrétaire particulier » ajoute d'Ideville<sup>34</sup>. Seuls de l'ancienne Légation subsistent d'Ideville et son ami Bourgoing. En un mot, le nouveau ministre de France a formé une équipe à sa main, sur laquelle il a pleine autorité et au sein de laquelle le jeune secrétaire d'ambassade se sent de plus en plus mal à l'aise. Il peut ainsi avancer ses pions et mener une campagne active en faveur du processus unitaire.

### **Un ardent défenseur du processus unitaire**

#### **Le conspirateur**

Tel qu'il est présenté par le comte d'Ideville, le nouveau ministre de France à Turin est l'un des acteurs d'une machination plus ample visant à faire triompher la cause italienne auprès des autorités politiques françaises. Dans le *Journal*, il est présenté comme un forcené du télégramme diplomatique. L'autorité acquise dans sa position antérieure renforce l'autorité de ses envois, qui sont d'ailleurs contresignés par son protecteur, l'ambassadeur de France à Rome.

D'Ideville, gagné par l'aveuglement et la vindicte, précise ainsi :

---

33. Ibid., p. 204.

34. Ibid., p. 282.

« À Turin, M. Benedetti tient en mains les fils de la conspiration, car il n'y a pas à se le dissimuler, c'est un véritable complot. Son esprit alerte, audacieux, est sans cesse sur la brèche ; il travaille nuit et jour avec une persévérance digne d'une meilleure cause ; et certainement s'il avait trouvé dans les hommes d'État de Turin des instruments dociles, et dans ses deux amis de Paris et de Rome des collaborateurs aussi habiles et aussi convaincus que lui, le dénouement aurait bien-tôt couronné ses espérances<sup>35</sup> ».

Et, un rien moqueur et irrévérencieux, il ajoute :

« De Turin, il expédie à M. de la Valette à Rome des dépêches toutes faites que ce dernier fait copier et envoie au ministère revêtues de sa signature [...] M. de la Valette, en effet, est, dit-on, le plus aimable, le plus séduisant des gentlemen, mais le moins sérieux et le plus insuffisant de nos diplomates. Il est vrai que M. Benedetti harcèle la direction politique de dépêches volumineuses et pressantes et d'avertissements prophétiques<sup>36</sup> ».

Si Benedetti se donne autant de mal au nom de la cause italienne, c'est aussi parce qu'il est animé, selon d'Ideville, par une haine farouche à l'endroit du Saint-Siège et du pouvoir temporel du Pape, principal obstacle dans le projet territorial porté par la monarchie de Savoie jusqu'à la défaite de Castelfidardo, en septembre 1860.

#### **L'anticlérical, adversaire du pouvoir temporel**

Pour le ministre de France à Turin, « la papauté n'existe plus que comme forme ». Et d'Ideville rapporte plus loin ses propos notoirement hostiles au pouvoir temporel et à la résistance opposée par le pape Pie IX :

« la papauté est un anachronisme dans notre siècle. Le pouvoir temporel en 1860, disait-il, est une monstruosité ; cette institution vermoulue, d'un autre âge, ne se tient debout que parce que nous la soutenons du bout du doigt ; pour qu'elle s'écroule, il suffit que nous nous retirions de Rome. C'est l'intérêt immédiat de la France aussi bien que de l'Italie de faire cesser cet état de choses ; et croyez-vous que l'Empereur ne soit pas autorisé à expulser de Rome les Bourbons de Naples, ce foyer hostile à sa dynastie et ces zouaves conspirateurs bourbonniens<sup>37</sup> ? »

Ces positions se situent dans la droite ligne de celles défendues par le prince Jérôme Bonaparte dans les cercles du pouvoir. Elles traduisent l'existence d'un bonapartisme laïc et républicain, très éloigné des combats des évêques et du clergé

---

35. Ibid., p. 266.

36. Ibid., p. 266.

37. Ibid., p. 268-269.

intransigeant en faveur du « pape martyr », relayé par les milieux légitimistes, par *l'Univers* de Veillot et par certaines sociétés de notables, à l'image de la société de Saint-Vincent de Paul<sup>38</sup>. Mis en alerte par plusieurs rapports de préfets au cours des années 1860, le ministre de l'Intérieur Persigny s'émeut à plusieurs reprises de ces « menées ultramontaines » qui fragilisent la base conservatrice et catholique du régime impérial.

La haine antireligieuse de Benedetti conduit ce dernier à « faire le jeu de Rattazzi, adversaire parlementaire de Cavour, plus laïque et proche des idées démocrates<sup>39</sup> ». Il accueille d'ailleurs ces hommes proches de la gauche démocratique (Matteucci, Rattazzi) dans les salons de la légation, ce qui ne peut que provoquer l'horreur du jeune secrétaire de Légation, catholique fervent et conservateur affiché. À le lire, c'est Benedetti qui « patronne » le futur cabinet de Turin, en passe de remplacer le baron Bettino Ricasoli, grand propriétaire toscan, héritier de la prudence et de la vision cavourienne de l'ordre social. Ces positions « avancées » valent au ministre de France quelques déconvenues dans la bonne société turinoise que, non sans malice, le *Journal* d'Henry d'Ideville ne se prive pas de relever.

#### **Des positions qui valent au diplomate de nombreuses critiques : un Corse proche du « parti italien »**

#### **Un étranger travaillant contre la France : la charge véhémement du comte d'Ideville**

Emporté dans sa charge pleine de fougue, l'auteur du *Journal d'un diplomate* n'hésite pas à présenter son chef de poste comme un « étranger » agissant contre les intérêts nationaux. C'est sans doute forcer le trait, mais cela traduit les préventions d'un certain milieu aristocratique, un rien compassé, à l'encontre d'un parvenu :

« pourquoi, au lieu de naître sujet français, M. Benedetti n'est-il pas né Italien ? Les qualités rares, la finesse, la persévérance, l'audace qu'il met au service de ses idées si fatales au point de vue de la France, auraient fait de lui un des plus grands citoyens d'Italie, tandis que tout Français, non lecteur du *Siècle* et de *l'Opinion nationale*, peut lui reprocher de travailler exclusivement à la grandeur du pays voisin<sup>40</sup> ».

Et d'ajouter :

« Si Cavour avait vécu, M. Benedetti ne serait pas resté huit jours ministre de France à Turin. Nos pauvres hommes d'État italiens sont tout abasourdis, presque effrayés de l'attitude si résolue de M. Benedetti. Ils osent à peine suivre ce singulier diplomate qui les entraîne trop vite, disent-ils. Ils sont étonnés de voir ce Français plus Italien, plus ardent qu'eux, et qui veut à tout prix hâter leur bonheur<sup>41</sup> ».

38. Bruno Horaist, *La dévotion au Pape et les catholiques français sous le pontificat de Pie IX (1846-1878)*, Rome, Collection de l'École française de Rome (212), 1995, 757 p.

39. Henry comte d'Ideville, *Journal*, *op. cit.*, p. 268.

40. *Ibid.*, p. 267.

41. *Ibid.*, p. 268.



Plus Italien que Français, plus idéologue qu'observateur, Benedetti semble avoir oublié aux yeux d'Ideville, ce qui fait le cœur du métier de diplomate : le renforcement du rayonnement et de l'influence du pays que l'on sert et que l'on représente. On trouve un écho à son jugement, un peu plus tard, en 1870 dans les *Mémoires inédits* de la princesse Julie Bonaparte, laquelle rapporte ce propos tenu sur le compte de celui qui est alors ambassadeur de France en Prusse<sup>42</sup> :

« Benedetti est italien et Prussien, mais pas Français<sup>43</sup> ».

### Les échecs de V. Benedetti dans la bonne société et les salons turinois

En matière de civilité, de ton et de manières, Benedetti souffre de la comparaison avec ses prédécesseurs. « Les débuts de M. Benedetti dans la société de Turin ne furent pas heureux » tranche d'Ideville. Il souligne ainsi l'arrogance avec laquelle ce dernier se conduit lorsqu'il arrive en poste :

« rien n'eût été plus aisé au nouveau représentant de la France que de se faire accepter à Turin ; on était si bien disposé en sa faveur ! Cependant la noblesse piémontaise, très-exclusive comme on le sait, ne pouvait seule faire tous les frais et aller au-devant du ministre français. C'est ce que ce dernier ne voulut pas comprendre. Un certain monde officiel de Paris où il était accueilli avec une grande faveur l'avait gâté. Le tort de M. Benedetti fut de s'imaginer que, devant lui, tous les salons seraient trop flattés de s'ouvrir. Il lui arriva de se présenter seul, le soir, dans plusieurs maisons sans y être introduit par personne. On trouva le procédé étrange<sup>44</sup> ».

Son épouse ne lui est pas d'un grand secours : le *Journal d'un diplomate* en dresse un portrait peu flatteur, empreint de suffisance aristocratique, de condescendance et rempli de clichés sur les charmes évanescents de l'Orient :

« Madame Benedetti, de son côté, était peu faite pour tenir un salon. Jeune Grecque élevée à Alexandrie et adoptée par Anastasi, consul général d'Autriche, madame Benedetti s'était mariée à l'âge de quinze ans. Belle de cette beauté particulière aux femmes de l'Orient, elle en avait gardé les habitudes nonchalantes, la paresse d'esprit et l'insouciance. Transplantée dans la capitale piémontaise, elle regrettait tout haut les plaisirs de Paris, établissant sans cesse des comparaisons fort malencontreuses entre les deux villes et ne perdant aucune occasion de critiquer Turin et ses habitants. « Ah ! les salons de monsieur Boitelle, disait madame Benedetti, combien je les regrette<sup>45</sup> ! »

42. Vincent Benedetti est nommé ambassadeur de France près le roi de Prusse, le 5 novembre 1864, en remplacement de Charles de Talleyrand-Périgord.

43. Isa Dardanna Basso, *La princesse Julie Bonaparte marquise de Roccagiovine et son temps. Mémoires inédits (1853-1870)*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 1975, p. 531.

44. Henry d'Ideville, *Journal, op. cit.*, p. 271.

45. *Ibid.*, p. 272.

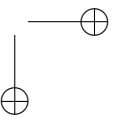
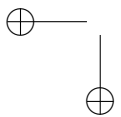
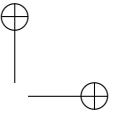
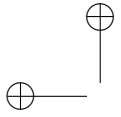
De ces premiers pas difficiles naquirent des « froissements », des « maladroites irréparables » et des « conflits » qui ne « contribuèrent pas à rendre le séjour de Turin fort agréable aux époux Benedetti<sup>46</sup> ». En soulignant ce point, le futur secrétaire de l'ambassade de France à Rome signe une petite vengeance et révèle la « part d'ombre » de l'action de Benedetti en Piémont, à l'heure où se redessine la carte de l'Europe et des frontières. Les « insuccès de l'homme du monde » ne peuvent que réjouir celui qui ne partage pas les vues de l'homme politique sur le devenir de la péninsule italienne<sup>47</sup>.

---

46. Ibid., p. 272.

47. En octobre 1862, lors de la disgrâce de Thouvenel, Benedetti quitte ses fonctions de ministre plénipotentiaire à Turin par « solidarité de parti » (Y. Bruley). Après deux ans en dehors des affaires, les influences dont Benedetti dispose à la Cour et sa réputation de diplomate lui valent d'être rappelé : il est nommé ambassadeur à Berlin le 5 novembre 1864. De 1864 à 1870, il est au cœur des affaires allemandes ; le diplomate ne cache pas ses sympathies et celle de son parti en faveur de la Prusse. Lorsque, après Sadowa, la France opte pour une politique favorable à Berlin il est à la manœuvre. C'est un notable de l'Empire, soutenu en haut lieu et plusieurs fois décoré : chevalier de la Légion d'honneur (7 juin 1845), officier (6 août 1853), commandeur (2 avril 1856), grand officier (28 juin 1860). Grand cordon de la Légion d'honneur le 1<sup>er</sup> septembre 1866. Il est également nommé comte par décret impérial du 5 mai 1869 : d'après Gustave Vapereau, *Dictionnaire universel des contemporains : contenant toutes les personnes notables de France et des pays étrangers... ouvrage rédigé et tenu à jour, avec le concours d'écrivains et de savants de tous les pays*, Paris, L. Hachette, 1865 (3<sup>e</sup> édition entièrement refondue et considérablement augmentée).

# Les plébiscites de Nice et de Savoie



## 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 ministère 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 exécutifs. 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.

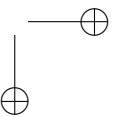
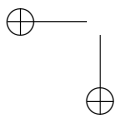
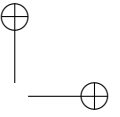
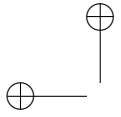
30. La contestation atteint son point culminant avec l’interpellation de Garibaldi à la Chambre lors de la séance du 6 avril 1860 (et discutée le 12 avril), sur cette question voir « Discussione delle interpellanze Garibaldi », in *Il Parlamento dell’unità d’Italia. Atti e documenti della Camera dei 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.



L'ANNEXION SOUS CONDITION DE LA LIBRE EXPRESSION  
DU VŒU DES POPULATIONS.  
PERMANENCES ET MUTATIONS, EN SAVOIE,  
DE L'AUTOMNE 1792 AU PRINTEMPS 1860.

BRUNO BERTHIER

*Université de Savoie — LLS*

L'HISTOIRE DES ÉTATS DE SAVOIE et *a fortiori* celle, en leur sein, des provinces savoyardes proprement dites, s'avère complexe. En la matière les confusions en tout genre se perpétuent avec une désolante constance depuis des lustres malgré le patient travail de vulgarisation entrepris de longue date par plusieurs générations d'historiens. Au grand dam des représentants actuels de cette corporation par exemple, combien de fois lors d'une année 2010 riche de commémorations en tout genre a été entendue l'évocation évidemment aberrante de ce « bon vieux temps » d'avant 1860 où le duché de Savoie était encore Italien ? Car rien ni personne ne semble en mesure de bousculer enfin l'empire séculaire d'un lieu commun aussi grossier et le poncif, de fait, semble en mesure de prospérer encore très longtemps. Comment d'ailleurs reprocher au grand public son ignorance lorsque trop souvent des intellectuels de bonne tenue, incontestablement compétents dans leurs champs disciplinaires accoutumés, se fourvoient eux aussi dans les méandres de cette histoire tortueuse<sup>1</sup> ?

1. A titre d'exemple, parmi tant d'autres : lorsque récemment l'universitaire Jean Zaganiaris, pourtant analyste méticuleux de la prose contre-révolutionnaire du Savoyard Joseph de Maistre, s'essaye à l'évocation du milieu local dans lequel a évolué son sujet, avant la Révolution, pour tenter de mieux comprendre ensuite le processus de fermentation de son œuvre, l'exposé ne parvient malheureusement pas à faire l'économie du sempiternel poncif d'une Savoie italienne avant la date de 1860. La chronique savoyarde à sa décharge, riche de concepts insolites, trompe régulièrement les observateurs non rompus à la déconcertante spécificité de l'histoire institutionnelle alpine : Jean Zaganiaris, *Spectres contre révolutionnaires. Interprétations et usages de la pensée de Joseph de Maistre. XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Ouverture Philosophique, L'Harmattan, 2005, 285 p., pp. 54-57.

Dans un tel contexte la confusion entre les annexions françaises de 1792 et de 1860 représente une bévue récurrente jusque dans l'esprit ou, plus grave, sous la plume de trop nombreux spécialistes de cette histoire alpine il est vrai hors normes. Tandis que la fameuse période dite « sarde », soit celle de la restauration du Royaume de Sardaigne à compter de 1814, également qualifiée d'époque du *buon governo*<sup>2</sup> sans beaucoup plus de précisions, n'y apparaît au mieux qu'à l'instar d'une parenthèse institutionnelle négligeable. Un intermède aussi fade que lisse au cours duquel la vieille Savoie, berceau territorial d'une dynastie ingrate, végète dans l'aigreur, abandonnée à son triste sort loin de Turin et du Piémont en attendant l'accomplissement d'un destin nécessairement français. Fort heureusement l'historiographie de cet *intermezzo* politique a été profondément renouvelée au cours de ces dernières décennies, de chaque côté des Alpes<sup>3</sup>. Malgré la sourde résistance des clichés stéréotypes relevés à l'instant il devient ainsi de plus en plus illégitime, au moins dans les cercles avertis, de perpétuer l'amalgame fâcheux entre une « période intermédiaire » jadis exclusivement définie pour évoquer l'importation en Savoie de la Révolution et de l'Empire français, avec cette autre période vaguement intermédiaire que représente toujours dans l'inconscient collectif des Savoyards le demi-siècle courant de la Restauration à 1860<sup>4</sup>. Même si

2. Sur la signification technique du terme, consulter Bruno Berthier, « Buon governo », *Dictionnaire historique de l'annexion. La Savoie et l'Europe. 1860-2010*. (s. d. Christian Sorrel et Paul Guichonnet. Avec la collaboration de Victor Monnier et Bruno Berthier), Montmélián, La Fontaine de Siloé, 2009, 714 p. + tables alphabétiques, pp. 35-38.

3. Pour une réévaluation de la fécondité institutionnelle propre à la période de la Restauration dans le Royaume de Sardaigne, se reporter notamment à la variété des communications présentées lors d'un colloque de Turin à cet égard fondateur, en 1991, *Ombre e Luci della Restaurazione. Trasformazioni e continuità istituzionali nei territori del Regno di Sardegna. Atti del convegno di Torino. 21-24 ottobre 1991*, Roma, Pubblicazioni degli archivi di Stato, Saggi 43, Ministero per i Beni culturali e Ambientali - Ufficio Centrale per i Beni Archivistici, 1997, 782 p.; consulter aussi les contributions à l'ouvrage collectif *Culture et pouvoir en Italie et dans les États de Savoie de 1815 à 1860*, Genève, *Cahiers de civilisation alpine - Quaderni di civiltà alpina*, n° 14, Centre d'Etudes Franco-Italien des Universités de Turin et de Savoie, Slatkine, 2000, XIV + 157 p., (principalement : Emanuela Chiari, « Il Regno di Sardegna nella Restaurazione : gli uomini e le idee », *loc. cit.*, pp. 18-35 et Gianpaolo Fassino, « La formazione di un politico fra Restaurazione e rinnovamento », *loc. cit.*, pp. 36-49). Quant à l'analyse plus spécifique des mutations de la société savoyarde, au cours de cette période, voir Christian Sorrel, « Stratégie pastorale, conjoncture politique et configuration sociales : une tumultueuse mission à Chambéry en 1832 ou la Savoie à la croisée des chemins », *Les missions intérieures en France et en Italie du XVI<sup>e</sup> siècle au XX<sup>e</sup> siècle. Actes du colloque de Chambéry. 18-20 mars 1999*. (s. d. Christian Sorrel et Frédéric Meyer), Chambéry, Bibliothèque des Etudes savoisiennes, n° 8, Editions de l'Université de Savoie, 2001, 499 p., pp. 305-316; Sylvain Milbach, *Entre Piémont et France : La Savoie déroutée, 1848-1858*, Chambéry, Société - Religion - Politique, Editions de l'Université de Savoie, n° 10, 2008, 302 p., *Léveil politique de la Savoie. Conflits ordinaires et rivalités nouvelles (1848-1853)*, Rennes, Histoire, Presses Universitaires de Rennes, 2008, 216 p. et « Regards sur l'esprit public en Savoie », *La Savoie terre ouverte. Occupations, annexions, révolutions. XVI<sup>e</sup> - XIX<sup>e</sup> siècles*, Chambéry, L'Histoire en Savoie, n° 20, Société Savoisiennne d'Histoire et d'Archéologie, 2010, 224 p., pp. 123-152. Quelques éléments d'analyse intéressants, également, dans la monographie consacrée à la péripétie mazzinienne de 1834 par Romain Maréchal, « 1834, entre invasion et révolution. La Savoie, un territoire à l'épreuve du temps », *ibid.*, pp. 91-122.

4. Si au sens strict le concept de droit intermédiaire recouvre la production normative de la Révolution, de 1789 à 1799, la plupart des historiens savoyards et niçois réunissent par contre habituellement sous l'appellation générique de « période intermédiaire », à compter de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, tous les faits intervenus de 1792 à 1815 en Savoie et dans le comté de Nice. Mais sous la plume de certains d'entre eux cependant, à l'image de Gabriel Pérouse, la période intermédiaire représente aussi, pour la



à l'évidence ces deux annexions successives de la Savoie à la France se révèlent intimement liées en dépit de leurs soixante-dix ans de distance.

Comment comprendre 1860 en effet en faisant artificiellement abstraction du précédent de 1792 ? Tant la référence ambiguë à l'idéologie révolutionnaire contemporaine de la Convention joue, au cours du second épisode, le rôle d'argument de poids en faveur ou à l'encontre du thème de la nécessaire fusion de la petite patrie alpine dans le creuset de la Grande Nation<sup>5</sup>. Peu importe en l'occurrence et très paradoxalement, le retournement soudain de sensibilité politique des militants en faveur de l'option française lors de ces deux événements majeurs de l'histoire alpine occidentale. Puisqu'en toute logique les plus ardents promoteurs de l'annexion, en cette année 1860, conservateurs cléricaux bon teint, ne devraient pas se prévaloir contre nature d'une référence à ce point connotée à l'Invasion révolutionnaire de la Savoie pour en réclamer ultérieurement les bienfaits. Le processus diplomatique - les faits sont maintenant solidement établis - est localement soutenu par un parti catholique informel faisant contre toute attente abstraction de sa sainte horreur pour une combinaison en d'autres circonstances jugée diabolique entre la république et la constitution civile du clergé. À l'inverse, comme amnésiques, subjugués, des libéraux parfois républicains notoires s'entichent des récentes avancées parlementaires promues à Turin par le couple improbable formé de Camillo Benso di Cavour et de son prince Victor-Emmanuel II, en repoussant dédaigneux le vénérable souvenir conventionnel du suffrage universel<sup>6</sup>. Néanmoins compréhensible cette déroutante inversion conjoncturelle de polarité idéologique provient aussi, pour partie, du parasitage de l'émission des signaux révolutionnaires par une interférence napoléonienne douée d'une singulière puissance de distorsion des messages démocratiques initiaux. En l'espèce les

---

plus grande confusion des lecteurs, celle de la Restauration sarde courant de 1814-1815 à 1860.

5. Pour une présentation claire de cette problématique se reporter à Paul Guichonnet, « La Révolution, tournant du destin politique savoyard », *La Révolution française dans le duché de Savoie. Permanence et changements*, Chambéry, Association pour le Développement de l'Université de Savoie, Atelier Hugueniot, 1989, 221 p., pp. 173-183.

6. C'est à Joseph Trésal - le premier historien véritable de l'annexion de 1860 malgré l'évocation de l'événement par Victor de Saint-Genis, dès 1869, dans le troisième tome de sa monumentale *Histoire de Savoie d'après les documents originaux depuis les origines les plus reculées jusqu'à l'annexion* - et quoiqu'à un degré moindre, à Joseph Tardy, que revient le mérite d'avoir souligné le poids des enjeux religieux et cléricaux dans le retournement de l'opinion savoyarde en faveur de la France du Second Empire, au cours de la décennie 1850-1860. Même si leurs analyses respectives, compte tenu du contexte contemporain de leurs travaux, en pleine querelle de la séparation de l'Église et de l'État français, insistent trop ostensiblement sur cette indéniable réalité historique au détriment d'autres facteurs aujourd'hui fort heureusement revalorisés par l'historiographie de l'événement suite, notamment, aux publications à cet égard marquantes de Robert Avezou et de Paul Guichonnet. Joseph Tardy, *La Savoie de 1814 à 1815*, Chambéry, A. Perrin Editeur, 1896, 308 p., (pp. 193-308) ; Joseph Trésal, *L'annexion de la Savoie à la France (1848-1860)*, Paris, Librairie Plon, 1913, 350 p., (surtout la conclusion, à cet égard révélatrice, pp. 329-337) ; Robert Avezou, « La Savoie depuis les réformes de Charles-Albert jusqu'à l'annexion », Chambéry, *Mémoires et documents de la Société Savoisienne d'Histoire et d'Archéologie*, Imprimerie chambérienne, 1932 et 1933, « 1<sup>ère</sup> partie : 1847-1852 », tome 69, pp. 1-176 et « 2<sup>e</sup> partie : 1852-1860 », tome 70, pp. 73-247 ; Paul Guichonnet, *Histoire de l'annexion de la Savoie à la France et ses dossiers secrets*, Roanne, Editions Horvath, 1982, 354 p., (au sujet de la décennie 1848-1850, pp. 61-97).

deux cycles révolutionnaires de 1789-1799 et de 1848-1851 s'achèvent pareillement par une synthèse entre l'autoritarisme monarchique et l'idéal représentatif des Lumières, chacun des Bonaparte - l'oncle comme le neveu - s'employant à fédérer de larges sympathies au centre de l'échiquier politique contemporain par la mise en œuvre pratique des thèmes de l'ordre, de la défense des propriétés privées et de la pacification des rapports tumultueux de l'Église et de l'État.

C'est dans ce cadre politique résultant d'enjeux doctrinaux de prime abord assez étrangers à l'histoire savoyarde qu'il convient cependant de replacer l'analyse des deux annexions consécutives de la Savoie à la France, puis celle de leur légitimation, voire de leur amalgame définitif dans la plupart des mémoires locales. Certes irréductibles au-delà de l'apparence trompeuse de leur proximité, elles tendent cependant inéluctablement à se confondre, au gré des cérémonies officielles, dans la construction de récits fondateurs ambigus affectés au processus d'assimilation tardive des seuls départements métropolitains français bénéficiaires à ce titre, du privilège de conserver dans leur nouvelle dénomination une référence explicite à leur appellation ancestrale d'Ancien Régime<sup>7</sup>. En témoigne la picrocholine « guerre [chambérienne] des statues » dans la Savoie de la Belle époque, inaugurée en 1892 par l'érection polémique de l'improbable figure de la Sasson, solide paysanne au gros traits modelés par le sculpteur Alexandre Falguière avec, en guise d'attribut symbolique, le drapeau tricolore ostensiblement serré contre une poitrine généreuse<sup>8</sup>. Mais dont le point culminant réside sans contestation possible dans l'apothéose républicaine de 1910. Soit l'hommage rendu en riposte

7. En 1792 toutefois la volonté d'éradiquer les réflexes provinciaux d'Ancien Régime pousse la Convention à affubler le nouveau département français créé par son décret du 27 novembre consacrant l'annexion du duché de Savoie - le département du Mont-Blanc - d'une dénomination à connotation géographique. Les députés conventionnels se montrent ainsi fidèles à l'esprit du décret du 26 février 1790 ayant préconisé, après un vif débat au sein de l'Assemblée constituante, la référence privilégiée à l'orographie ou au relief des régions concernées pour la désignation des nouvelles circonscriptions administratives françaises. Il en est d'ailleurs de même lors de la création du département du Léman par la loi du 8 fructidor an VI (25 août 1798), issu d'un démembrement partiel de son voisin méridional du Mont-Blanc. Y compris lorsque ce dernier, curieusement, conserve son appellation initiale malgré l'intégration du massif éponyme au département du Léman, à la lettre de la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800).

8. Au sujet des clivages idéologiques révélés par la « Guerre des statues », divisant le microcosme chambérien de la Belle Époque, voir Christian Sorrel, *Histoire de Chambéry*. (s. d. Christian Sorrel), Toulouse, Univers de la France, Privat, 1992, 328 p., pp. 188-194. Pour plus de précisions quant à l'érection de la fameuse figure de bronze de la Sasson, en 1792, Gilbert Gardes, *Histoire monumentale des deux Savoies. Mémoire de la montagne*, Roanne, Editions Horvath, 1996, 391 p., pp. 28-35 et pp. 196-198. Il est à remarquer, alors que la sculpture choisie pour l'occasion ne semble pas avoir été initialement fondue pour illustrer la figure allégorique de la Savoie, combien cette Française - dans le dialecte local « sasson » représente en effet le diminutif de ce prénom naguère courant dans les montagnes savoyardes - ne porte pas encore le costume folklorique devenu quelques années plus tard l'emblème incontournable de la province. Invention frelatée des premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle, en vague référence au vêtement arboré les jours de fête par les paysannes de la vallée de Tarentaise, ce dernier est en quelque sorte inauguré formellement lors des cérémonies du cinquantenaire de l'annexion, en 1910, pour s'imposer ensuite avec constance dans la moindre des réjouissances populaires. En témoigne la riche iconographie présentée par Emilie Dreyfus, « Les images de la Savoie : commémorations et construction d'une identité locale », 1860-1960. *L'annexion de la Savoie à la France. Histoire et commémorations. L'annessione della Savoia alla Francia. Storia e commemorazioni*. (s. d. Sylvain Milbach), Milano, Silvana Editoriale, 2010, 192 p., pp. 134-143.

à l'installation de l'altière silhouette des frères Joseph et Xavier de Maistre au portail du vieux château ducal lors de l'entame du siècle, à la représentation se-reine d'un Jean-Jacques Rousseau agreste imputable au talent de l'artiste Marius Mars-Wallet, par ailleurs premier conservateur d'une maison des Charmettes acquise cinq ans plus tôt par le conseil de ville de l'ancienne capitale du duché de Savoie<sup>9</sup>. La surenchère monumentale dans le paysage urbain révèle assurément la volonté des républicains radicaux de contrecarrer les initiatives de leurs opposants conservateurs, catholiques fiers d'illustrer leur cohésion par une référence en rien anodine à l'icône de ci-devant émigrés de 1792. Mais elle s'explique surtout par la nécessité pressante pour l'ensemble des Savoyards, élites politisées en tête, d'élaborer les différentes versions possibles d'un discours identitaire à toute épreuve susceptible de s'insérer dans la vaste dramaturgie d'un roman national alors à l'apogée de sa diffusion, sans pour autant diluer à jamais les dernières reliques d'une légitime affection ancestrale envers la défunte petite patrie alpine.

Les cérémonies commémoratives de septembre 1892, instrumentalisées en présence du président Sadi Carnot par un personnel politique local renouvelé, désormais majoritairement acquis aux idées républicaines et anticléricales, rappellent ainsi l'ambivalent souvenir du centenaire conjoint de l'entrée des troupes révolutionnaires en Savoie et de la proclamation de la Première république<sup>10</sup>. Celles de juin et de septembre 1910, honorées en fin d'été par la paisible déambulation du cortège de la suite présidentielle d'Armand Fallières à travers les principales localités de la province, sont affectées à la commémoration du cinquantenaire de la passation de pouvoirs entre les administrateurs sardes et français et, du fait de l'occurrence heureuse de cet anniversaire avec celui des quarante ans de l'acte fondateur de la III<sup>e</sup> République, à la célébration parfaitement subjective d'une prétendue adhésion inconditionnelle de la majorité des Savoyards aux principes républicains<sup>11</sup>. Une telle confusion à visée édifiante, le mélange hasardeux d'événements à ce point dénués de liens historiques flagrants poursuit en effet le dessein

9. Sur l'épisode des Charmettes et l'érection de la statue d'un Jean-Jacques Rousseau agreste dominant la vieille ville de Chambéry depuis son emplacement du Clos Savoiron, consulter le récit autobiographique de Marius Mars-Wallet, *Une vie d'artiste*, Chambéry, Editions Lire, 1947, 190 p., pp. 85-106. Voir aussi Gilbert Gardes, *Histoire monumentale des deux Savoies...*, *op. cit.*, pp. 219-222. Pour une présentation du monument érigé à la gloire des frères de Maistre à l'instigation des meneurs de la droite savoyarde de la Belle Époque, et dont l'installation de la statue du promeneur des Charmettes représente ouvertement la riposte diligentée par la gauche radicale de l'échiquier politique contemporain, *loc. cit.*, pp. 204-207.

10. Au sujet de cet amalgame singulier entre l'annexion et l'avènement de la République, dans une frange partisane de la mémoire savoyarde, voir : Lucien Chavoutier, « La célébration du premier centenaire de la Révolution en Tarentaise (1889) », *Vivre en révolution. La Savoie 1792-1799. Actes du colloque de Montmélian (20 mai 1989)*, Chambéry, Mémoires et Documents, tome XCI, Société Savoisienne d'Histoire et d'Archéologie, 1989, 300 p., pp. 287-296 ; Corinne Townley, « La Révolution et les Savoyards du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours », *La Révolution française dans le duché de Savoie. Permanence et changements...*, pp. 185-194 ; Franck Roubeau, « Centenaire de la Révolution (1889-1892) », *Dictionnaire historique de l'annexion...*, *op. cit.*, pp. 530-532

11. Cf. Franck Roubeau, « cinquantenaire de l'annexion (1910) », *ibid.*, pp. 532-535. Pour de plus amples développements se reporter à André Palluel-Guillard, « Petite histoire des grandes célébrations », 1860. *La Savoie choisit son destin*, Chambéry, L'Histoire en Savoie, n° 18, Société Savoisienne d'Histoire et d'Archéologie, 2009, 255 p., pp. 7-23. Voir aussi l'abondante documentation iconographique analysée par : Laurence Sadoux-Troncy, « Entre symboles et souvenirs. Quelles traces a-t-on

de faciliter la synthèse du mythe édifiant d'une Savoie homogène dans ses sympathies idéologiques, s'abandonnant d'un élan unanime à la rhétorique politique héritée de la Révolution intégrale plus nettement encore qu'au concept national de la France éternelle popularisée par les émules de Jules Michelet ou d'Ernest Lavisse. Actes fondateurs coulés dans le bronze de marqueurs mémoriels, ils confortent ensuite avec constance, jusqu'à la veille du XXI<sup>e</sup> siècle, l'allégorie d'une population vertueuse naturellement fondée par un déterminisme géolinguistique irrésistible à laisser s'épancher comme par gravité son sentiment en direction du pays où, selon les célèbres vers du docteur en médecine Jean-Antoine Jacquemoud, s'écoule de toute éternité le flot impétueux de ses rivières<sup>12</sup>.

Un siècle durant le pieux chromo d'une province pacifiée, harmonisée par la seule vertu de valeurs républicaines en lieu et place de la triviale réalité indigène d'un viscéral antagonisme nord-sud hérité du fond des âges ne trompe guère les rares observateurs lucides<sup>13</sup>. Il participe cependant efficacement au solde du lancinant contentieux moral et affectif généré par le divorce à l'amiable opposant depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle une population savoyarde persuadée du bien-fondé de la réorientation de son horizon politique sur l'azimut de Paris et la lignée de ses anciens princes, sévèrement malmenée de son côté par les soubresauts d'un destin italien trop vite compromis par le sombre épisode du fascisme. Mais en marge de cet apaisement de rapports autrefois tendus entre la Maison de Savoie et ses sujets d'outre-monts, dorénavant confinés au registre des souvenirs rehaussés d'une pointe de nostalgie<sup>14</sup>, la légende dorée de l'annexion comme l'hagiographie de ses principaux acteurs, subit à son tour l'insidieux outrage du temps. Depuis la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle le tableau se fissure. Le réexamen nuancé de la complexité des opinions émises de 1792 à 1860 redonne même du relief au contexte particulier de chacune des deux annexions, nonobstant leur contribution commune à l'accélération de l'implacable mécanique de démantèlement du com-

voulu laisser de 1860 et de ses commémorations? », 1860-1960. *L'annexion de la Savoie à la France. Histoire et commémorations...*, op. cit., pp. 114-123 et Mélanie Sérafin-Mallet, « Les visites présidentielles (1892, 1910 et 1960) », loc. cit., pp. 124-133.

12. Pour un résumé synthétique de la controverse inhérente à la paternité de la célèbre formule, se reporter à Christian Sorrel, « Nos cœurs vont où coulent nos rivières », *Dictionnaire historique de l'annexion...*, op. cit., pp. 99-101. Le chant des *Montagnards de Tarentaise* composé en vingt-trois stances par Jean-Antoine Jacquemoud, quoique jamais publié par son auteur, semble avoir comporté en 1848 le couplet suivant : « Ah ! Cette sœur qui nous est chère, / De tous nos cœurs nous l'appelons / Nos cœurs vont où va notre Isère / Et le penchant de nos vallons. ».

13. Sur ce thème souvent exploré par les géographes, mais généralement délaissé par les historiens, de l'opposition ancestrale entre un septentrion du duché de Savoie regardant vers Genève et un midi parfaitement indifférent, à l'inverse, à toute forme d'appétence lémanique, voir par exemple Bruno Berthier, « Essai d'analyse historique d'un indéniable antagonisme Savoie du Nord - Savoie du Sud », *Espaces savoyards : frontières et découpages. Actes du XXXIX<sup>e</sup> Congrès des Sociétés Savantes de Savoie. (Archamps, 14-15 septembre 2002)*, Saint-Julien-en-Genevois, La Salévienne, 2004, 508 p., pp. 377-408.

14. Lorsqu'elle s'apprête à monter sur le trône d'Italie, en 1860-1861, la prestigieuse Maison de Savoie représente l'une des rares dynasties d'Europe fière de se prévaloir d'une ascendance remontant quasi en ligne directe à l'entame du XI<sup>e</sup> siècle, puisque la branche aînée, attestée par de manière incontestable par les archives au tournant de l'an mil, ne s'éteint qu'en 1831 avec la mort sans descendance de Charles-Félix.

plexe politique transalpin lancée dès le début des Temps Modernes. Il est donc temps de passer outre les fréquentes erreurs d'analyse, involontaires ou assumées, sans toutefois omettre de préciser tout ce que la seconde annexion doit forcément à la première, afin d'opérer le constat du caractère spécifique de leurs contextes respectifs.

## I. Deux annexions irréductibles quant à leur dimension historique respective

Les accès de fièvre les plus soudains procèdent souvent, à dire vrai, de l'inévitable lenteur de processus insidieux d'incubation. En matière politique, sociale ou économique ainsi les mouvements d'apparence insignifiants d'évolution structurelle des sociétés, naguère mis en évidence par l'école historique des promoteurs du « temps long », l'emportent souvent sur les brusques ruptures révolutionnaires ou insurrectionnelles. Force est néanmoins de constater combien l'événement de la Révolution française solde dans la précipitation le cours laborieux d'une évolution institutionnelle sensible depuis l'entame des Temps Modernes. Puisque volent en éclats dans l'espace de quelques mois tous les freins, toutes les limites techniques ou les contre-pouvoirs plus ou moins fortuits à la transformation des vieilles structures pourtant notoirement gangrenées d'archaïsmes de la société d'Ancien Régime. En marge de l'émergence irrésistible de nouveaux principes politiques et du renouvellement des procédures juridiques de leur mise en œuvre, se dégage même un nouveau vocabulaire technique approprié à leur description, voire à leur consécration dogmatique. Beaucoup d'observateurs contemporains, à l'image du cinglant penseur savoyard Joseph de Maistre évoquant dès 1794 un radical changement d'époque<sup>15</sup>, prennent d'ailleurs conscience du caractère irréversible de ce retournement de perspective sensible dans l'approche des phénomènes politiques.

Le contexte dramatique des expériences révolutionnaires désordonnées conduites dans la fureur de l'automne 1792, lors de l'entrée de la soldatesque française dans le duché de Savoie, ne peut donc se comparer à celui sinon plus apaisé du moins beaucoup mieux contrôlé, sur le strict terrain des négociations diplomatiques internationales, par les différents acteurs majeurs du concert — ultérieur — des puissances<sup>16</sup>. Relayés à leur tour, sur le plan interne, par le personnel de gouvernements sarde et français pareillement rompus aux conséquences d'une indéniabilité stabilisation du jeu politique, fruit de la synthèse entre l'œuvre administrative napoléonienne et la normalisation du modèle parlementaire, tant s'estompe

15. « Il faut avoir le courage de l'avouer, Madame, long-tems nous n'avons point compris la révolution dont nous sommes les témoins. Long-tems nous l'avons prise pour un événement ; nous étions dans l'erreur ; c'est une époque, et malheur aux générations qui assistent aux époques du monde ! », Joseph de Maistre, *Discours à Mad<sup>me</sup> la Marquise C\*\*\*\** [Costa de Beauregard] *Sur la vie et la mort de son fils, Alexis-Louis-Eugène C\*\*\*\** [Costa de Beauregard] [...], Turin, Chez Betinelli, 1794, 59 p., p. 54.

16. Sur le contexte diplomatique de l'annexion de 1860, consulter par exemple la synthèse didactique de Georges-Henri Soutou, « Le contexte international », 1860. *La Savoie choisit son destin*, op. cit., pp. 25-48.

au cours de l'année 1860 le souvenir de l'agitation révolutionnaire de 1848 et, *a fortiori*, de 1789. À l'idéologie universaliste toute puissante, déterminante dans le tourbillon des événements qui emportent à cette date le vieux monde révolutionné des Lumières, succède en effet l'influence d'une logique technocratique particulièrement sensible dans le dégagement d'une Europe des nations en totale contradiction avec les arrangements négociés un demi-siècle au préalable par les plénipotentiaires du Congrès de Vienne. En un mot si l'environnement idéologique a profondément évolué, à près de soixante-dix ans de distance, la pratique institutionnelle et en l'espèce celle de la consultation du vœu des populations ne se montre pas en reste. Elle tranche dorénavant sur la technicité d'un droit public encore largement balbutiant à l'heure de la Révolution, même si elle n'atteint toujours pas, au moment de l'annexion, le degré de perfectionnement révélé quelques décennies plus tard, à l'issue de la Grande Guerre, par la consécration de la Société des Nations.

#### De la Révolution européenne intégrale aux revendications régionales à caractère national

Les annexions successives de 1792 et de 1860 s'avèrent indissociables d'opérations militaires et exhalent toutes deux l'odeur âcre de la poudre dans le bruit assourdissant de la fusillade. À une différence fondamentale près, cependant. Car les combats de l'automne 1792 comme ceux des années 1793-1794, synonymes de réquisitions en tout genre pour des populations autochtones excédées d'avoir à supporter seules pareil effort de guerre, se déroulent sur le sol savoyard, notamment dans les hautes vallées d'accès aux cols du Mont-Cenis et du Petit-Saint-Bernard<sup>17</sup>. Au cours de la belle saison de 1859 à l'inverse, les Savoyards voient bel et bien défilé des colonnes de soldats sur leurs routes. Mais du haut de leurs montagnes ils n'entendent que l'écho lointain de combats faisant rage outre-monts, au

17. Au sujet du déroulement des opérations militaires voir : Léonce Krebs et Henri Moris, *Campagnes dans les Alpes pendant la Révolution. D'après les archives des états-majors français et austro-sarde*. [Vol. 1] 1792-1793, Paris, Librairie Plon, 1891, 399 p. + CIVII p. de pièces justificatives et de cartes, pp. 101-123 et pp. 233-294 et [Vol. 2] 1794-1795-1796, Paris, E. Plon Nourrit et C<sup>ie</sup> éditeurs, 1895, 420 p. + cartes et croquis, pp 78-141 et 206-227 ; Jules Masse, *Histoire de l'annexion de la Savoie à la France en 1792. Troisième partie. Du 31 mai 1793 au 9 thermidor an II*, Grenoble, F. Allier Père et fils, 1895, 300 p., pp. 264-282 ; Paul Guichonnet, *Les monts en feu. La guerre en Faucigny, 1793*, Annecy, Mémoires et Documents publiés par l'Académie Salésienne, t. 100, Académie Salésienne, 1994, 368 p., pp. 82-97 et pp. 231-334. Pour un exposé synthétique sur ces mêmes événements consulter aussi Jean Nicolas, *La Révolution française dans les Alpes. Dauphiné et Savoie. 1789-1799*, Toulouse, Privat, 1989, 380 p., pp. 149-162 et pp. 215-220. Si le front se stabilise au sommet des hautes vallées savoyardes, à l'automne 1793, les armées française et austro-sarde se font néanmoins face, notamment sur les cols du Mont-Cenis et du Petit-Saint-Bernard, dans un quotidien fait d'escarmouches incessantes. Jusqu'à ce qu'en 1796 l'armistice de Cherasco, suivi du Traité de Paris, fassent enfin cesser avant le début de l'été cette situation militaire figée. Sur chaque versant, les populations de ces contrées supportent par conséquent le poids de réquisitions en tout genre près de quatre longues années. Sur ce point, le cas de la Haute-Tarentaise où les combats reprennent avec violence en 1794 et en 1795, s'avère exemplaire : Yves Bravard, « Prélèvements et réquisitions pendant les guerres révolutionnaires en Savoie vus des cantons de la frontière en Tarentaise », *La société savoyarde et la guerre. Huit siècles d'histoire (XIII<sup>e</sup> - XX<sup>e</sup> siècles)*, Chambéry, Mémoires et Documents, tome C - 1998, Société Savoisienne d'Histoire et d'Archéologie, 1997, 454 p., pp. 225-235.

demeurant hors des frontières orientales des possessions de « terre ferme » du Royaume de Sardaigne. Et les gesticulations tactiques du printemps suivant n'y changent rien, lorsque les troupes françaises traversent de nouveau opportunément une Savoie occupée à se prononcer par plébiscite sur le principe de son adhésion à la Grande Nation<sup>18</sup>. Contrairement à la première annexion, résultat direct d'une conquête armée de la province concernée, la seconde a été acquise de manière pacifique à la lettre de l'abondante propagande officielle, au mépris évident de la réalité compte tenu de sa qualité de contrepartie flagrante au déroulement préalable d'une campagne belliqueuse des plus meurtrières<sup>19</sup>.

Le tortueux ballet diplomatique de l'automne 1859 et de l'hiver 1860 entre les chancelleries de Turin et de Paris tranche, à ce titre, du fait de négociations conduites en temps réel grâce à la récente technologie du télégraphe électrique, avec l'absence de tout arrangement de ce type, sur le terrain des ambassades, de l'été et de l'automne 1792. Comment ne pas se souvenir de l'imprudent rapprochement unilatéral du souverain sarde avec son homologue autrichien, à la suite de l'arrestation du Roi Louis XVI et de sa famille, immédiatement instrumentalisée en France par les factions révolutionnaires les plus véhémentes ? Qui peut avoir oublié les conséquences funestes pour la Savoie des menaces crânement proférées à l'encontre de sans-culottes régicides en puissance par un « portier des Alpes » esseulé, sans concertation ou presque avec la communauté des princes garants, es qualité d'héritiers de dynasties régnantes, du fragile équilibre de la vieille Europe campée dans un parfait anachronisme sur les acquis dorénavant inadaptes aux

18. Cette péripétie militaire, mesure flagrante d'intimidation sous sa forme bonhomme d'une lente déambulation à travers le Val de Suse et la Maurienne de détachements de cavalerie sommés à dessein de quitter leurs casernements hivernaux piémontais, ne s'avère surtout pas anodine. Comme il en est d'ailleurs le cas dans le Comté de Nice, elle a pour but manifeste de contribuer à la dramatisation de la situation afin de peser, notamment en Savoie du Nord, sur les résultats de la consultation électorale prochaine. Les Autorités genevoises ne s'y trompent d'ailleurs pas. Dans l'urgence, à compter des derniers jours de mars, craignant une violation des dispositions du Congrès de Vienne relatives à l'extension de la zone de neutralité helvétique sur la Savoie septentrionale, elles préparent activement la mobilisation des troupes fédérales : Luc Monnier, *L'annexion de la Savoie à la France et la politique suisse. 1860*, Genève, A. Julien, 1932, 413 p., pp. 201-247.

19. Pour une évocation rapide de la campagne de 1859 et des sanglantes batailles de Magenta ou de Solferino - San Martino, Hubert Heyriès : « Guerre de 1859 », *Dictionnaire historique de l'annexion...*, op. cit., pp. 390-393 ; « Magenta (bataille de) », loc. cit., pp. 396-397 et « Solferino - San Martino (bataille de) », loc. cit., pp. 452-453. Voir aussi l'émouvant témoignage du futur Lieutenant colonel Joseph Perret et des trois simples soldats de la Brigade de Savoie Anselme Contamine, Jean-François Millet et François Rassat, tous acteurs savoyards de ces furieux combats : [Collectif], *Ecrits de soldats savoyards. 1848-1860. Entre Risorgimento et annexion*, L'Histoire en Savoie, n° 14, Chambéry, Société Savoisienne d'Histoire et d'Archéologie, 2007, 183 p., (principalement pp. 46-53, pp. 106-132 et pp. 135-147). La postérité se souvient qu'horrorifié par le spectacle de désolation offert par le champ de bataille à l'issue des combats, où les blessés agonisent de longues heures sans recevoir de secours, l'homme d'affaires genevois Joseph-Henri Dunant, pourtant simple témoin occasionnel de faits aussi dramatiques, s'évertue néanmoins à mobiliser ensuite les opinions publiques en faveur de la fondation de la Croix-Rouge internationale. Par la publication de ses souvenirs personnels et la narration de son action désespérée pour tenter de venir en aide aux soldats mutilés des deux armées ennemies, dans l'urgence, sans faire montre d'aucune préférence, - Henry Dunant, *Un souvenir de Solferino par J. Henry Dunant*, Genève, Joël Cherbuliez Libraire, 1862, 124 p., il réussit en effet à promouvoir son projet auprès des Puissances contemporaines et à obtenir leur consentement à la ratification, dans sa ville natale, de la première Convention pour cette raison dite « de Genève » en 1864.

contraintes géopolitiques ambiantes des traités de Westphalie et d'Utrecht<sup>20</sup> ? En tout état de cause un tel acte de bravoure isolé, pour ne pas dire désordonné, se paie au prix fort d'un démantèlement méthodique des dernières possessions continentales du Royaume de Sardaigne au profit de la République française, lors de l'expéditive campagne de 1796-1797 promptement menée par un Napoléon Bonaparte impatient, dévoré d'ambition dans l'exercice de ses prestigieuses fonctions de général en chef de l'Armée d'Italie<sup>21</sup>.

Contemporaine de la déroutante canonnade de Valmy, à l'issue inespérée en permettant contre toute attente de desserrer l'étau de la solide emprise des forces coalisées de la « réaction » sur la France septentrionale, l'aventureuse conquête du duché de Savoie participe ouvertement au redressement d'une situation militaire française gravement compromise depuis les déboires du printemps 1792<sup>22</sup>. Or, sauvé *in extremis* par ces deux faits d'armes paradoxaux et l'ouverture d'un second front armé dans les Alpes ayant pour objectif de diviser les forts contingents ennemis pour mieux les fixer sur plusieurs théâtres d'opérations, le régime révolutionnaire se reprend soudain à envisager avec la fougue retrouvée de l'enthousiasme militant l'exportation des principes généraux de la Révolution hors des bornes naturelles de la République. Même si, sur le plan conceptuel, cette problématique ne cadre guère avec les principes fondateurs d'un mouvement insurrectionnel ayant solennellement condamné, dans l'euphorie de la promulgation de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, deux ans plus tôt, toute forme d'ingérence politique dans la vie de ses voisins. Des voix s'élèvent d'ailleurs à la Convention, suite aux promesses formulées en ce sens par le commandant en chef de l'Armée des Alpes, le marquis de Montesquiou, lors de son installation à Chambéry dans les premières heures de l'invasion du duché de Savoie, pour rappeler le caractère

20. Quant au rappel chronologique des phases conduisant à la rupture des relations diplomatiques entre le Royaume de Sardaigne et la France révolutionnaire, voir Jules Masse, *Histoire de l'annexion de la Savoie à la France en 1792. Première partie. Du 1<sup>er</sup> janvier 1792 au 6 octobre 1792*, Grenoble, F. Allier Père et fils, 1891, 100 p., pp. 29-41.

21. Sur la première campagne d'Italie et, plus largement, sur les rapports entretenus avec l'Italie par Bonaparte, puis par Napoléon I<sup>er</sup>, du Directoire à la chute de l'Empire, consulter par exemple Alain Pillepich, *Napoléon et les Italiens. République italienne et Royaume d'Italie (1802-1814)*, Paris, La Bibliothèque Napoléon, Nouveau Monde Editions - Fondation Napoléon, 2003, 226 p., (pour une présentation synthétique des événements de 1796-1797, pp. 29-43).

22. L'intrigue de l'invasion de la Savoie étonne au moins autant l'observateur averti que le déroulement d'une étrange bataille de Valmy, deux jours plus tôt, ayant elle aussi fait couler beaucoup d'encre depuis le 20 septembre 1792. Certains, à l'instar de François Vermale, ont d'ailleurs délibérément voulu y voir « une ténébreuse affaire » : *La Révolution en Savoie*, Chambéry, Librairie Dardel, 1925, 97 p., pp. 28-74. Quoi qu'il en soit de tels fantasmes de complots occultes, bien que préparée en secret depuis le début de l'été l'invasion de la Savoie est tant bien que mal justifiée par le général en chef de l'armée des Alpes en personne, Anne-Pierre de Montesquiou, dans une déclaration alambiquée sans doute mûrie depuis plusieurs jours, quoique datée du 21 septembre 1792. En tout état de cause l'alibi de la nécessaire libération du peuple savoyard opprimé par le joug de la tyrannie ne parvient pas à couvrir l'absence d'une déclaration de guerre en tous points conforme, par un échange contradictoire de messages diplomatiques, aux usages juridiques contemporains. Sur tous ces points, se reporter à Jules Masse, *Histoire de l'annexion de la Savoie à la France en 1792. Première partie. . . , op. cit.*, pp. 42-100.



nécessairement temporaire de l'occupation d'une province appelée au contraire à se prononcer librement au sujet de son avenir immédiat<sup>23</sup>.

La suite est connue, en dépit de ces précautions d'usage. La rhétorique de la patrie en danger doublée de celle de la revendication prétendue légitime de frontières naturelles l'emporte et permet à la France révolutionnée de maquiller grossièrement l'agression caractérisée de la Savoie, évidemment incompatible avec la logique généreuse du droit des peuples à disposer sans entraves de leur destin, en guerre sacrée de libération d'une communauté francophone manifestement opprimée par un tyran étranger de langue italienne<sup>24</sup>. Le rôle de l'agitation idéologique, de la diffusion d'une propagande révolutionnaire pugnace<sup>25</sup> en faveur du thème de la liberté retrouvée d'une petite population alpine laborieuse parée de toutes les vertus sublimées du « bon sauvage », se fait par conséquent déterminant dans un duché en ébullition<sup>26</sup>, tiraillé de forces politiques antagonistes dans le climat délétère d'une première annexion scellée en une époque en tous points dramatique de l'histoire européenne<sup>27</sup>. Bien sûr la propagande profrançaise de l'année

23. Pour consulter le texte de la curieuse déclaration du général Montesquiou : Corinne Townley et Christian Sorrel, *La Savoie. La France et la Révolution. Repères et échos. 1789-1799*, Chambéry, J.-P. Madelon / Curandera / Atelier Huguenot, 1989, 380 p., pp. 97-100.

24. C'est pourtant au nom des principes de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que les quatre commissaires dépêchés en Savoie par la Convention - soit Edmond Louis-Alexis Dubois-Crancé, Thomas-Augustin de Gasparin, Jean-Pierre Lacombe-Saint-Michel et Philibert Simond - appellent les Savoisiens, à la lettre d'une proclamation datée du 6 octobre 1792, à se prononcer librement sur leur sort au nom du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Mais le 27 novembre suivant, certes après la réception par Paris de l'Adresse de l'Assemblée nationale des Allobroges à la Convention nationale de France, le rapport en faveur de l'annexion du duché de Savoie présenté par le Citoyen [Henri Jean-Baptiste] Grégoire [dit l'abbé Grégoire] devant ladite Convention insiste cependant sur la légitimité d'un bornage du flanc sud-est de la République sur la frontière naturelle constituée par la crête des Alpes. Tous ces textes sont notamment reproduits par Corinne Townley et Christian Sorrel, *La Savoie. La France et la Révolution... op. cit.*, pp. 102-120.

25. Sur l'hypothèse — contestée — de l'existence d'un « parti français » organisé, solidement constitué en Savoie dès 1789-1790, François Vermale, *La Révolution en Savoie, op. cit.*, pp. 75-97. Pour une évocation plus générale de l'échauffement manifeste des esprits, de 1789 à 1792, dans un duché de Savoie confronté à l'afflux soudain d'émigrés français, consulter par exemple Jean Nicolas, « La Révolution en Savoie », *La Révolution française dans le duché de Savoie. Permanence et changements...*, pp. 13-33, (pp. 15-24). Le point particulier de la diffusion en Savoie du Nord de thèses séditeuses depuis la Suisse, pourtant l'un des lieux de refuge privilégié par l'émigration contre-révolutionnaire française à compter de 1789, - en réalité surtout émises depuis la base d'une cité de Genève cosmopolite, devenue à la plus grande fureur d'un gouvernement turinois excédé une espèce de spécialiste, depuis le XVI<sup>e</sup> siècle, de la propagande dans le duché voisin d'idées subversives de tout sorte -, a été analysé par Robert Avezou, *La Savoie du Nord au début de la Révolution française (1789-1792)*, Annecy, Imprimerie Hérisson frères, 1937, 141 p., (notamment l'évocation de la réception des thèmes majeurs de la Révolution par les élites anneciennes, pp. 97-130).

26. De mai 1789 à septembre 1792 Jean Nicolas recense plus de soixante-dix « émotions populaires » de nature variée. Certes celles-ci s'avèrent souvent vénielles, mais cette soudaine litanie révèle la fermentation inhabituelle des esprits dans une contrée traditionnellement renommée pour son calme. Cf. Jean Nicolas, « Ephémérides du refus. Pour une enquête sur les émotions populaires au XVIII<sup>e</sup> siècle : le cas de la Savoie », *Annales Historiques de la Révolution Française*, Paris, Armand Colin, t. 45 - fasc. 4 et t. 46 - fasc. 1, 1973 et 1974, pp. 593-607 et pp. 111-153.

27. L'écho des événements de France se répercute inévitablement, à travers une frontière poreuse, dans un duché de Savoie déjà électrisé en 1788 par l'onde de choc des premières émeutes grenobloises, puis plus sévèrement ébranlé encore, l'année suivante, par celle d'une Grande peur impressionnante

1859 et du début de l'année 1860 ne se fait guère plus discrète et mesurée que sa devancière. De qualité très inégale, les brochures de circonstance favorables ou opposées à l'annexion se multiplient d'ailleurs sans commune mesure avec celles de l'époque de la Révolution, du fait du prodigieux essor des titres de presse, en Savoie comme ailleurs, depuis le milieu du siècle<sup>28</sup>. Mais axées sur des considérations circonstanciées de stricts intérêts économiques ou de préférences affichées en faveur du régime parlementaire, toutes ces publications ne recouvrent plus tout à fait, curieusement, le registre idéologique inhérent à la fermentation désordonnée des « idées nouvelles » au contraire surabondant dans les pamphlets diffusés sous le manteau par Bernard Voiron, Joseph-Marie Dessaix ou Amédée Doppet par exemple, entre 1790 et 1791<sup>29</sup>. Voire dans les vives répliques que leur adresse un certain Joseph de Maistre<sup>30</sup>, à la suite de son ami Joseph-Henri Costa de Beau-

---

d'ampleur dans le Nord Dauphiné voisin. Jules Masse, *Histoire de l'annexion de la Savoie à la France en 1792. Première partie...*, op. cit., pp. 7-28. Pour prendre la mesure de l'analyse contemporaine et réciproque de la situation tant en France et qu'en Savoie ou à Genève, consulter Marco Carassi, « L'expansion révolutionnaire vue de Genève par un diplomate éclairé du Royaume de Sardaigne : le Savoyard Jean-Baptiste d'Espine », *L'écho des événements de France dans les États de la Maison de Savoie de 1788 à 1792. Actes du colloque de Saint-Martin-d'Hères et de Vizille (29 et 30 septembre 1988)*, Grenoble, Centre de Recherche d'Histoire de l'Italie et des Pays Alps, Université des Sciences sociales de Grenoble, 1992, 214 p., pp. 161-178 ; André Palluel-Guillard, « Les débuts de la Révolution française selon l'ambassade de Sardaigne à Paris (1789-1792) », loc. cit., pp. 179-198 et Gianni Oliva, « L'image du Royaume de Sardaigne en 1792/93 à travers les rapports des commandants de l'armée des Alpes », loc. cit., pp. 197-211.

28. Voir le recensement exhaustif assorti d'un résumé succinct de l'argumentaire, par Christian Sorrel, de la kyrielle d'opuscules et autres manifestes favorables ou opposés à l'annexion, publiée de 1859 à 1860, « Brochures de propagande (1859-1860) », *Dictionnaire historique de l'annexion...*, op. cit., pp. 334-340. Sur le développement considérable de la presse, au cours des premières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle, et son influence incontestable sur le processus de l'annexion, voir aussi « Presse », loc. cit., pp. 114-115 ; (pour un suivi de ce processus, jour après jour, à travers les périodiques savoyards, consulter Louis Dépollier, *L'annexion et la presse savoisienne*, Annecy, Imprimerie Dépollier et C<sup>ie</sup>, 1910, XVI + 552 p.).

29. [Anonyme], *Le réveil de la Savoie par CC\*\*\* A., grenadier, patriote français*, Annecy, Imprimerie de Monseigneur l'évêque & prince de Genève [références fictives], 1790, 19 p. ; Bernard Voiron [attribué à], *Le premier cri de la Savoie vers la liberté* ; Par CC\*\* A., grenadier patriote. [...], Chambéry, De l'imprimerie de L. Gorrin, imprimeur du Roi & du Sénat [...] [références fictives], 1791, 29 p. ; Joseph-Marie Dessaix [attribué à], *Le Tocsin de la Savoie* [l'unique exemplaire original connu de la brochure de 40 pages ayant perdu sa couverture ses références, même fictives, font défaut ; Christian Sorrel et Sylvain Milbach en ont fort heureusement établi une édition critique, *Le tocsin de la Savoie. 1791, ou Thonon à l'heure de la sédition*, Thonon, Académie chablaisienne, 2007, XXX + 67 p., pp. 1-54] ; François-Amédée Doppet, *État moral, physique et politique de la Maison de Savoie...*, Paris, Chez Buisson Imprimeur-Libraire, 1791, 210 p., (sur le thème de la souveraineté du peuple de Savoie, cf. pp. 74-82 et pp. 141-156). Pour un essai d'évaluation de l'influence de chacun de ces textes sur l'opinion savoyarde contemporaine voir notamment : Corinne Townley et Christian Sorrel, *La Savoie. La France et la Révolution...*, op. cit., pp. 48-77, (les auteurs essaient également de résoudre l'énigme de l'attribution du *Premier cri*, en réalité publié à Paris sous pseudonyme, en 1791) ; Luciano Guerri et Vincenzo Ferrone, « François-Amédée Doppet et l'État moral, physique et politique de la Maison de Savoie », *La Révolution française dans le duché de Savoie. Permanence et changements...*, pp. 43-63.

30. Joseph de Maistre, *Lettres d'un royaliste savoisien à ses compatriotes, précédées d'une Adresse de quelques parents des militaires savoisiens à la Convention nationale des Français*, [Lausanne, sans référence d'éditeur], 1793, XIX + 204 p. ; « Cinquième lettre d'un royaliste savoisien à ses compatriotes » [édition critique établie par Jean-Louis Darcel sur le manuscrit inédit], *Revue des Etudes Maistriennes*, Paris, Les Belles Lettres, n° 4, 1978, 175 p., pp. 7-89 ; Jean-Claude Têtu, *maire de Montagnole, district de*

regard<sup>31</sup>, une fois accomplie, de son avis, l'odieuse forfaiture de l'invasion de la Savoie.

Si les conservateurs catholiques, artisans majeurs des événements savoyards du printemps de 1860, rejettent au principal l'anticléricisme cavourien, il réside cependant jusque dans leur camp un indéniable consensus en faveur de la tonalité ouvertement libérale des législations ordinaires tant sarde que française, pourtant directement issues de la tradition révolutionnaire des droits de l'homme. En témoin sur le plan du droit privé, si besoin était, l'adaptation aux contingences locales du Royaume de Sardaigne, lors de la promulgation d'un Code albertin adopté en 1837 sans soulever de protestations d'aucune sorte, du prestigieux modèle napoléonien français de 1804<sup>32</sup>. Tandis qu'en droit public le principe du suffrage universel en vigueur dans la France napoléonienne du Second Empire cesse, y compris pour les moins démocrates parmi les partisans de l'annexion, de représenter une pierre d'achoppement à l'acceptation de son principe. La seule constante, finalement, d'un épisode à l'autre, relève en Savoie de l'influence des notables sur la formation de l'opinion dominante puisque la population de 1860 se révèle à peine mieux éveillée aux grandes controverses politiques, dans son ensemble, que celle de 1792. Même s'il convient, malgré la difficulté de parvenir à estimer son importance réelle, de ne pas omettre le poids de la diaspora savoyarde et notamment du réseau des Savoyards de Paris, dans l'évolution des mentalités. Car, très

---

*Chambéri, à ses chers concitoyens les habitants du Mont-Blanc. Salut et bon sens, frères et amis !*, Chambéry, Chez Gorrin père et fils, Imprimeurs du département, 1795, 15 p. [références fantaisistes, en réponse au procédé utilisé par Voiron en 1791 ; l'opuscule est en réalité publié à Lausanne par Durand et Ravanel]. Pour une approche synthétique du contexte de la rédaction de ces œuvres, voir Jean-Louis Darcel, *Joseph de Maistre. Ecrits sur la Révolution. Textes choisis et présentés par Jean-Louis Darcel*, Paris, PUF, 246 p., pp. 5-26.

31. *Lettre* [de Joseph-Henri Costa de Beauregard] à M. le Comte\*\*\* [Joseph de Maistre] *au sujet de l'insurrection arrivée à Montmélian le 16 mai 1790*, [sans références] ; sur le contexte de cette « émotion populaire », en marge de la reproduction du texte proprement dit, Corinne Townley et Christian Sorrel, *La Savoie. La France et la Révolution . . .*, *op. cit.*, pp. 40-47.

32. A l'image de leur modèle français, les principales institutions du Code albertin exacerbent une vision de l'homme et de la société parfaitement représentative de tous les dogmes des Lumières consacrés par la Révolution bourgeoise et libérale. La bibliographie, sur ce point, se révèle particulièrement copieuse. Pour leur propos synthétique, voir par exemple : Jean-Louis Halpérin, « Le droit privé de la Révolution : héritage législatif et héritage idéologique », *Annales Historiques de la Révolution française*, Vol. 328 - La Révolution et le droit, Paris, Armand-Colin, 2002, pp. 135-151 ; Jean-Philippe Levy, « La Révolution française et le droit civil », *1804-2004. Le code civil. Un passé, un présent, un avenir*, Paris, Dalloz, 2004, 1059 p., pp. 87-105 ; Xavier Martin, « Fondements politiques du Code Napoléon », *Revue Trimestrielle de Droit Civil*, 2003/2, Paris, Dalloz, pp. 247-264. Quant à l'influence de la codification française et de son idéologie sous-jacente sur l'œuvre sarde ou, plus largement encore, italienne, voir aussi : Alberto Aquarone, « La politica legislativa della Restaurazione nel Regno di Sardegna », *Bollettino storico-bibliografico subalpino*, a. XVII, Torino, Deputazione Subalpina di Storia Patria, 1959, n° 1-2 et n° 3-4, pp. 21-50 et pp. 322-359 ; Gian Savino Pene Vidari, « Un centocinquantenario : il codice civile albertino », *Studi Piemontesi*, Vol. 16, fasc. 2, Torino, Centro Studi Piemontesi, 1987, pp. 315-324 et « Problemi e prospettive della codificazione », *Ombre e luci della Restaurazione*, *op. cit.*, pp. 174-218 ; Isidoro Soffietti et Carlo Montanari, *Il diritto negli Stati sabaudi : le fonti (secoli XV-XIX)*, Torino, Storia Giuridica degli Stati Sabaudi, n° 9, Torino, G. Giappichelli Editore, 2001, VIII + 320 p., pp. 133-184 ; Guido Alpa, « Le code civil et l'Italie », *Revue Internationale de Droit comparé*, Vol. 57, Paris, Société de Législation comparée, 2005, pp. 571-625.

nette en 1860, cette influence s'avère déjà non négligeable à l'heure de la Révolution française<sup>33</sup>. Et la thématique des réformes institutionnelles promues par les Lumières pénètrent pour large part dans le duché de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle par le vecteur privilégié de ces émigrés économiques cultivant des liens étroits avec leur pays natal. Comme se développe aussi de leur fait, en parallèle, le leitmotiv d'une Savoie inévitablement appelée, tôt ou tard, à se donner à la France pour échapper à l'exotique destin italien forcé dans lequel s'efforce de la précipiter la dynastie de ses princes. Il est en effet éclairant de noter l'insistance avec laquelle certaines brochures, souvent publiées par des émigrés fiers de leur réussite loin de leur petite patrie alpine, insistent en termes quasi identiques, à près de soixante-dix ans d'écart, sur les retombées économiques avantageuses dont ne manquerait pas de profiter la vénérable Savoie abandonnée dans un état de sous-développement chronique par Turin en accédant enfin, du fait de sa réunion à la France, à un riche marché intérieur comme aux bénéfices d'une politique volontariste de développement industriel.

Par contre, à l'inverse de leur l'exacerbation polémique entre 1859 et 1860, les antagonismes régionaux entre le nord d'une province savoyarde tournée vers Genève et un midi parfaitement étranger à toute forme d'appétence lémanique, jouent un rôle négligeable dans les débats inhérents à la première annexion. Si des oppositions se cristallisent ça et là. Si des troubles sporadiques éclatent au cours de l'année 1793 avec plus d'insistance en Savoie du Nord qu'en Savoie méridionale, ils sont à porter au crédit d'une opposition irréductible de tel ou tel meneur villageois à la nouvelle législation anticléricale et, peut-être plus nettement encore,

33. Souvent candidats au départ saisonnier ou définitif vers les pays de langue allemande, en vertu d'une tradition remontant au début des Temps Modernes, les Savoyards des hautes vallées tendent néanmoins à infléchir leurs axes privilégiés d'émigration vers la France, au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle. Outre Rhône et Guiers, ils rejoignent alors sans cesse plus nombreux les forts contingents de leurs compatriotes des avant-pays bénéficiant déjà de solides relais d'expatriés dans les grandes villes de Lyon, de Marseille et bien sûr de Paris. L'annexion de la Savoie à la France, de 1792 à 1814, vient évidemment renforcer cette tendance lourde sur laquelle n'influe en rien le retour du duché dans le giron du Royaume de Sardaigne, de 1814 à 1815. Au contraire, à l'heure de l'optimum démographique dans beaucoup de villages de montagne, la création des premières associations formelles de Savoyards de Paris, à compter des années 1830, consolide le processus. Paradoxalement, s'il est difficile à l'historien d'estimer avec exactitude la population savoyarde plus ou moins durablement installée à Paris, en 1860, faute d'études précises, - même si le chiffre de 42000 est souvent avancé -, la capitale française représente déjà très vraisemblablement, depuis le premier tiers du siècle, pour ainsi dire la plus grande ville du duché. Car l'influence des Savoyards de Paris sur la préparation des esprits indigènes à l'annexion, déjà très nette en 1792, illustrée par la fondation de la fameuse Légion des Allobroges imputable à l'activisme de François-Amédée Doppet, devient flagrante sous le Second Empire. Au sujet de la structuration du réseau des Savoyards de Paris, cf. : Paul Guichonnet, « Les sociétés savoyardes à Paris », *La sociabilité des Savoyards. Actes du XXIX<sup>e</sup> congrès des Sociétés savantes de Savoie, (Samoëns les 4-5 septembre 1982)*, Chambéry, L'Histoire en Savoie, Société Savoissienne d'Histoire et d'Archéologie, 1983, 407 p., pp. 281-298 ; Corinne Townley, « Les savoyards de Paris sous la Révolution d'après la base de données des cartes de sûreté (1792-1795) réalisée par la bibliothèque généalogique de Paris », *Bulletin de l'AREDES*, n° 11, Chambéry, Association pour la Recherche et l'Entraide dans les Fonds Documentaires Savoyards, 2001, pp. 7-19, et « Les savoyards porteurs de cartes de sûreté (1175 individus) », *loc. cit.*, pp. 21-46. ; Christian Sorrel, « Savoyards de Paris », *Dictionnaire historique de l'annexion...*, *op. cit.*, pp. 448-451.

aux sévères exigences de la conscription<sup>34</sup>. Sans lien particulier avec une revendication étayée des intérêts économiques spécifiques de toute la contrée comme il en est par contre le cas en 1860, lors de la revendication virulente par l'immense majorité de la population, d'une extension de la zone neutre et de la petite zone franche - dite sarde - de 1815 fixée dans la banlieue savoyarde de Genève par les dispositions du Congrès de Vienne. Seul un admirateur genevois de la Révolution française, Jean Desonnaz, avance à l'automne 1792 de manière isolée et sans susciter d'émules, au moment où se tiennent à Chambéry les séances de l'assemblée des délégués de chaque commune du duché de Savoie, l'hypothèse vite oubliée de la constitution d'une République allobroïque par la réunion des terroirs francophones de Suisse romande aux provinces savoyardes<sup>35</sup>. Puis, lorsque Joseph de

34. Dans le contexte délétère de la commémoration du centenaire de la Révolution, puis de la séparation de l'Église et de l'État, il a été beaucoup glosé sur l'épisode de la « Guerre de Thônes » et du martyr de la « Jeanne Hachette savoyarde Marguerite Frichelet ». De Jacques Carron à Georges Chapier, certains n'hésitant pas à évoquer la répression féroce d'une véritable « Vendée savoyarde » au cours de l'année 1793, avant que l'historiographie ne relativise enfin à une plus juste échelle cet événement du soulèvement d'une partie de la population du massif des Aravis. Sur ce point voir : Jacques Carron, *La Savoie d'autrefois. L'insurrection de la vallée de Thônes en 1793*, Annecy, Imprimerie commerciale, 1911, 252 p. ; Georges Chapier, *Une vendée savoyarde : le soulèvement de la vallée de Thônes (5-9 mai 1793)*, Imprimerie de l'Écho de Savoie, 1935, 30 p. et *Une Jeanne Hachette savoyarde. Marguerite Frichelet*, Annecy, Gardet & Garin, 1948, 58 p. ; François Cochat, « Marguerite Frichelet et les mythes de la Guerre de Thônes », *Revue de Savoie*, Librairie Dardel, n° 1 (1955-1956), Chambéry, 1955, 76 p., pp. 45-58 ; Maurice Besson, « La Contre-révolution dans le Haut-Faucigny », *Revue Savoisiennne*, Académie Florimontane, Annecy, 1938, pp. 15-37 ; Collectif, *La vallée de Thônes à l'époque de la Révolution*, Revue annuelle des Amis du Val de Thônes, n° 14, Thônes, 1989, 130 p., pp. 41-72. Sur ce thème de la résistance à la Révolution en Savoie du Nord, voir aussi Roger Devos, « Aspects de la Contre-Révolution en Chablais », *Journée du bicentenaire de la Révolution française. Actes du colloque de Thonon-les-Bains. Château de Ripaille, 14 Octobre 1989*, Mémoires et Documents de l'Académie chablaisienne, Tome LXV, Thonon, 1990, 217 p., pp. 157-166. En Savoie du Sud par contre, il n'y a guère qu'en Maurienne qu'éclatent de manière certes sporadique mais lancinante une série de troubles majeurs, sous la forme de voies de faits voire de révoltes armées d'ampleur limitée, au cours de cette année 1793 dramatique. À la lecture des carnets de paysans indigènes de telles émotions populaires semblent cependant beaucoup plus liées à un mécontentement général, notamment lié aux réquisitions dans une vallée où les combats font toujours rage dans le secteur du Mont-Cenis, qu'à l'expression d'un refus systématique du régime français et de sa seule politique anticléricale. Adolphe Gros, *La Maurienne pendant la Révolution*, Chambéry, Imprimerie Générale Savoisiennne, 1915, 598 p., pp. 59-98 ; François Vermale, *Journal d'un paysan de Maurienne [Joseph-Marie Féaz] pendant la Révolution et l'Empire*, Chambéry, Imprimerie Dardel, 1919, 159 p. ; Pierre Dompnier, « La Révolution à travers quelques “livres de raison” de paysans mauriennais », *Vivre en révolution. La Savoie 1792-1799... , op. cit.*, pp. 127-140.

35. Paul Guichonnet, *Histoire de Genève*, Toulouse, Privat, 1974, 406 p., p. 258. Pour un tableau d'ensemble de la période méconnue dite de la Révolution genevoise, de 1792 à 1798, voir : *loc. cit.*, pp. 255-298 ; Eric Golay, « Les caractères originaux de la Révolution genevoise (1789-1798) », *Bulletin de la Commission d'Histoire de la Révolution française*, Paris, CTHS, 1982-1983, pp. 45-67. Un temps réfugié à Paris pour échapper à une condamnation judiciaire, à l'image de son mentor l'avocat Jacques Grenus, Jean Desonnaz est l'auteur de plusieurs libelles véhémentes favorables à la propagation de l'idéal révolutionnaire jusqu'au cœur des montagnes helvétiques : *Plaidoyer de J. Desonnaz, citoyen de Genève, accusé d'être le coopérateur de M. l'avocat Grenus pour un journal, intitulé : « Les sifflets de St. Claude » : prononcé par lui-même à l'audience du Conseil de Genève, le 29 juillet 1791 : précédé d'un exposé justificatif*, De l'Imprimerie d'Antoine Dumoulin, 1791, 71 p. ; *Les crimes du 10 août dévoilés par les patriotes suisses & les efforts qu'ils ont fait pour les prévenir*, [sans références d'édition] [1792 ?] 16 p. ; *Correspondance de Grenus et Desonnaz, ou, État politique et moral de la République de Genève, où se trouvent quelques détails sur la neutralité helvétique, &c. &c. [...]*, Genève, Chez P. Francou relieur, 1794, 2 volumes, 278 p. et 235 p.

Maistre émigré à Lausanne propose ensuite dans un mémoire daté de 1795 le principe d’une incorporation de son duché natal à la confédération helvétique, sous la forme de nouveaux cantons, les arguments idéologiques l’emportent alors sous sa plume sur les simples considérations économiques développées lors des premiers mois de 1860 par nombre de résidents de la future zone franche, ou « grande zone », effectivement consentie aux populations locales<sup>36</sup>.

À cette date le débat s’est déporté du thème de l’adhésion aux idées nouvelles ou de leur condamnation à celui, dorénavant central, de l’identité nationale et de l’acceptation ou du refus pour les Savoyards d’embrasser la grande cause ultramontaine du *Risorgimento*, toujours balbutiante dans l’Italie de la dernière décennie du siècle des Lumières avant que l’action énergique de Bonaparte n’en popularise le principe dans l’esprit des élites padanes. Or en parallèle à cette sublimation de la question nationale, celle du mode réel de consultation des populations concernées trahit aussi une profonde évolution du contexte de la seconde annexion par rapport celui de 1792.

#### **De la consultation indirecte des populations concernées au symbole du suffrage universel**

Dans la période de flou institutionnel consécutive à l’invasion française et au retrait précipité des troupes sardes sur les lignes de crête alpines, la Convention dépêche en toute hâte des commissaires dans le duché de Savoie. Sitôt arrivés sur place, lors de la première semaine d’octobre, ceux-ci prennent évidemment contact avec les animateurs de la jeune Société chambérienne des Amis de la liberté, dûment affiliée au club parisien des Jacobins et revendiquant déjà près d’un millier de membres, annexionnistes virulents, unanimes quant à l’urgence d’importer enfin dans la contrée les principes généraux de la Révolution<sup>37</sup>. Le 6 octobre, astucieuse gesticulation, une parade au décret du 22 mai 1790 par lequel la Constituante s’était solennellement opposée à toute guerre de conquête est trouvée. Chaque commune savoyarde est ainsi priée de désigner un représentant assisté de deux suppléants pour le 21 courant afin, dans le cadre d’une Assemblée nationale des Savoyards convoquée à Chambéry, de sceller par un vote d’essence populaire le sort du duché<sup>38</sup>.

36. Joseph de Maistre le catholique ultramontain pourtant souvent accusé de dogmatisme rigide par ses détracteurs fait au contraire preuve ici de la souplesse nécessaire au diplomate qu’il s’attache à devenir, depuis le début de son exil à Lausanne, en osant proposer aux Puissances - contre toute attente mais non sans pertinence géopolitique - l’intégration de la Savoie francophone et tridentine de Saint-François de Sales dans une Confédération helvétique à majorité germanophone et luthéro-calviniste. Robert Triomphe, « Mémoire sur l’union de la Savoie à la Suisse. 1795. Texte inédit [de Joseph de Maistre] avec une introduction et des notes », *Bulletin de la Faculté des Lettres de Strasbourg*, n° 39, Strasbourg, 1960-1961, pp. 207-228 et 257-268.

37. Joseph Dessaix, *Histoire de la réunion de la Savoie à la France en 1792. Documents inédits*, Chambéry, Imprimerie nationale, 1857, 465 p., pp. 79-129.

38. Sur la convocation pour le 21 octobre 1792 d’une Assemblée des communes de Savoie consulter Joseph Dessaix, *ibid.*, pp. 130-212, (quant à l’évocation des travaux ultérieurs de l’Assemblée proprement dite « des Allobroges », *loc. cit.* pp. 213-307). Au sujet de l’Assemblée des Allobroges et de son

En apparence les généreux principes sont saufs. La population indigène sera démocratiquement consultée par application des mécanismes traditionnels de la représentation locale au sein des six cent cinquante-cinq communautés d'habitants, pour que personne ne puisse déplorer une violation manifeste des institutions du Royaume sarde sans que les Savoyards n'aient souverainement scellé leur destin par la vertu d'une libre délibération<sup>39</sup>. La réalité, évidemment, s'avère à l'analyse bien différente. L'absence de suffrage universel direct n'est pourtant pas ici en cause. La France révolutionnée, après tout, n'a-t-elle pas adopté en 1791 un système électoral censitaire et indirect ? Le problème réside en fait dans ce grand cas soudain porté aux institutions traditionnelles de représentation villageoise. Car en marge de réelles habitudes électorales inhérentes à une consultation de ce type, sans aucun lien avec les sempiternelles discussions d'intérêts purement locaux, le mythe déjà en vogue de la république d'altitude fondé sur une extrapolation quasi rousseauiste du communisme agropastoral effectivement développé au cours des âges par la plupart des groupes humains implantés sur les massifs alpins doit être singulièrement relativisé<sup>40</sup>. Le caractère remarquable et l'essor parfois précoce, dès la fin du Moyen-Age, d'institutions villageoises affectées à la gestion des intérêts de communautés pour l'essentiel rurales, de loin les plus nombreuses dans la Savoie de 1792 et de 1860, ne doit pas leurrer l'observateur. En l'espèce rien n'interdit la surreprésentation au cœur de ces instances de la classe sociale alors à son apogée des coqs de village, ces bourgeois ruraux générés dans les hautes vallées par l'apogée de la grande civilisation alpine de la vache et du gruyère en lieu et place des classiques hobereaux et autres accapareurs urbains de rente foncière concentrés dans les localités des basses régions<sup>41</sup>. Bien sûr la situation a cepen-

---

activité au cours de l'automne 1792 et de l'hiver 1793, voir aussi Jules Masse, *Histoire de l'annexion de la Savoie à la France en 1792. Deuxième partie. Du 6 octobre 1792 au 31 mai 1793*, Grenoble, F. Allier Père et fils, 1892, 217 p., pp. 11-50 et pp. 71-95 ; André Folliet, *Documents relatifs à la réunion de la Savoie à la France en 1792*, Chambéry, Imprimerie Abry, 1899, 113 p. ; François Vermale et Séraphin-Cyrille Blanchoz, *Documents pour l'histoire de la Révolution en Savoie. Procès-verbaux de l'Assemblée générale des Allobroges. Procès-verbaux de la Commission provisoire d'administration des Allobroges*, Paris, F. Alcan, 1908, 245 p. ; éventuellement, deux thèses de doctorat passablement vieilles, toutefois citées ici par soucis d'exhaustivité : Marcel Usannaz-Joris, *La première annexion de la Savoie à la France. 1792-1796*, Paris, Ecole libre des Sciences politiques, 1898 [non paginée] ; Francis-Régis Carron, *L'Assemblée nationale des Allobroges en 1792*, Paris, Bonvalot-Jouve, 1906, 203 p.

39. Pour une analyse dans la prose contemporaine favorable à l'annexion du curieux concept de « peuple savoisien » - ou d'une encore plus improbable « nation savoisienne » au regard des principes institutionnels actuels - distinct de la collectivité formée par les autres sujets Niçois, Valdôtains, Piémontais et Sardes de la Maison de Savoie et, en conséquence, de la légitimité pour ce dernier de s'exprimer librement par l'intermédiaire de représentants légitimement élus, voir Philippe Paillard, « La réunion de la Savoie à la France ou la souveraineté du peuple savoisien (septembre-novembre 1792) », *Vivre en révolution. La Savoie 1792-1799*. [...], *op. cit.*, pp. 15-24.

40. Le mythe à toutefois la vie dure. Trop souvent en effet, y compris dans des études par ailleurs pertinentes sur nombre d'autres points, l'idéalisation de la liberté collective traditionnelle dans les villages de montagne de la fin des temps médiévaux jusqu'à l'orée du XIX<sup>e</sup> siècle est poussée à son comble, au grand dam d'une réalité historique en la matière bien plus triviale. En guise d'illustration, parmi les textes d'un Lucien Chavoutier trop souvent révélateurs de cette extrapolation d'une quasi-démocratie villageoise, voir par exemple *Villages de montagne en Savoie*, Chambéry, L'histoire en Savoie, n° 118, Société Savoisienne d'Histoire et d'Archéologie, 1995, 96 p., pp. 58-73.

41. Jean Nicolas, *La Savoie au XVIII<sup>e</sup> siècle. Noblesse et bourgeoisie*, Paris, Maloine éditeur, 1978, 2

dant un peu évolué, sur ce point, depuis l'entrée en vigueur dans le duché de l'édit de 1738 portant harmonisation de tous les statuts municipaux. Mais la restitution véritable des convictions de tous les chefs de famille au sein des assemblées générales de communiens demeure aléatoire. La représentativité des syndics et plus encore des notaires secrétaires pareillement nommés par l'intendant, souvent les réels maîtres d'une commune parfois même administrée en toute autonomie, selon leur bon vouloir et fantaisie, ne l'est pas moins<sup>42</sup>. Du fait d'une faible culture, *a fortiori* d'une conscience politique malgré leur indéniable bon sens à gérer leurs affaires concrètes, combien de communiens s'en remettent pour le reste avec une confiance aveugle, confinant à la résignation de génération en génération, aux mêmes lignées de notables des environs ?

Lorsque le 6 octobre 1792 les commissaires nationaux incitent à cette procédure de la désignation d'un délégué par commune. Lorsque le même jour la Société des Amis de la liberté et de l'égalité adopte le principe de l'envoi de vingt-sept de ses membres militants sillonner en tous sens le duché pour assurer la promotion de la mesure et entamer une campagne d'opinion pugnace en faveur de l'annexion pure et simple à la France, combien d'électeurs parmi les communiens appelés au vote pour la désignation de leur représentant comprennent vraiment la portée de tous les enjeux en suspens ? Le réseau des notables gagnés aux idées de la Révolution se mobilise, notoirement secondé par celui des loges maçonniques, par nature très influent dans ces cercles<sup>43</sup>. À l'image du microcosme des notaires secrétaires dont certains membres sont d'ailleurs désignés par la communauté d'habitants auprès de laquelle ils exercent leurs fonctions professionnelles, sans pour autant bénéficier du statut de communiens faute d'un domicile sur place, pour la représenter à Chambéry à compter du 21 octobre. Les chefs de famille villageois signent ainsi un singulier chèque en blanc à la plupart de leurs représentants, leur accordant peu ou prou toute licence pour agir en leur nom et intervenir presque à leur

vol., XVI p. + XVI p. + 1242 p., *Tome I - Situations au temps de Victor-Amédée II*, pp. 530-538 et *Tome II - Inflexions au Siècle des Lumières*, pp. 1103-1114. Pour une présentation plus littéraire, sur le même thème, Jean et Renée Nicolas, *La vie quotidienne en Savoie aux XVII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles*, Paris, Littérature, Hachette, 1985, 371 p., pp. 241-278.

42. Au sujet de l'édit royal du 15 septembre 1738 portant harmonisation de tous les statuts municipaux du duché de Savoie se reporter à Gabriel Pérouse, *Inventaire sommaire des archives départementales de la Savoie antérieures à 1793. Archives civiles. Série E supplément des archives départementales. Tome I<sup>er</sup>. Archives communales. Arrondissement d'Albertville*, Chambéry, Imprimerie Nouvelle, 1911, XCIX + 275 p., pp. XIII-XV. Pour une vision plus large de cette réforme, à l'échelle du Royaume de Sardaigne, voir aussi Guido Quazza, *Le riforme in Piemonte nella prima metà del Settecento*, Modena, Collezione Storica del Risorgimento italiano, n° 51 et 52, Società tipografica editrice modenese, 1957, 2 vol., 483 p., I, 233 p., p. 140 et suiv. ; Henri Costamagna, « L'édit de 1733 sur l'administration communale du Piémont et son extension aux États de la Maison de Savoie », *Bollettino Storico Bibliografico Subalpino*, anno XCIV, Torino, Deputazione Subalpina di Storia Patria, 1996, II, pp. 681-702.

43. Sur ce point longtemps polémique dans l'historiographie de la Révolution en Savoie voir François Vermale, *La franc-maçonnerie savoisiennne à l'époque révolutionnaire d'après ses registres secrets*, Paris, Bibliothèque d'Histoire révolutionnaire, n° 6, E. Leroux, 1912, II - 70 p. ; Jean Nicolas, *La Savoie au XVIII<sup>e</sup> siècle... , Tome II - Inflexions au Siècle des Lumières*, op. cit., pp. 1035-1052 et « Noblesse, élites et maçonnerie dans la Savoie du XVIII<sup>e</sup> siècle », *Illuminisme et Franc-Maçonnerie. Acte de colloque de Chambéry, 4 et 5 mai 1979*, Revue des études maistriennes, n° 5-6, Paris, Les Belles Lettres, 1980, 343 p., pp. 47-67 ; Claude Castor, « Franc-maçonnerie et Révolution en Faucigny », *Journée du bicentenaire de la Révolution française. Actes du colloque de Thonon-les-Bains...*, op. cit., pp. 9-19.



guise sur tous les sujets sans incidence directe sur l'augmentation de la pression fiscale et, peut-être plus net encore, le mode de fonctionnement des institutions religieuses traditionnelles. Pour le reste, pour tout le reste, ils font confiance, faute généralement, d'idées plus précises<sup>44</sup>.

Finalement lors de la réunion dans la récente cathédrale de Chambéry<sup>45</sup> de cette assemblée ayant adopté en guise de patronyme une référence symbolique au fier peuple antique des Allobroges<sup>46</sup>, quelle est son adéquation véritable avec le sentiment majoritaire dans les esprits autochtones vis-à-vis d'événements aussi déroutants que lourds de conséquences ? Contre toute attente, paradoxalement, elle reflète sans doute beaucoup moins fidèlement l'opinion réellement dominante en 1792 dans la masse de la population que ne le permettent près de soixante-dix ans plus tard les résultats pourtant extravagants du plébiscite des 22 et 23 avril 1860. Car entre temps les habitudes électorales se sont développées et, vaille que vaille, les mentalités se sont un peu plus largement ouvertes à la controverse politique<sup>47</sup>. Si les électeurs par conséquent d'un âge canonique pour avoir pu voter sous le I<sup>er</sup> Empire relèvent de l'exception, si les titulaires du droit de vote depuis la promulgation du *Statuto Albertino* de 1848 ne représentent encore qu'une minorité privilégiée<sup>48</sup>, la presse<sup>49</sup>, les lettres des parents émigrés se font toutefois beaucoup plus

44. L'analyse stimulante par Corinne Townley des délibérations d'une cinquantaine d'Assemblées primaires de la province de Tarentaise - province montagnarde représentative par excellence, en 1792, de l'apogée de la civilisation de la vache - se révèle à cet égard sans appel. Puisqu'au moyen de la procédure habituelle à leur mode de fonctionnement ce sont les assemblées générales ordinaires des communiens de chaque paroisse qui ont, de fait, constitué lesdites Assemblées primaires chargées de désigner leurs représentants à l'Assemblée des communes de Savoie convoquée à Chambéry le 21 octobre, les disparités dans la représentation réelle de chaque population locale s'avèrent criantes. Au demeurant la quasi totalité de ces vénérables institutions n'émettent aucune suggestion quant à l'avenir politique immédiat et, ne signifiant aucune consigne de vote particulière aux députés pourtant désignés en leur sein, se contentent même parfois, par une déclaration solennelle, de les enjoindre à s'en remettre à l'avis des principales villes du duché. Corinne Townley, « Les assemblées primaires de Tarentaise en octobre 1792 », *Vivre en révolution. La Savoie 1792-1799...*, op. cit., pp. 7-14.

45. Le diocèse de Chambéry n'est institué qu'en 1779 et le plus vaste édifice cultuel de la vieille ville, l'ancienne église abbatiale des Franciscains, devient ainsi à la veille de la Révolution la nouvelle cathédrale de Chambéry. À ce sujet consulter Jacques Lovie, *Les diocèses de Chambéry, Tarentaise, Maurienne*, Paris, Histoire des diocèses de France, n° 11, Editions Beauchesne, 1979, 299 p., pp. 123-126 ; Collectif, *La cathédrale Saint-François-de-Sales de Chambéry*, Chambéry, L'Histoire en Savoie, n° spécial, 1990, 56 p., pp 12-16.

46. *Infra* notes 84 et 86.

47. Dans l'analyse des trois consultations plébiscitaires de 1793, 1795 et 1800, André Palluel-Guillard souligne combien les contraintes matérielles - procédure de vote strictement orale, nécessité de lire et parfois de traduire en patois le texte soumis à l'approbation populaire, etc. - viennent en réalité tempérer le caractère démocratique théorique du suffrage universel. Ceci alors que la participation, en l'absence de la moindre forme de culture électorale sans lien direct avec la gestion des affaires rigoureusement communales et compte tenu de la conjoncture d'une époque pour le moins troublée, sur le plan politique, stagne aux alentours de 15 % des inscrits sur les listes électorales : André Palluel-Guillard, « Les plébiscites révolutionnaires en Savoie (1792-1800). Préhistoire d'une géographie électorale », *La Révolution française dans le duché de Savoie...*, op. cit., pp. 155-172.

48. En 1848 les 22 collèges électoraux du duché de Savoie ne comptent que 17960 électeurs, soit 3,1 % de la population totale de la province. Par comparaison le duché, fort de 583 812 habitants, représente à la même date 2,48% seulement de la population totale du Royaume de Sardaigne : Paul Guichonnet, *Histoire de l'annexion de la Savoie à la France...*, op. cit., p. 57.

49. L'édit sur la liberté de la presse du 26 mars 1848, en supprimant le régime de l'autorisation admi-

systématiquement l'écho, jusqu'au fond des maisons montagnardes, des grands débats d'idées contemporains. L'analphabétisme, certes toujours trop répandu, ne cesse cependant de reculer<sup>50</sup>. En Savoie du Nord les balbutiements du tourisme et les contacts réguliers entretenus avec ses employeurs genevois par la main d'œuvre sous-traitante de la vallée de l'Arve, participent activement à ce mouvement irrésistible d'ouverture des esprits<sup>51</sup>. Sous réserve d'objectivité, bien entendu, puisque le déroulement de la consultation plébiscitaire du printemps 1860, en dépit de l'instauration du suffrage universel masculin et sans même évoquer les cas avérés de malversations, trahit la pression des notables sur le corps électoral en aval de son instrumentalisation préalable par les négociateurs du traité de Turin du 24 mars. Pouvait-on à cette date ignorer le précédent d'un vote populaire en 1792 et prendre le risque de se passer sans vergogne des vertus, à fins de légitimation, d'un appel solennel au peuple ? Mais comment reprocher aujourd'hui comme par anachronisme un scrutin non exempt de pressions officielles peu discrètes en faveur du résultat escompté par ses instigateurs, en une époque de laborieux apprentissage des techniques de mise en œuvre de la démocratie directe<sup>52</sup> ? Bien sûr des

---

nistrative formelle des publications, induit immédiatement une véritable floraison de titres périodiques dans le duché de Savoie comme dans le reste du Royaume de Sardaigne. Pour un aperçu synthétique, Yves Tyl, *Histoire de la presse en Savoie*, Chambéry, L'histoire en Savoie, n° 111, Société Savoisienne d'Histoire et d'Archéologie, 1993, 64 p., pp. 4-13.

50. Malgré des disparités sensibles entre les localités de montagne et celles des bas avant-pays, le taux moyen d'alphabétisation de la population savoyarde s'avère relativement élevé, pour l'Europe occidentale d'alors, à la veille de l'annexion de 1860. Pour s'en convaincre consulter Alexis Billiet, « Mémoire sur l'instruction primaire dans le duché de Savoie », *Mémoires et Documents de la Société Royale Académique de Savoie*, 1<sup>ère</sup> Série, t. XII - 1845, Chambéry, Imprimerie Buthod, 1846, pp. 351-368 ; Alexis de Jussieu, *Histoire de l'instruction primaire en Savoie d'après les archives départementales, communales et paroissiales*, Chambéry, André Perrin éditeur, 1875, 268 p., pp. 96-152 ; pour un exposé synthétique voir aussi Jean-Yves Julliard, « Alphabétisation », *Dictionnaire historique de l'annexion...*, *op. cit.*, pp. 26-30.

51. La proximité et les relations étroites entretenues avec une ville de Genève cosmopolite qui, en accueillant la première « internationale socialiste » avec le premier congrès de l'Association Internationale des Travailleurs, en 1866, ou le Congrès - pacifiste et international - de la Ligue de la Paix et de la liberté, l'année suivante, continue de symboliser comme naguère un pôle intellectuel d'avant-garde, explique sans doute pour partie l'ancrage politique très à gauche de la vallée de l'Arve, par exemple, des lendemains de l'annexion à l'Entre-deux-Guerres. Voir l'essai d'analyse tenté par Paul Guichonnet, « La géographie et le tempérament politique dans les montagnes de la Haute-Savoie », *Revue de Géographie Alpine*, T. 31 - n° 1, Grenoble, 1943, pp. 39-85, p. 48 à 51. Pour un exposé synthétique des rapports ancestraux et tumultueux entretenus par toute la Savoie du Nord avec Genève consulter aussi Paul Guichonnet, *La Savoie du Nord et la Suisse. Neutralisation. Zones franches*, Chambéry, L'Histoire en Savoie, n° 2 - Nouvelle série, Société Savoisienne d'Histoire et d'Archéologie, 2001, 158 p., pp. 5-20. Au sujet de la réunion genevoise de la Première Internationale voir Jacques Freymond (s. d.), *La Première Internationale. Recueil de documents* [4 vol.], Genève, Publications de l'Institut universitaire de Hautes études internationales, n° 39, Droz, t. 1, 1972, XXXIII + 454 p., pp. 1-30.

52. S'il n'existe pas de bulletins « non », encore moins d'enveloppes et d'isoloirs, ni à vrai dire aucun des moyens matériels de garantie - aujourd'hui obligatoires - de la confidentialité des opérations électorales, dans les bureaux de vote savoyards du 22 avril 1860, il en est de même à travers toute l'Europe occidentale, lors de chaque votation, jusqu'aux premières années du XX<sup>e</sup> siècle. Le plébiscite ne fait donc pas exception à la pratique contemporaine et paradoxalement, dans ce contexte, afficher sa désapprobation revient à s'abstenir comme semble l'indiquer le taux d'abstention plus net en Savoie du Nord où la question suisse interfère sur le scrutin, qu'en Savoie méridionale. En réponse à la dénonciation du plébiscite par les militants de la nébuleuse autonomiste savoyarde, usant en l'espèce d'un

listes électorales se révèlent parfois incomplètes, de manière non anodine, dans certains bureaux de vote<sup>53</sup>. Oui, les modalités pratiques du déroulement du scrutin choquent dans leur ensemble ses observateurs du XXI<sup>e</sup> siècle rompus à l'existence d'un solide éventail de garanties institutionnelles de la parfaite impartialité du vote.

La consultation populaire recouvre néanmoins un sens certain<sup>54</sup>. Celui d'exprimer même maladroitement le consentement délibéré d'une quasi totalité de Savoyards au principe de l'annexion, ainsi que le demande d'ailleurs Victor-Emmanuel II aux derniers de ses sujets indécis par la lettre de sa déclaration royale du 1<sup>er</sup> avril 1860, dès lors qu'en Savoie septentrionale, dernier bastion d'indécision, a été garantie la contrepartie de l'avantageux privilège fiscal de la Grande zone. Replacé de la sorte dans son environnement le plébiscite si souvent décrié par une littérature pseudo scientifique à charge<sup>55</sup>, ces dernières décennies, reflète donc autrement mieux l'opinion alors majoritaire d'un point à l'autre de la Savoie que l'ambiguë consultation indirecte de 1792. Au surplus faute d'alternative à compter de l'instant où, pour des raisons religieuses, des élites toujours influentes sur les classes populaires, largement insensibles aux avances genevoises et helvétiques, refusent par ailleurs au nom de la tradition historique une partition du du-

---

argumentaire grossièrement biaisé d'anachronismes, se reporter aux pertinents examens critiques développés par : Paul Guichonnet, « Le plébiscite d'annexion de la Savoie (1860). Une relecture critique », *Chemins d'histoire alpine. Mélanges dédiés à la mémoire de Roger Devos*. (s. d. Michel Fol, Christian Sorrel et Hélène Viallet), Annecy, Association des Amis de Roger Devos, 1997, 510 p., pp. 382-402 ; Christian Sorrel, *Aux urnes Savoyards. Douze petites leçons d'histoire sur le vote de 1860*, Montmélian, Questions d'Histoire, La Fontaine de Siloé, 2010, 160 p., pp. 119-134 et pp. 145-154.

53. Certains électeurs indésirables en raison de leurs opinions libérales ou pro-genevoises notoires par exemple, semblent avoir parfois été écartés du vote par une non-inscription délibérée de leurs noms sur les listes électorales préparées en vue du scrutin. L'accusation d'une fraude opérée à grande échelle, pourtant avancée par les adversaires irréductibles de l'annexion à l'image de Joseph Bard dans son *Histoire de l'annexion de la Savoie*, n'a pourtant jamais été étayée, faute de preuves convaincantes : Luc Monnier, *L'annexion de la Savoie à la France et la politique Suisse. 1860*, op. cit., pp. 313-318 ; Paul Guichonnet, *Histoire de l'annexion de la Savoie à la France...*, op. cit., p. 243-251.

54. L'historiographie française et italienne, longtemps défavorable sans aucune nuance à toutes les consultations plébiscitaires - notamment napoléoniennes - trop vite qualifiées de parodies électorales, a ainsi sous-estimé des décennies durant jusqu'à l'orée du XXI<sup>e</sup> siècle la signification indirecte du résultat des votes milanais, romagnol, toscan, savoyard et niçois de 1859 et 1860, en l'absence d'autres modes effectivement plus démocratiques de sondage de l'opinion véritable des populations. Or, dans la lignée de la réévaluation du césarisme démocratique initiée par Pierre Rosanvallon par exemple, fin observateur d'une tradition politique française marquée par un « illibéralisme » de son avis caractéristique du bonapartisme, elle tend désormais à y voir *a minima* un procédé hybride de mise en valeur de la nation. Certes encore maladroit sur le plan de la démocratie en une époque charnière où le droit public accorde toujours, pour près d'une décennie, la qualité intrinsèque de souverain à la mode ancienne à un chef d'État monarchique : Elisa Mongiano, *Il « voto della Nazione ». I plebisciti nella formazione del Regno d'Italia (1848-60)*, Torino, Storia Giuridica degli Stati Sabaudi, n° 10, Giappichelli, 2003, 362 p., (voir au premier chef, sur ce point de théorie juridique, les pp. 3-34 et pp. 215-244). Le cas échéant consulter aussi Pierre Rosanvallon, « Fondements et problèmes de l'illibéralisme français », *La France du nouveau siècle*. (s. d. Thierry de Montbrial), Paris, Cahiers de l'Académie des Sciences morales et politiques, PUF, 2002, 506 p., pp. 85-95.

55. Cf. Jean de Pingon, *Savoie française. Histoire d'un pays annexé*, Yens-sur-Morges, Collection Archives vivantes, Cabédita, 1996, 204 p., pp. 16-30.

ché<sup>56</sup>. La chose est donc entendue pour la communauté des historiens honnêtes, au demeurant prompts à dénoncer l’exploitation ultérieure évidemment aberrante, lors des commémorations du cinquantenaire et du centenaire de l’annexion, d’une prétendue adhésion spontanée des Savoyards aux idéaux républicains par le biais d’un plébiscite en faveur duquel œuvrent en sous-main les agents d’un Second Empire à son zénith<sup>57</sup>, plus d’une décennie avant l’instauration laborieuse de la III<sup>e</sup> République. Fondamentalement différentes dans leurs ressorts intimes, malgré l’apparence trompeuse d’immuabilité de leur socle régional alpin, ces deux annexions successives sous condition suspensive du respect apparent du droit des peuples à déterminer librement leur destin, se montrent également très différentes sur le plan de leur signification idéologique.

## II. Deux annexions irréductibles quant à leur signification idéologique

En l’occurrence les deux annexions se démarquent tout aussi sensiblement sur le fond qu’elles se distinguent en pratique, compte tenu de leur environnement historique respectif, dans le déroulement matériel de leur mise en œuvre. Outre des dissemblances sensibles dans le mode opératoire des votations, puisqu’une consultation populaire représente dans les deux cas le justificatif fondamental de l’opération, le principe sur lequel la population savoyarde est amenée à se prononcer n’a plus grand chose à voir en 1860 avec celui de l’époque de la Révolution. La logique initiale de libération d’un peuple opprimé, ou d’une condamnation de l’Ancien Régime par l’exaltation de la fraîche liberté de citoyens maintenant égaux en droit avec leurs frères français, se mue en effet en celle de la légitimité de leur

56. Seule la concession de la Grande Zone, toutefois, emporte prosaïquement l’adhésion de la masse des populations de Savoie du Nord en faveur de l’annexion. Isolée géographiquement dans l’orbite économique de Genève, peu mobilisée par les querelles d’ordre confessionnel contrairement à des élites traditionnelles vigoureusement opposées à l’esprit protestant et républicain de la ville de Calvin, la foule des humbles s’avère en effet plus indifférente encore à l’expression d’un sentiment national savoyard fondé sur l’idée du partage d’une même fidélité dynastique entre tous les sujets de sa Majesté le Roi de Sardaigne, telle que la cultivent plus que jamais les vieilles familles de notables à la veille de l’annexion. Lorsque Joseph de Maistre conjure par conséquent son roi, à l’été 1814, de ne pas agréer à « la division de l’indivisible », la jolie formule, si proche de celle d’une « Savoie une et indivisible » couchée vingt-deux ans plus tôt par l’Assemblée des communes de Savoie, le 23 octobre 1792, dans le compte-rendu de sa quatrième séance, témoigne de représentations culturelles éthérées sans doute étrangères à la majorité de ses compatriotes les plus modestes. Voir sur ce point Luc Monnier, *L’annexion de la Savoie à la France et la politique Suisse. 1860*, op. cit., pp. 318-323. Quant à la fameuse formule maistrienne et à son double « allobroge » : Joseph de Maistre, *Correspondance diplomatique de Joseph de Maistre. 1811-1817. Recueillie et publiée par Albert Blanc*, Paris, Michel Lévy frères, 1861, 2 vol., t. 1, 407 p., p. 376-377 ; Corinne Towneley et Christian Sorrel, *La Savoie. La France et la Révolution...*, op. cit., p. 128-129.

57. Pour prendre le pouls de l’instrumentalisation des élites savoyardes par les *missi dominici* français plus ou moins officiels, envoyés sillonner la Savoie dès l’extrême fin de l’Automne 1859 afin de « rattraper » de toute urgence le nord du duché et préparer ainsi l’opinion publique au principe de l’annexion, consulter Jacques Lovie, *Les agents français et l’esprit public en Savoie. De décembre 1859 à mai 1860*, Annecy, Académie Florimontane, Imprimerie Dépollier, 1960, 95 p. [Tiré à part de la *Revue Savoisienne*].

intégration à un espace national dont ils parlent la langue et sont présumés à ce seul titre partager les valeurs. Ce thème, curieusement secondaire dans la rhétorique révolutionnaire des premières semaines de l'automne 1792, est toutefois sublimé par l'amalgame fâcheux des deux événements dans la mémoire collective ultérieure, du fait de l'élaboration d'un discours identitaire en réalité approprié aux commémorations officielles du cinquantenaire puis, peut-être plus nettement encore, du centenaire de 1860.

### De la remise en cause des « institutions gothiques<sup>58</sup> » à la réduction des obstacles à l'unité nationale

Depuis le début de l'année 1790 une intense propagande profrançaise génératrice de polémiques incessantes voire de troubles sporadiques, quelques « émotions populaires » spectaculaires déclenchées ça et là par l'attitude hautaine d'un flot continu d'émigrés fuyant la France révolutionnée à destination de l'Italie ou la morgue prétendue de représentants des forces de l'ordre d'origine piémontaise, ne manquent pas d'exaspérer l'opinion savoyarde<sup>59</sup>. Une fois de plus le témoignage - notamment épistolaire - d'un certain Joseph de Maistre, déjà fin analyste de l'actualité politique bien avant le décollage de sa carrière de diplomate, se montre très éclairant sur cette période de fermentation incontrôlée des esprits<sup>60</sup>. Si dans leur ensemble les notables observent avec un mélange de curiosité bienveillante et d'attention prudente l'évolution de la situation de France. Certains n'hésitent pas à s'enthousiasmer ouvertement pour les premières réformes initiées par la Constituante, à l'image du marquis Henry-Joseph Costa de Beauregard par exemple,

58. « Nous touchons à une révolution que nous n'osons plus espérer. [...] Les institutions gothiques vont disparaître » : Joseph de Maistre, *Eloge de Victor-Amédée III. Duc de Savoie, Roi de Sardaigne, de Chypre et de Jérusalem, Prince de Piémont, &c.*, Chambéry, [sans référence d'éditeur] 1775, 71 p., p. 37-38.

59. Voir supra note 27. Pour deux témoignages majeurs de l'agitation populaire dans le Duché compte tenu de la position professionnelle éminente occupée par Francesco Curti à Chambéry, entre 1789 et son vraisemblable suicide en 1790, et par Louis Vignet des Etoles à Turin, de 1789 à 1795, voir Jean Nicolas, « Un homme des Lumières entre réformes et Révolution : le Commandeur Curti Avocat fiscal général au Sénat de Savoie (1789-1790) », *L'écho des événements de France dans les États de la Maison de Savoie de 1788 à 1792...*, op. cit., pp. 16-41 ; Gian Paolo Romagnani, « Un fonctionnaire savoyard face à la Révolution : le Baron Vignet des Etoles », loc. cit., pp. 94-114. Pour d'autres illustrations variées de cette ambiance délétère dans le Duché consulter aussi Robert Avezou, « La Savoie à la veille de la Révolution française. Le Roi, la noblesse, les bourgeois », *Mémoires et Documents publiés par l'Académie du Faucigny*, Bonneville, Imprimerie Plancher, I, 1939, pp. 73-90 ; Raymond Demichelis et Jacques Lovie, *La Savoie de 1792 à 1815. Documents d'archives*, Chambéry, L'Histoire en Savoie, n° Hors série, Société Savoisienne d'Histoire et d'Archéologie, 1969, 128 p. pp. 7-16 ; *La Savoie du Nord et la Révolution. Images et documents*. (s. d. Elisabeth Rabut), Annecy, Archives Départementales de la Haute-Savoie, 1989, 108 p., pp. 17-25.

60. Gianni Perona, « Une émeute à Carouge et un mémoire inédit de Joseph de Maistre sur la liberté du commerce des blés (août-septembre 1790) », *L'écho des événements de France dans les États de la Maison de Savoie de 1788 à 1792...*, op. cit., pp. 42-96. Se reporter également au tableau de la situation chambérienne contemporaine que François Descostes tire de la consultation de papiers maiestriens aujourd'hui en partie perdus et d'archives privées d'amis intimes de la famille Maistre : François Descostes, *Joseph de Maistre avant la Révolution. Souvenirs de la société d'autrefois. 1753-1793*, Paris, Librairie Picard, 1893, 2 vol., II, 402 p., pp. 347-371.

s’essayant à force de lettres rédigées dans la douce quiétude de son domaine de Chens-sur-Léman, au cours de l’été 1789 et avant de prendre soudain le parti contraire, quelques mois plus tard, à dissiper les sombres pressentiments de son ami de toujours<sup>61</sup>. La Révolution n’est pas encore régicide<sup>62</sup>. L’ouverture du vaste chantier institutionnel de rationalisation de l’appareil d’État français comme celui d’uniformisation de la législation ordinaire impressionne en outre favorablement une élite savoyarde où, dans le contexte d’une société par ailleurs toujours majoritairement rurale, abondent les robins occupés aux fonctions ordinaires de justice et d’administration indubitablement marqués par le précédent des ambitieuses réformes de ce type entreprises depuis longtemps par le gouvernement turinois.

Chez ces robins éclairés, nobles et bourgeois confondus ouvertement gagnés aux idées physiocratiques, les vieilles structures « gothiques » de la société doivent disparaître à jamais selon la jolie formule qu’avec l’assurance inconsciente de ses vingt-deux ans ose employer pour l’en mieux convaincre le jeune rédacteur de l’*Eloge de Victor-Amédée III*, en 1775, au risque d’indisposer par tant d’aplomb son royal lecteur<sup>63</sup>. Le thème en vogue des conversations mondaines, le refrain inlassablement couché sur le papier des correspondances par les plumes averties est sans contestation possible celui de la liberté<sup>64</sup>. De fait, la justification idéologique de l’annexion par ses promoteurs français ou leurs relais savoyards des

61. Bien que de facture très littéraire le témoignage par l’académicien Charles-Albert Costa de Beauregard des échanges épistolaires, lors des premiers mois de la Révolution, entre Joseph de Maistre et son aïeul - l’ami de toujours ou, mieux encore, cet « autre lui-même » pour l’auteur des *Soirées de Saint-Pétersbourg* - résume bien la profonde division de l’élite sociale cultivée du Duché quant à l’analyse, à chaud, des événements de France. Charles-Albert Costa de Beauregard, *Un homme d’autrefois. Souvenirs recueillis par son arrière-petit-fils*, Paris, Librairie Plon, 1877, 480 p., pp. 81-104. Ce précieux témoignage tiré de sources privées aujourd’hui non consultables par l’historien, si toutefois elles existent encore, croise d’ailleurs celui que propose en miroir François Descostes à l’aide de documents du même type : François Descostes, *Joseph de Maistre avant la Révolution...*, op. cit., pp. 323-334 et pp. 342-347.

62. L’exécution de Louis XVI, le 21 janvier 1793, représente le point de rupture pour la plupart des candidats de la noblesse savoyarde à l’exil. Joseph de Maistre par exemple, revenu temporairement dans sa contrée natale quelques jours plus tôt après avoir quitté le duché à l’automne précédent, s’émeut de cette forfaiture. Choqué, il publie dès le 1<sup>er</sup> février une *Adresse de quelques parents de militaires savoisiens à la Convention nationale des Français* dont la diffusion, malgré son caractère anonyme, le contraint évidemment à reprendre la route sans esprit de retour : François Vermale, *Joseph de Maistre émigré*, Chambéry, Librairie Dardel, 1927, 174 p., pp. 42-44.

63. Ce qui advient pourtant ! Le Roi et ses proches conseillers s’offusquant évidemment de l’audace presque désinvolte d’une telle franchise, dans le contexte de l’étiquette pesante de la Cour de Turin, fut-elle exprimée par un « jeune homme » de vingt-deux ans fils de François-Xavier de Maistre, président du Sénat de Savoie et à ce titre artisan majeur de la récente réforme d’abolition du régime seigneurial. Sa vie durant Joseph de Maistre reste d’ailleurs persuadé que la mauvaise réputation qui, immanquablement le précède dans les cabinets ministériels, provient en partie de ce malentendu initial.

64. « La liberté, insultée en Europe, a pris son vol vers un autre hémisphère ; elle plane sur les glaces du Canada ; elle arme le paisible Pensilvanien ; & du milieu de Philadelphie, elle crie aux Anglois : pourquoi m’avez-vous outragée, vous qui vous vantez de n’être grands que par moi ? », Joseph de Maistre, *Eloge de Victor-Amédée III...*, op. cit., p. 61. Le message, lourd de menaces sous-entendues, peut-il en effet se faire plus clair que par cette évocation de la rébellion des colonies du Nouveau Monde, en regard du triste sort fait à la pauvre Savoie par le Piémont ? Peu importe que, révélateurs de l’esprit du Siècle des Lumières en faisant ainsi la part belle au thème de la liberté, les écrits de jeunesse du futur apôtre de la Contre-Révolution aient pu abuser certains de ses biographes, les poussant à évoquer une conversion finalement assez tardive de leur inconséquent sujet - la Révolution vient en effet le cueillir

loges, puis par les membres de la Société des Amis de la liberté, réside dans l'entreprise salutaire de libération d'un peuple savoyard présenté comme opprimé par la tyrannie séculaire d'un gouvernement d'outre-monts peu respectueux de sa spécificité ethnolinguistique. Toutefois, puisque les réformes institutionnelles, révolutionnaires avant la lettre, ont été amorcées ici près d'un siècle au préalable<sup>65</sup> - pour le moins dépité le récent émigré Joseph de Maistre le souligne d'ailleurs dans ses premiers essais de combat à destination des purs patriotes savoisiens<sup>66</sup> - la propagande française perd son argumentaire favori. Pour convaincre de son bien-fondé l'œuvre d'affranchissement du peuple de Savoie se doit donc d'emprunter une autre logique et, pour cette raison, se décale opportunément sur le terrain du lancinant antagonisme exacerbé entre Savoyards et Piémontais depuis le transfert de la capitale des États de Savoie de Chambéry à Turin, à la fin du XVI<sup>e</sup> siècle<sup>67</sup>. Peu respectueux de l'absence avérée de conscience nationale chez les ressortissants d'un système politique étranger à toute référence de ce genre<sup>68</sup>, les bienfaiteurs autoproclamés des bons Savoyards maltraités par un prince étranger à leur destin, peu soucieux de leurs intérêts particuliers, passent outre pour déduire sans vergogne d'une simple proximité linguistique francophone la reconnaissance formelle de leur affinité manifestement naturelle avec la Grande nation. La tactique militaire adoptée par la Maison de Savoie depuis deux siècles au moins,

à Chambéry à l'âge mûr de près de quarante ans - à l'obscurantisme du système providentialiste de ses dernières années. Sur l'objet de cette méprise voir notamment Jean-Louis Darcel, « Pourquoi Joseph de Maistre est-il devenu contre-révolutionnaire ? », *La Révolution française dans le Duché de Savoie...*, op. cit., pp. 139-154.

65. René-Louis Voyer d'Argenson, ministre français des Affaires étrangères de Louis XV a résumé en une saillie élogieuse, devenue célèbre, ce réformisme du despote éclairé Victor-Amédée II : « Cette Monarchie est de la proportion qu'il faut pour être bien gouvernée, aussi le Roi Victor l'avoit-il aussi bien réglée qu'eût pu l'être une République. De son tems, c'étoit pour ainsi dire un État tiré au cordeau, on y pourvoyoit à tout, il en a rédigé toutes les loix dans un seul code, les finances et l'administration militaire de même, enfin tout s'y ressenoit de la propreté qu'on voit dans les petits ménages ; les grandes Monarchies pour se relever de l'indolence qu'entraîne leur grandeur y auroient pu prendre des leçons utiles et applicables à chacune de leurs Provinces. », *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France*, Amsterdam, chez Marc Michel Rey, 1764, XVI + 328 p., p. 90.

66. Datée du 3 juillet 1793 la plus copieuse des *Lettres d'un royaliste savoisien* propose en effet un fastidieux tableau exhaustif de toutes les réformes institutionnelles à porter au crédit des princes nécessairement éclairés de la Maison de Savoie : codification, réforme fiscale et établissement d'un cadastre, uniformisation des statuts municipaux, suppression de la vénalité des charges publiques, abolition du régime seigneurial, politique ecclésiastique gallicane, etc. ; Joseph de Maistre, « Quatrième lettre. Idée générale des Loix et du Gouvernement de S. M. le Roi de Sardaigne, avec quelques réflexions sur la Savoie en particulier », *Lettres d'un royaliste savoisien à ses compatriotes, précédées d'une Adresse de quelques parens des militaires savoisiens...*, op. cit., pp. 105-196.

67. C'est à la contradiction d'une telle problématique que s'attache sans grandes chances de succès la *Troisième lettre* [d'un royaliste savoisien] où le militant Joseph de Maistre se force à étouffer sa propre prévention à l'encontre de l'éternelle malignité piémontaise, pourtant sous-jacente dans l'*Eloge* de 1775 et qu'atteste par ailleurs toute sa correspondance privée, pour oser une apologie appuyée - par conséquent peu convaincante - de frères piémontais favorablement disposés à l'endroit des bons Savoyard : Joseph de Maistre, « Troisième lettre. De la domination piémontoise, et du gouvernement militaire », *ibid.*, pp. 64-104.

68. Au sujet de l'absence d'idéologie nationale dans l'agrégation du complexe traditionnel des États de Savoie, consulter l'exposé limpide de Paul Guichonnet, « L'identité savoyarde », *Cahiers d'histoire des Universités de Lyon - Grenoble - Clermont - Saint-Etienne - Chambéry*, Lyon, Comité historique du Centre-Est, CNRS, t. XLII, 1997, n°1, pp. 5-47.

à cette date, en réalité formidable dans son économie de moyens et géniale dans son adaptation à la réalité du terrain alpin, quoique forcément mal comprise ou au moins impopulaire sur le versant savoyard des Alpes, fournit d'ailleurs l'un des arguments déterminants de cet exposé à charge<sup>69</sup>. Dès lors qu'en bon ordre l'armée sarde refusant le combat se replie immanquablement pour prendre position sur les cols du Mont-Cenis et du Petit-Saint-Bernard à la moindre menace française sur le Duché de Savoie, l'abandonnant au triste sort d'une incroyable avalanche d'occupations<sup>70</sup>, le Roi de Sardaigne, sans égard pour le berceau territorial de sa dynastie, ne saurait montrer par là que son vrai visage. Celui d'un prince ingrat, oublieux des liens historiques, dorénavant indifférent à la signification pourtant hautement symbolique de la nécropole d'Hautecombe fondée par ses lointains ancêtres<sup>71</sup>. Tyran en un mot devenu étranger à ses sujets savoisiens, pour lequel le sol de la Savoie ne représente plus un sanctuaire sacré mais, sur le plan géostratégique, qu'un simple glacis improductif de protection du Piémont doublé d'une infâmante monnaie d'échange dans le jeu diplomatique des puissances<sup>72</sup>.

La dose de cynisme contenue dans une telle problématique semble évidente. La Révolution intégrale et généreuse de la Convention nationale a par conséquent beau jeu, à l'automne 1792, de revendiquer la parfaite légitimité d'une invasion du duché de Savoie motivée par l'œuvre de libération d'un peuple savoyard opprimé,

69. Cette affectation géostratégique du Duché de Savoie et du Comté de Nice en vigueur depuis l'entame du XVII<sup>e</sup> siècle, la Savoie du Nord dont les routes et les cols conduisent vers la Suisse étant naturellement couverte par la neutralité helvétique issue, de fait, de l'équilibre européen consacré pour un siècle et demi par les Traités de Westphalie, n'a jamais été acceptée par les populations savoyardes et niçoises. Seuls, dans ces contrées, quelques observateurs avisés en comprennent au mieux le judicieux principe sans pour autant cesser d'en déplorer les conséquences funestes. Joseph de Maistre est de ceux-ci, une fois de plus. Aussi, en diplomate avisé il s'efforce, réprimant ses sentiments profonds de Savoyard de cœur, de rappeler à son prince à l'été 1814 le bien-fondé de ce rôle de glacis protecteur du Piémont joué par les deux provinces occidentales du Royaume sarde - à chaque chose malheur est bon ! - afin de le pousser à réclamer aux Puissances la partie occidentale du Duché abandonnée à la France par le Traité de Paris du 30 mai précédent. Voir à ce sujet Joseph Mandoul, *Joseph de Maistre et la politique de la Maison de Savoie*, Paris, Félix Alcan éditeur, [sans date] [1900], 363 p., pp. 226-230.

70. Pour une réflexion relative à l'influence incontestable sur les mentalités savoyardes, quoique difficile à mesurer, d'un cycle d'occupations françaises récurrentes du Duché de Savoie sur le temps long d'un peu plus de deux siècles, aux intervalles certes irréguliers et aux durées très variables, mais recouvrant néanmoins près de 20 % du total de la période, se reporter à : Pierre Duparc, « Les projets de réunion de la Savoie à la France aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles », *Revue de Savoie*, XIII - n° 1-2 (Numéro spécial du Centenaire), Chambéry, Librairie Dardel, 1960, pp. 13-33 ; Frédéric Meyer, « Occupations ou annexions ? La Savoie soumise. 1536-1749 », *La Savoie terre ouverte...*, op. cit., pp. 13-36. Voir également, pour une rapide synthèse, Franck Roubeau, « Occupations françaises. (Ancien Régime) », *Dictionnaire historique de l'annexion...*, op. cit., pp. 101-103.

71. Sur la signification politique de la nécropole princière dans le processus de consolidation des États de Savoie, au sortir du Moyen-Age, voir par exemple Bernard Andematten et Laurent Ripart, « Ultimes itinérances. Les sépultures des princes de la Maison de Savoie entre Moyen-Age et Renaissance », *Itinérance des seigneurs (XIV<sup>e</sup>-XV<sup>e</sup> siècles). Actes du colloque international de Lausanne et Romainmôtier, 29 novembre - 1<sup>er</sup> décembre 2001 (sous la direction de Agostino Paravicini Bagliani, Eva Pibiri et Denis Reynard)*, Lausanne, Cahiers lausannois d'Histoire médiévale, n° 34, 2003, pp. 193-248.

72. « Ces deux avant-postes [Nice et Savoie] formaient toute la sûreté de l'Italie. Nuls par eux-mêmes, ils acquéraient par leur position et leur dépendance politique leur importance de premier ordre. Le ministre qui trace ces lignes se souvient d'avoir comparé plus d'une fois les deux pays à deux zéros qui centuplent la valeur du chiffre auquel ils sont attachés. », Joseph de Maistre [Note au comte de Nesselrode du 10/27 août 1814], *Correspondance diplomatique...*, op. cit., p. 9.



enfin appelé à se déterminer souverainement sur son avenir une fois délivré de ses fers<sup>73</sup>. Cette antienne n'est-elle pas le refrain inlassablement psalmodié par les premières brochures de propagande profrançaise diffusées dans le duché, à l'image de l'emblématique opuscule - *Le premier cri de la Savoie vers la liberté* - composé en 1791 par le Savoyard de Paris Bernard Voiron<sup>74</sup> ? Des années plus tard au demeurant Jules Michelet persévère dans cette voie par l'évocation du chiffre invraisemblable de soixante mille montagnards pieusement agenouillés à Chambéry devant l'arbre de la liberté, perpétuant une relation quasi hagiographique de la première annexion fondée sur le témoignage partial et idéalisé de Philibert Simon<sup>75</sup>. Or, en 1860, la portée idéologique de la seconde annexion est bouleversée par la récente inversion de polarité, à travers les Alpes, du courant libéral. La campagne en faveur de la liberté, contre l'oppression et la tyrannie, bat maintenant son plein en Italie aux confins de la plaine du Pô et de l'Apennin. Pour les libéraux, soit les propagandistes progressistes du régime parlementaire par opposition aux conservateurs de l'ordre établi, la liberté réside même davantage à Turin qu'à Paris, depuis 1851. C'est d'ailleurs sur ce point, sur ce radical retournement de tendance qu'insiste à loisir une pléthore de brochures et de pamphlets farouchement hostiles à la cession de Nice et de la Savoie à la France autoritaire du Second Empire<sup>76</sup>. La voie se révèle donc étroite pour les animateurs du parti

73. « Ne craignons pas que cette incorporation [du Duché de Savoie à la République française] devienne une nouvelle pomme de discorde; elle n'ajoute rien à la haine des oppresseurs contre la Révolution française [...] d'ailleurs le sort en est jeté; nous sommes lancés dans la carrière; tous les gouvernements sont nos ennemis, tous les peuples sont nos amis; nous serons détruits, ou ils seront libres. . . », *Rapport sur la réunion de la Savoie à la France, Fait au nom des Comités Diplomatique et de Constitution par le citoyen Grégoire. . .*, Paris, De l'Imprimerie nationale, 1792, 12 p., pp. 10-11

74. « Outre les barrières physiques & politiques qui les séparent [Savoyards et Piémontais], il en est d'autres qui sont purement morales; telle est la différence de langage, de mœurs & de caractère. [...] Cette différence si marquée de caractère est une des causes de la haine qui existe entre les deux Peuples; haine plus violente peut-être que celle de deux ennemis; aussi se forme-t-il entre'eux peu d'alliances particulières, quoique gouvernés par les mêmes Loix & le même Souverain, tandis que les Habitants de la Savoie s'unissent principalement avec ceux du Lyonnais & du Dauphiné, comme s'ils ne formoient entre'eux qu'un seul & même peuple. [...] L'état actuel de la Savoie est donc le pire de tous ceux qu'on peut lui imposer; elle ne doit donc point redouter les changements, puisque toute mutation quelconque ne peut tourner qu'à son avantage. », Bernard Voiron [attribué à], *Le premier cri de la Savoie vers la liberté . . .*, *op.cit.*, p. 11-12 et 27.

75. Jules Michelet, *Histoire de la Révolution française*, Paris, Chamerot Libraire éditeur, 7 vol., t. IV, 1849, pp. 263-268 : « Ce fut comme un soulèvement universel de la contrée; les hommes seuls partirent, mais les arbres et les pierres, toute la terre de Savoie eut voulu se mettre en chemin. Une foule immense descendit de toutes les montagnes vers Chambéry, d'un élan spontané, d'un même transport de joie et de reconnaissance. », *loc. cit.*, p. 268.

76. En France, François Buloz le tonitruant directeur savoyard de la *Revue des Deux mondes*, libéral bon teint, proche de Camillo Benso di Cavour avec lequel il entretient une correspondance suivie, seul ou presque face à une opinion gagnée à la cause de l'annexion de Nice et de la Savoie, fait d'ailleurs campagne en ce sens, recrutant les services de plume du jeune libéral chambérien Albert Blanc. Sans se douter combien, en lui ouvrant les pages d'un périodique parisien, il facilite paradoxalement sa fulgurante ascension dans les cabinets turinois. Sur cet épiphénomène de l'annexion de 1860 voir Christian Sorrel, *La Savoie, la France et l'Italie. Lettres d'Albert Blanc à François Buloz (1858-1861)*, Chambéry, Société - Religion - Politique, Editions de l'Université de Savoie, n° 13, 2006, 148 p., pp. 7-20; cf. aussi « Buloz François. 1804-1877 », *Dictionnaire historique de l'annexion. . .*, *op. cit.*, pp. 181-182 et « Blanc Albert. 1835-1904 », *loc. cit.*, pp. 174-176.

profrançais contraints d'édulcorer le slogan de la nécessaire liberté savoyarde face à l'oppression turinoise au profit du thème seulement ébauché lors de la période intermédiaire, de 1792 à 1814, avant d'être trop vite compromis par la malignité des négociateurs réactionnaires du Congrès de Vienne, de l'achèvement du processus de fusion de l'identité savoyarde dans l'aventure nationale française. Fruit d'accords diplomatiques négociés au plus niveau de l'État et non de la volonté initiale des peuples, l'annexion de 1860 est ainsi présentée par les nombreuses publications de soutien à son principe comme le retour à la raison naturelle à l'issue d'une regrettable parenthèse de reconstitution d'un Royaume de Sardaigne anachronique, par essence vicié, incapable dans sa configuration traditionnelle de proposer un véritable projet politique fédérateur à l'ensemble de ses sujets. C'est ainsi à l'achèvement d'une œuvre légitime d'assimilation nationale indûment dif-férée lors de la Restauration que les militants pour la cause du rattachement à la France prient les Savoyards de consentir par leur vote du 22 avril 1860. Leur expliquant combien ils bénéficieront en retour immédiat des retombées économiques d'un développement harmonieux de leurs infrastructures publiques, enfin élevées au niveau de celles des autres provinces de l'espace français au titre de l'égalité de traitement de mise entre citoyens d'une même nation<sup>77</sup>.

La France de 1860 ne se présente plus sous les traits de la jeune libératrice exaltée de 1792, la fiancée vaguement inquiétante par l'empressement de ses avances désordonnées malgré la pureté symbolique de sa mise vestimentaire et l'accessoire à l'antique de son bonnet phrygien. Dans l'imagerie et la littérature annexionniste elle s'est muée en femme mûre, en mère sereine, soucieuse de recueillir contre son sein pour les adopter sans arrière-pensées comme ses enfants à part entière ces rejetons savoyards reniés par leur père, l'odieux Roi de Sardaigne, brimés au quotidien, presque ravalés au rang de honteux bâtards francophones dans l'univers domestique d'un royaume de culture maintenant italienne<sup>78</sup>. Au mépris des

77. Le thème de l'enrichissement rapide de la pauvre Savoie enfin intégrée au tissu économique, industriel et commercial français s'avère bien évidemment déjà récurrent, en 1791-1792, dans toute la littérature favorable à l'incorporation du vieux Duché à la Grande Nation, sous la plume des Voiron, Doppet et consorts. Mais c'est à travers celle pourtant nettement moins lyrique de l'abbé Grégoire - il est vrai rédacteur d'un rapport officiel à la Convention - que s'exprime sans doute le plus sobrement le nécessaire rapport de réciprocité, à cet égard, entre les deux parties, au nom de l'égalité et en marge du thème dominant de la libération d'un peuple montagnard opprimé : « En confondant ses intérêts politiques avec les nôtres, c'est la partie faible qui s'unit à la patrie forte : une nation pauvre s'associe à une nation riche ; elle s'agrandit de toute puissance, et dès lors la générosité commande de lui ouvrir notre sein. », *Rapport sur la réunion de la Savoie à la France...*, *op. cit.*, p. 10.

78. L'étude comparative de l'imagerie réelle ou fantasmée développée lors des deux annexions, beaucoup plus que leur documentation iconographique *stricto sensu*, se révèle passionnante. Car les représentations graphiques de la réunion de la Savoie à la France élaborées spécifiquement à l'occasion de la création du département du Mont-Blanc relèvent en effet de l'exception par rapport à la production nettement plus abondante de stéréotypes en 1860, avant leur production en grande série lors des commémorations ultérieures du cinquantenaire et du centenaire. De manière générale la Révolution induit la diffusion d'innombrables images martiales, austères et édifiantes, à ce titre souvent exemptes de toute figure humaine, même si émerge timidement le personnage de Marianne, personnification dans une ambiguïté troublante de la France et de la République confondues. Compte tenu de la vogue ambiante pour l'Antiquité, c'est alors l'allégorie d'une jeune épouse exaltée, sublime et désirable, qui est exploitée par la propagande révolutionnaire. Dans les inconscients, en filigrane de la rhétorique de

formules tombées de la plume du docteur Jacquemoud en 1848<sup>79</sup>, puis des vers du trop fameux hymne du *Chant des Allobroges* composé par Joseph Dessaix en réaction au coup de force contre l'esprit libéral fomenté par Badinguet, le prince président de 1851, exprimés dans un tout autre univers avant leur réemploi dévoyé par la propagande profrançaise<sup>80</sup>, le vote de 1860 ne propose plus ostensiblement l'inauguration d'une ère nouvelle. Il entend au contraire clore la fin d'un cycle, marquer en quelque sorte l'issue heureuse d'un mouvement d'évolution naturelle. Les vaillants Allobroges malmenés par l'histoire peuvent s'installer sans crainte dans un foyer définitif. Ils rentrent au bercail, à nouveau accueillis à bras ouverts par une mère patrie sauvant *in extremis* ses enfants adoptifs perdus le temps d'un demi siècle à l'instant où ils allaient disparaître dans le flot tourbillonnant du *Risorgimento*.

### De la sublimation du droit des peuples à celle de l'autodétermination unilatérale

La rhétorique politique, son imagerie associée, ne se montrent évidemment jamais neutres. Il y existe toujours une part de mystification de la réalité, voire d'allégorie grandiloquente dans le contenu des discours, en toile de fond des slogans revendiqués. Si bien que le recours parfois inconscient à tel ou tel poncif se montre régulièrement plus lourd de sens que ne laissait à première vue supposer

---

textes enflammés faute d'œuvres graphiques en ce sens, la jeune femme s'offre au bon peuple savoyard dans des transports quasi romantiques, sans doute drapée dans une tenue vestimentaire néo-antique presque désordonnée laissant benoîtement augurer aux heureux montagnards l'éventail de ses appâts avantageux. À l'inverse, assagie, digne, presque figée dans une posture hiératique, la France sérieuse et laborieuse de 1860 tranche, dans ses représentations déjà plus nombreuses, avec l'égérie agitée de 1792. Elle s'y donne à voir ou à imaginer sous les traits de la femme mûre, de la mère aimante et douce accueillant contre son sein des enfants perdus plutôt que des amants exotiques, signe des temps autant que marque de l'enracinement, en France, du discours national. De manière générale sur ce thème consulter : Maurice Agulhon, *Marianne au combat. L'imagerie et la symbolique républicaines de 1789 à 1880*, Paris, Flammarion, 1979, 251 p., pp. 7-55 et pp. 129-230 ; Annie Duprat, « Provinces-Paris ou Paris-provinces ? Iconographie et Révolution française », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 330, 2002, pp. 9-27. Pour leur riche iconographie parcourir aussi : Jean Garrigues, *Images de la Révolution. L'imagerie républicaine de 1789 à nos jours*, Paris, Bibliothèque de Documentation internationale contemporaine, Editions du May, 1988, 174 p. ; Maurice Agulhon et Pierre Bonte, *Marianne. Les visages de la République*, Paris, Découvertes Gallimard, n° 146, 1992, 128 p. ; Elisabeth Rabut (sous la direction de), *La Savoie du Nord et la Révolution. Images et documents ...*, *op. cit.*, pp. 33-46 ; Sylvain Milbach (sous la direction de), *1860-1960. L'annexion de la Savoie à la France. Histoire et commémorations ...*, *op. cit.*, pp. 42-111.

79. Voir *supra*, note 12.

80. Le fameux chant des *Allobroges* ou de la *Liberté*, composé par Joseph Dessaix sur une partition attribuée à Jacques Conterno, est devenu en un peu plus d'un siècle l'hymne paradoxal et unanimement reconnu de la Savoie, traversant les époques, s'adaptant aux contextes politiques les plus divers sans coup férir à la manière de la *Marseillaise* française, en dépit de strophes si vieilles qu'elles deviennent quasi inintelligibles pour leurs auditeurs actuels. Quant à sa genèse en 1856, à l'occasion des fêtes anniversaires du Statut constitutionnel et en référence à la Savoie terre d'accueil libérale de tous les proscrits - pour la plupart républicains notoires - chassés de France par le régime autoritaire du Second Empire, consulter : André Folliet, *Le chant des Allobroges, ses origines*, Annecy, Abry, 1904, 16 p. [tiré à part de la *Revue Savoisienne*] ; Christian Sorrel, « “Les Allobroges” (“La Liberté”) », *Dictionnaire historique de l'annexion ...*, *op. cit.*, pp. 487-496.

l'artifice un peu mièvre de leur instrumentalisation. En marge de la Révolution, l'Europe éclairée découvre avec effroi le charme des glaciers et des bons sauvages alpins représentés, entre autres, par les placides Savoyards au milieu de leurs troupeaux d'alpages. Largement popularisée par Jean-Jacques Rousseau, la référence à la vertu naturelle des peuples agrestes fait fureur dans la littérature, la musique ou les arts décoratifs prisés par une intelligentsia cosmopolite. Que ne loue-t-on à l'époque des Lumières, l'attrait des manières certes un peu frustrées d'alpins cependant sincères et candides sous la chape de leur gaucherie naturelle ! De poncif en poncif, le montagnard, genre passé à la postérité auquel se rattache assurément la population savoyarde, finit en effet par représenter cet être rustique mais foncièrement honnête, ce pauvre être assoiffé de liberté, dégagé des entraves contraignantes de la civilisation, industriel et autonome<sup>81</sup>.

Fort logiquement ce thème de la liberté montagnarde décliné à l'envi va bientôt, au gré des événements révolutionnaires dans les Alpes, se dénaturer en une image encore plus forte, dans une combinaison intime du mythe de l'Eden alpin originel avec celui de la liberté civile antique. Bien avant l'invention littéraire de l'irréductible Gaulois imputable au Second Empire<sup>82</sup> et sur lequel prospèrent les humoristes René Goscinny et Robert Uderzo<sup>83</sup>, un siècle plus tard, pour avoir imaginé les aventures d'un héros nommé Astérix, les Savoyards annexionnistes de 1792 se découvrent subitement, à la suite de Bernard Voiron<sup>84</sup> le probable instigateur d'un modèle dont le succès ne se démentira plus, une curieuse ascendance allo-

81. Pour s'en tenir à la stricte élaboration du mythe de l'Eden alpin, au tournant du Siècle des Lumières et de l'époque romantique, consulter notamment : John Grand-Carteret, *La Montagne à travers les âges. Rôle joué par elle : façon dont elle a été vue. Tome I - Des temps antiques à la fin du dix-huitième siècle*, Grenoble - Moûtiers, H. Falque et Félix Perrin (Librairie Dauphinoise) - François Ducloux (Librairie Savoyarde), 1903, XV + 559 p., pp. 359-556 ; Claire-Eliane Engel, *La littérature alpestre en France et en Angleterre aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles*, Chambéry, Librairie Dardel, 1930, XI + 287 p., pp. 1-173 ; [collectif] *Mont-Blanc conquête de l'imaginaire. Collection Paul Payot*, Montmélian, Les Savoisiennes, La Fontaine de Siloé, 2002, 423 p., (voir Philippe Joutard, « De la montagne maudite à la montagne sublime ou les métamorphoses de la représentation », pp. 19-72 ; Paul Guichonnet, « De la Genève des Lumières aux clartés des glaces éternelles : "l'invention du Mont-Blanc" », pp. 73-194 et « Dans l'enceinte des montagnes, un jardin céleste, berceau de bons sauvages », pp. 196-312).

82. Sur le thème maintenant bien documenté du mythe gaulois, consulter par exemple : Henri Duranton, « Nos ancêtres les Gaulois. Genèse et avatars d'un cliché historique », *Cahiers d'histoire des Universités de Clermont-Ferrand, Chambéry, Grenoble, Lyon, Saint-Étienne et Avignon*, t. XIV, n° 4, Lyon, 1969, pp. 339-370 ; Paul-Marie Duval, *Pourquoi «Nos ancêtres les Gaulois ? »*, Paris, Essais et Conférences - Collège de France, n° 24, PUF, 1982, 32 p. ; Christian Goudineau, « Le Mythe Gaulois », *L'avenir du passé. Modernité de l'archéologie. Actes du colloque du 23-24 novembre 2006, Centre Georges Pompidou. (Sous la direction de Jean-Pierre Demoule et Bernard Stiegler)*, Paris, La Découverte, 2008, 252 p., pp. 212-222.

83. L'analyse du détournement subtil des fondations gauloises du roman national par les concepteurs d'Astérix a été plusieurs fois tentée. Voir par exemple *Astérix, un mythe et ses figures. (s. d. Henriette Toullier-Feyraband et de Frédéric Maguet)*, Paris, Revue d'Ethnologie française, t. 98-3, PUF, 2002, 377 p., (voir notamment « Le mythe gaulois » par Maurice Agulhon, pp. 296-302).

84. « Souviens-toi [Roi Victor-Amédée] que ces Savoisiens, que les Piémontais que tu écoutes tyrannisent en ton nom, établissent tes ancêtres dans le Piémont, au prix de leur sang ; que le temps viendra où ce bon Peuple, las d'un gouvernement despotique, retrouvera l'ancienne valeur des Allobroges, & renversera tout ce qui s'oppose à son bonheur. », Bernard Voiron [attribué à], *Le premier cri de la Savoie vers la liberté. . . , op.cit.*, p. 28.

broge<sup>85</sup>. En un temps où les esprits éclairés remettent au goût du jour les leçons du civisme gréco-latin et où toute la bonne société se complait dans la mode de recompositions vestimentaires et architecturales du style pompéien, l'apparente liberté montagnarde ancestrale est associée à l'histoire ancienne, parfaitement fantasmée, d'une petite tribu celte jusqu'alors tombée dans un oubli à peu près total. Après avoir développé des localités prospères sur un territoire en forme de quadrilatère délimité par le cours moyen du Rhône, l'extrémité méridionale du Jura, la Combe de Savoie et les premiers contreforts septentrionaux du Vercors, lors de l'expansion celte en Europe occidentale, vers le milieu du dernier millénaire précédant l'ère chrétienne, ces Allobroges se sont vite enrichis par le contrôle d'un trafic déjà intense à travers les Alpes du nord. Puis, solidement implantés sur ce piémont, ils ont ensuite courageusement contenu aux frontières de leurs possessions les légions romaines stationnées dans la *Provincia* voisine, ou désireuses d'emprunter les tronçons d'itinéraires transalpins tracés sur leur sol, gagnant dans cette résistance acharnée, pour un délai de cent cinquante ans jusqu'à la soumission définitive de toute la Gaule par Jules César, le statut prestigieux de Peuple fédéré de Rome<sup>86</sup>. Vingt siècles plus tard l'improbable rapprochement osé par les propagandistes de l'idéologie révolutionnaire en Savoie s'avère aussi saugrenu que séduisant. Malmenés eux aussi par un pouvoir « italien » établi outre-monts, mais bien décidés à se battre pour la reconnaissance de leur souveraineté sur le ressort - en réalité peu concordant avec celui du duché de Savoie - de l'ancienne cité gauloise, les Savoyards du XVIII<sup>e</sup> siècle sont incontestablement les nouveaux Allobroges ou, *a minima*, leurs lointains descendants. Immédiat, le succès de l'allégorie perdure et aujourd'hui encore, dans le jeu politique local, fidèle à une tradition libertaire deux fois séculaire, les mouvements militants désireux de s'afficher clairement à la gauche de l'échiquier politique ne peuvent nier une vraie prédilection pour son usage<sup>87</sup>.

85. Bien que François-Amédée Doppet soit à Paris le fondateur du Club des Allobroges, en octobre 1791, après avoir été de longs mois durant l'un des principaux animateurs du Club helvétique. Bien qu'il obtienne de la Convention la création de la Légion des Allobroges composée de « patriotes » alpins - Savoyards, Valaisans, Valdôtains et Piémontais émigrés en France et désireux d'exporter la Révolution dans leurs contrées d'origine - dont il devient d'ailleurs le chef de brigade, lors des événements parisiens du 10 août. Il semble néanmoins que la primeur d'une référence aux Allobroges antiques dans le cadre de l'œuvre de libération de la Savoie du joug de l'oppression venue d'outremonts, comme avec Rome autrefois, soit à porter au crédit de Bernard Voiron et de ses éventuels acolytes dans la composition, lors des premiers jours de 1791, du *Premier cri de la Savoie vers la liberté*. Mais peu importe la dispute sur ce point d'érudition à vrai dire. À cette date le recours à l'artifice d'un patronage celte pour légitimer les entreprises contemporaines les plus variées est déjà à la mode depuis de longues décennies et dans les Alpes les Savoyards ne parviennent pas à s'en réserver l'exclusivité. Voir Charles Duffayard, « Le club des Allobroges et la réunion de la Savoie à la France », *Revue Historique*, Paris, PUF, Vol. 50, 1892, pp. 225-272.

86. La réalité historique du peuple et de la civilisation allobroge antique, en amont d'un fantasme peu à peu élaboré au cours des Temps Modernes, peut désormais être appréhendée à travers des études ayant démystifié les poncifs accumulés au cours des siècles. Voir par exemple : Jean-Pascal Jospin (s. d.), *Les Allobroges, Gaulois et Romains du Rhône aux Alpes. De l'indépendance à la période romaine (4<sup>e</sup> s. av. J.-C. – 2<sup>e</sup> s. apr. J.-C.)*, Grenoble, Musée Dauphinois, 2002, 192 p. ; Aimé Bocquet, *Hannibal chez les Allobroges. 218 avant Jésus-Christ. La grande traversée des Alpes*, Montmélian, Lieux de Mémoire, La Fontaine de Siloé, 2009, 220 p., pp. 33-65 et pp. 186-212.

87. Pour une approche documentée de la genèse du mythe allobroge dans les Alpes occidentales du

Le 23 octobre 1792, au cours de sa quatrième séance l'assemblée dénommée sans originalité de « savoisienne », trois jours plus tôt, lors de l'ouverture de ses travaux, adopte par conséquent dans sa nouvelle appellation, chauffée à blanc par les plus zélés des « patriotes », la fière référence aux Allobroges<sup>88</sup>. Par ce choix symbolique il s'agit de montrer à tous et peut-être plus nettement encore aux députés parisiens de la Convention qu'au reste de l'Europe, combien le peuple de Savoie constitue au regard des déclarations fondatrices de la Révolution l'un de ces peuples aptes à disposer d'eux-mêmes pour, le cas échéant, revendiquer souverainement un projet national. Sous le patronage emblématique des Allobroges antiques, la collectivité savoyarde entend ainsi s'exprimer à son tour par l'intermédiaire de ses représentants élus ès qualité de peuple autonome, enfin libéré de toute entrave, dans la fidélité à l'enseignement d'un Sieyès par exemple, pour lequel il ne saurait exister d'autre acteur politique qu'un peuple par nature vertueux s'exprimant par le truchement de l'être moral d'une nation souveraine. L'annexion est donc justifiée, légitimée par la référence à l'exercice d'une souveraineté autonome l'espace de quelques semaines seulement, acceptant en effet de renoncer librement à son indépendance pour se fondre dans l'expression de la souveraineté de la nation française tandis que le « Peuple Allobroge », en parallèle, le support physique d'expression de cette souveraineté, accepte de se diluer dans la masse du peuple français<sup>89</sup>.

En 1860 une fois de plus, le changement de perspective idéologique en ce domaine du recours aux symboles, saute aux yeux de tous, y compris les moins avertis. Comment évoquer la volonté préalable d'un peuple autonome dans la communication officielle inhérente à la présentation de l'événement, lorsque le processus de l'annexion est engagé par la voie diplomatique entre deux princes tombés d'accord dans le plus grand secret, près de deux ans avant le transfert effectif de souveraineté, sans oser en référer aux populations concernées ? D'acteur métaphorique et sublimé en 1792, le peuple allobroge redevient passif dans le contexte de l'entrevue de Plombières-les-Bains. L'évolution idéologique générale en Europe au lendemain de 1848, le développement des réflexes parlementaires même limités à un cercle d'initiés dans le Royaume de Sardaigne de la décennie 1849-1859, imposent néanmoins au peuple - soit la seule entité reconnue naguère par la Révolution, soucieuse dans sa frilosité bourgeoise d'éviter tout débordement incontrôlable - de céder la place à un citoyen revigoré sur le plan des principes po-

Nord, voir Olivier Cogne et Jean-Claude Duclos, *Rester libres ! Les expressions de la liberté des Allobroges à nos jours*, Grenoble, Musée Dauphinois, 2000, 248 p. ; Voir aussi Christian Sorrel, « “Les Allobroges” (“La Liberté”) », *Dictionnaire historique de l'annexion...*, *op. cit.*, p. 489.

88. Le Procès-verbal de séance est notamment reproduit par Corinne Townley et Christian Sorrel, *La Savoie. La France et la Révolution...*, *op. cit.*, pp. 128-129. « Un membre observe que la dénomination d'Allobroges était celle des peuples de ce pays pendant qu'ils étaient libres et qu'ils se signalaient contre les Romains ; et qu'on ne lui a donné la dénomination de Savoie que depuis qu'il est tombé sous la domination des despotes ; en conséquence, il fait la motion de renoncer au nom de Savoie et de Savoisiens ; et que l'assemblée prenne celui d'Assemblée nationale des Allobroges. Cette motion est adoptée à la majorité. », *loc. cit.*, p. 129.

89. Voir Philippe Paillard, « La réunion de la Savoie à la France ou la souveraineté du peuple savoisien (septembre-novembre 1792) », *op. cit.*, pp. 16-17.

litiques par le recours paradoxal au suffrage universel dans l'échafaudage institutionnel napoléonien. C'est donc à chaque Savoyard individuellement qu'il revient à cette date et dans cette logique d'acquiescer, de valider le marchandage arrêté en amont de la consultation populaire par les acteurs gouvernementaux. Sur le terrain sémantique, à la lettre du traité de Turin, le « peuple » s'efface devant les « populations » qui, seules, sont consultées<sup>90</sup>.

Mais que recouvre en pratique cette mention sibylline, lors du printemps de 1860, par rapport à celle du peuple souverain de 1792 ? Dans l'esprit de Cavour, puisqu'il semble bien qu'à l'instar de la formule de « réunion » formellement usitée dans le traité, le terme de « population » émane de lui ou, avec son aval, de ses proches conseillers de la Présidence du Conseil<sup>91</sup>, la Savoie ne peut être considérée en déshérence au moment de l'organisation du plébiscite. Pas plus qu'elle ne l'est, évidemment, au moment de la négociation des accords diplomatiques préalables au déclenchement des hostilités de la campagne franco-sarde de 1859, au contraire de sa situation confuse, occupée militairement et en apparence abandonnée de ses princes, dans les mois de septembre, octobre et novembre 1792. Passant sans grands heurts de la tutelle sarde à la tutelle française, malgré le flottement administratif généré par le départ précipité de maints cadres sardes du duché dès avant la cérémonie de passation officielle de pouvoirs du 14 juin 1860, la population savoyarde ne peut en aucun cas arguer d'une carence locale d'exercice de l'autorité régaliennne légitime, en ce printemps 1860, pour revendiquer à titre de peuple libre, même pour un temps compté, l'exercice autonome de la souveraineté. La votation au suffrage universel masculin des 22 et 23 avril a d'ailleurs pour but patent de couvrir cette tare de l'absence d'autonomie véritable de la population concernée par une consultation de pure forme, à l'intérêt démocratique assez faible ainsi placée en clôture d'un processus d'arrangement diplomatique entre les gouvernements de Turin et de Paris. Toutefois l'environnement institutionnel de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle tranche profondément avec celui de l'époque intermédiaire et l'alibi pseudo démocratique du plébiscite, malgré son ambiguïté intrinsèque, marque durablement les esprits au-delà de toutes les espérances de ses promoteurs. Du fait de la popularité croissante auprès de l'opinion d'un suffrage universel se combinant à merveille à partir des années 1875-1880 avec l'idéal électif représentatif de la république parlementaire<sup>92</sup>, la commémoration

90. Le traité de Turin du 24 mars 1860 se montre très net à cet égard : « Art. 1<sup>er</sup> [...] Il est entendu entre Leurs Majestés que cette réunion sera effectuée sans nulle contrainte des populations, et que les Gouvernements de l'Empereur des Français et du Roi de Sardaigne se concerteront le plus tôt possible sur les meilleurs moyens d'apprécier et de constater les manifestations de cette volonté », *Dictionnaire historique de l'annexion...*, op. cit., p. 6 ; (le texte du Traité est en effet reproduit pp. 5-7, tandis qu'une photographie des pages 1 et 3 de l'original manuscrit à l'intention du Gouvernement français - le document authentique a évidemment été établi en double exemplaire - est proposée par les planches CLX et CLXI).

91. Christian Sorrel, « Annexion, rattachement, réunion », *Dictionnaire historique de l'annexion...*, op. cit., pp. 496-497.

92. Cette singularité se révèle troublante, notamment lors des commémorations de 1892 et de 1910 instrumentalisées en grande pompe au nom de la tradition républicaine par un régime, celui de la III<sup>e</sup> République, dont les lois constitutionnelles de 1875 ignorent toute forme de consultation populaire directe par la voie référendaire en vertu d'une volonté dogmatique flagrante de rompre avec la dérive

ration du simple consentement rétrospectif des populations de 1860 à l’annexion devient, parce qu’exprimé par la voix des urnes, l’apothéose paradoxale des commémorations en grande pompe du cinquantième et, plus encore, du centième anniversaire du « rattachement » de la Savoie à la France<sup>93</sup>. L’illusion politique, sans cesse plus accusée par le prisme déformant de l’écoulement du temps, permet même à Henri Bordeaux et surtout à Daniel Rops il est vrai gaulliste invétéré de la première heure<sup>94</sup>, de ferrailler au nom du comité d’organisation des festivités anniversaires de l’année 1960 - le Comité du Centenaire - pour imposer pudiquement dans sa communication officielle la mention de « rattachement » en lieu et place de celles, historiquement avérées, de réunion et d’annexion. Il s’en faut de peu, tant il semble déjà sur leurs lèvres et au bout de leurs plumes, qu’ils osent avancer le terme pour le coup parfaitement anachronique de « l’autodétermination » des Savoyards avec deux ans d’avance sur celle, autrement célèbre, de l’autodétermination du peuple algérien<sup>95</sup>. Preuve supplémentaire, s’il en était besoin, de la survalorisation partielle du poids historique réel de la consultation populaire dans la mémoire de l’annexion, comme de l’affirmation péremptoire du caractère français inconscient des Savoyards d’alors.

Et au début du XXI<sup>e</sup> siècle ? En cette année 2010, cent-cinquante ans après l’annexion, bien des certitudes de 1960 à son égard se sont manifestement estompées. En 1989 la célébration nationale du bicentenaire de la Révolution a permis

---

plébiscitaire du régime napoléonien. Or la consultation du peuple souverain par référendum, mécanisme de démocratie directe, ne saurait se confondre avec la simple élection de titulaires d’un mandat politique quelconque. Sur ce point des rapports ambigus qu’entretient une tradition républicaine il est vrai délicate à circonscrire avec le recours ou, au contraire, la condamnation de toute référence au référendum et, plus largement encore, au suffrage universel, consulter : Christophe Vimbert, *La tradition républicaine en droit français*, Paris, Bibliothèque constitutionnelle et de Science politique, t. 72, LGDJ, 1992, 392 p., pp. 35-46.

93. Symboliquement de même, la visite officielle du Président Nicolas Sarkozy en Savoie, à l’occasion du cent-cinquantième anniversaire de l’annexion, a été délibérément organisée le 22 avril 2010, date du plébiscite contesté par la mouvance indépendantiste savoisienne. Pour consulter le texte de l’allocution prononcée par le Président de la République sur l’esplanade du château des Ducs de Savoie, à Chambéry : <http://discours.vie-publique.fr/notices/107000902.html>

94. En 1939 c’est Henri Petiot, *alias* Daniel Rops de son nom de plume, créateur de la collection *Présence* chez Plon, qui encourage Charles de Gaulle avec lequel il entretient à ce sujet une correspondance fournie à faire publier *La France et son armée* par un éditeur non spécialisé en ouvrages militaires. Voir Marcel Jullian, « De Gaulle et son éditeur », *Espoir*, n° 35, Revue de la Fondation Charles de Gaulle, Paris, 1981, pp. 11-18.

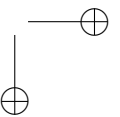
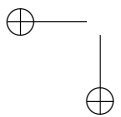
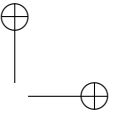
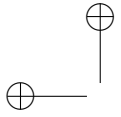
95. Quarante ans plus tard Amandine Lacharme lui fait cependant imprudemment oser le mot - « La Savoie s’est autodéterminée, estime Daniel Rops, de l’Académie française, ce qui légitime l’abandon du terme “annexion”, pour celui de “rattachement” » - en extrapolant la lettre réelle de sa prose publiée dans un article du *Messenger* en date du 12 juin 1960, au prix d’une imprécision historique cependant vénielle, en partie excusée par la netteté des intentions de l’auteur : [Daniel Rops] « La Savoie a commencé à solenniser les fêtes qui en 1960, commémorent le Centenaire de son rattachement à la France. C’est à dessein que ce mot de rattachement est ici souligné : les Savoyards y attachent une importance énorme, et c’est le seul qu’ils aient résolu d’employer dans la terminologie officielle du Centenaire. En quoi ils ont infiniment raison. Hier encore, c’est un autre terme qui était d’usage : annexion. À y regarder de plus près, comme il est faux ! Peut-on parler d’annexion quand il s’agit d’une décision qui fut approuvée par 130 889 votants sur 135 449 ? [...] La Savoie ne fut nullement annexée [...] mais bel et bien librement rattachée par la volonté de ses habitants. ». Voir Amandine Lacharme, *La Savoie au miroir de son rattachement à la France*, Mémoire de fin d’études s. d. Bruno Benoît, IEP de Lyon, 2001, 53 p., p. 15 [Dactylographié, Centre de Documentation Contemporaine].



un profond renouvellement de l'historiographie de la première Annexion. Or rien ou presque sur le plan festif, curieusement, n'a été par la suite programmé à travers la Savoie en 1992, date du bicentenaire effectif de la création du département du Mont-Blanc, malgré l'occurrence de cet anniversaire avec l'organisation des XVI<sup>e</sup> Jeux Olympiques d'hiver. Pour le cent-cinquantenaire, signe d'une époque où la recherche de racines répond directement aux inquiétudes générées par la globalisation du monde, il en va tout autrement. Au gré d'un programme surabondant où le docte, le sérieux côtoient de temps à autre la farce, le pittoresque et dont le recensement exhaustif prendrait la tournure des fameux inventaires de Jacques Prévert. Il est par conséquent souhaitable, quant à la réévaluation scientifique des événements de 1792 et de 1860, que la formidable variété des réjouissances, cérémonies, conférences, films documentaires, etc., offerte à un nombreux public et à laquelle le quatrième colloque du PRIDAES apporte son écot, œuvrent à l'accroissement de la documentation historique afférente<sup>96</sup>. Car il faudra bien que des historiens, des politistes, des sociologues se penchent, demain, sur cette profusion documentaire pour tenter d'en percer les mystères de la signification.

---

96. Les grandes lignes du riche programme lié aux festivités du cent-cinquantenaire du rattachement de la Savoie à la France a été officiellement présenté le 13 novembre 2009 dans le cadre symbolique de la salle d'audience solennelle de la Cour d'appel de Chambéry, où furent proclamés le 29 avril 1860 les résultats officiels du plébiscite des 22-23 avril précédent, par les présidents des deux Conseils généraux de Savoie et de Haute-Savoie. Toutes ces célébrations variées sous la forme de publications d'ouvrages, de colloques, de conférences, de films documentaires, d'actions pédagogiques auprès des scolaires, d'expositions, de concerts, de créations théâtrales, etc., ont été officiellement regroupées sous un label « 150 ans d'Histoire française en Pays de Savoie » spécialement créé pour l'occasion sous le patronage de l'Assemblée des Pays de Savoie, et dont un site internet - <http://www.150ans-paysdesavoie.fr/> - a tenu officiellement le calendrier à jour avant d'en diffuser le compte-rendu. De nombreux titres de la presse nationale ou régionale ont également couvert le déroulement des commémorations organisées au cours de l'année 2010 dans chacun des deux départements savoyards, publiant le cas échéant des numéros spéciaux. À titre d'illustration de la diversité des actions menées, voir par exemple « 2010. Le panorama du 150<sup>e</sup> anniversaire du Rattachement de la Savoie à la France », *La Vie Nouvelle*, Chambéry, Numéro spécial de novembre 2010, 34 p.



**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)**

CHRISTIAN SORREL

*Université Lyon 2 — LARHRA — RESEA*

**L**E DUCHÉ DE SAVOIE CONSTITUE, dans l'histoire du XIX<sup>e</sup> siècle, un cas exceptionnel de changement de souveraineté pacifique, même s'il s'inscrit dans un contexte de guerre européenne<sup>1</sup>. Il repose sur un double consentement, celui des souverains, qui a une valeur décisionnelle, et celui des populations, qui est une ratification du fait accompli, mais qui n'en a pas moins une signification profonde<sup>2</sup>. Si les historiens ont souvent évoqué le plébiscite des 22 et 23 avril 1860, ils sont restés plus discrets sur le contexte institutionnel dans lequel il a été préparé et réalisé et sur ses suites immédiates. Or, la question de l'autorité qui s'exerce sur le territoire durant les trois mois à peine séparant la signature du traité de Turin (24 mars) de la prise de possession du territoire par la France (14 juin) est loin d'être négligeable pour appréhender les modalités de mise en œuvre du suffrage universel. Il importe dès lors de relire la période de transition dans cette perspective en prenant appui notamment sur la correspondance de Cavour<sup>3</sup>,

1. Christian Sorrel, « L'annexion de la Savoie à la France en 1860. Enjeux locaux, enjeux européens », dans Alfred Dufour, Victor Monnier (éd.), *La Savoie, ses relations avec Genève et la Suisse*, Genève - Montmélian, Schulthess. Éditions romandes - La Fontaine de Siloé, 2011, pp. 3-10.

2. Christian Sorrel, *Aux urnes Savoyards ! Petites leçons d'histoire sur le vote de 1860*, Montmélian, La Fontaine de Siloé, 2010, 162 p.

3. Camillo Cavour, *Epistolario*, a cura di Carlo Pischetta e Rosanna Rocca, vol. 17, 6 t., Firenze, Leo S. Olschki editore, 2005, xii-3261 p.

les documents diplomatiques français<sup>4</sup> et les papiers du gouverneur Charles Dupasquier<sup>5</sup>.

### Le cadre institutionnel de la transition

La prise de possession d'un territoire par l'État acquéreur revêt traditionnellement un caractère militaire. Mais la nécessité de « constater les manifestations » de « la volonté des populations », inscrite dans le traité secret des 12-14 mars 1860 et dans le traité public du 24 mars, modifie la donne. Le processus de transfert du duché de Savoie et du comté de Nice fait donc l'objet d'âpres débats entre la France et la Sardaigne au long du mois de mars et dans la négociation finale menée à Turin les 22 et 23 mars par le premier ministre Cavour et le directeur des affaires politiques du Quai d'Orsay Benedetti.

La France refuse en effet l'assimilation opérée par la Sardaigne entre les duchés de l'Italie centrale, qui connaissent une vacance du pouvoir dans une situation révolutionnaire, et la Savoie, qui reste calme sous le contrôle des autorités légales. Elle demande en conséquence une démarche préalable de Victor-Emmanuel II en direction de ses sujets pour les dispenser de leur lien de fidélité. La Sardaigne l'accepte — ce sera la proclamation royale du 1<sup>er</sup> avril —, tout en souhaitant qu'elle soit provoquée par une requête des sujets. Dans le même temps, les deux États s'accordent sur le principe de la vérification du consentement des intéressés, étant entendu qu'elle prendra la forme d'une « adhésion » à la décision des souverains et non d'une « préférence<sup>6</sup> ». Mais les divergences sont fortes sur les moyens et la chronologie. La France, qui préférerait consulter les notables ou faire délibérer les conseils élus au suffrage censitaire, exige une occupation militaire préalable. La Sardaigne, attachée au suffrage universel utilisé pour les annexions en Italie centrale, l'exclut absolument au nom de la procédure parlementaire qui suppose la ratification du traité avant l'entrée des troupes. Elle insiste parallèlement sur le respect des normes institutionnelles jusqu'au transfert de souveraineté, ce qui explique le refus d'annuler les élections législatives des 25 et 29 mars dans les territoires cédés, malgré l'insistance de la France, préoccupée par la victoire éventuelle des opposants à l'annexion et le risque de désordres<sup>7</sup>.

Au final, les arbitrages négociés à Turin entre le 22 et le 30 mars, date du départ de Benedetti, consignés dans un mémorandum secret et explicités par un memento<sup>8</sup>, laissent la Savoie sous l'autorité de Turin. Mais ils prévoient le remplacement partiel des hauts fonctionnaires sardes, une mesure officialisée après la

4. Archives du ministère des Affaires étrangères [AMAE], P 12 749 et 12 750, Correspondance politique, Sardaigne [CPS], vol. 348 janvier-mars 1860 et vol. 349 avril-juin 1860; P 10 657, Correspondance politique, consuls Sardaigne, Chambéry [CPC], n° 14, 1860.

5. Ils sont conservés par la famille Revel (Chambéry). Je remercie M. l'abbé Charles Revel (†) qui m'a autorisé à les consulter et à les faire reproduire sur Cd-Rom par les Archives départementales de la Savoie.

6. AMAE, CPS, vol. 349, f° 364, dépêche du ministre des Affaires étrangères Édouard Thouvenel à Vincent Benedetti, 23 mars 1860.

7. Les négociations sont analysées en détail par Christian Sorrel, *Aux urnes...*, *op. cit.*, p. 53-76.

8. Une copie du memento, qui constitue le document principal pour la période de transition, est conservée dans les papiers Dupasquier.

proclamation royale du 1<sup>er</sup> avril<sup>9</sup>. L’avocat fiscal général Bianchi di Castagné est rappelé à Turin, le magistrat Dupasquier et le médecin Lachenal succèdent le 2 avril aux gouverneurs Serra et Maggi à Chambéry et Annecy. Les intendants restent en revanche en place, sauf à Bonneville et à Albertville, où le poste demeure vacant. Il en va de même pour les syndics des deux principales villes, initialement écartés, même si celui de Chambéry remet sa démission<sup>10</sup>. La disposition majeure concerne le retrait de l’armée sarde, carabiniers exceptés, et l’entrée des troupes françaises rapatriées de Lombardie. Celles-ci pourront traverser le duché et y séjourner, pourvu que leur présence n’ait pas « le caractère d’une occupation, même temporaire », et ne gêne pas la libre expression des populations. La « votation », dont les modalités sont imprécises jusqu’à l’annonce officielle par Paris, le 4 avril, du recours au suffrage universel, accepté *de facto* le 23 mars, suivra donc l’entrée de l’armée française, qui n’a plus valeur de prise de possession et est effective le 28 mars. Elle anticipera probablement aussi la ratification du traité signé à Turin le 24 mars, ce qui aiderait Cavour à obtenir l’approbation du Parlement, même si cet aspect demeure implicite.

Ces mesures constituent sans doute des restrictions notables de la souveraineté sarde sur la Savoie. Mais Turin ne manque pas d’affirmer sa pérennité, tout en concédant la possibilité d’accommodements : « Jusqu’à ce que le Parlement ait approuvé la cession de la Savoie, le gouvernement du Roi ne voudrait pas admettre pour la Savoie une exception en sa faveur qui semblerait admettre comme un fait accompli un ordre des choses qui ne l’est pas. Dans l’application de ce principe, on tâchera cependant de concilier les intérêts particuliers de la Savoie avec l’observance de ceux du royaume », explique le ministre de l’Intérieur Farini<sup>11</sup>. Le gouvernement se préoccupe surtout de la transparence du plébiscite pour dégager sa responsabilité face aux puissances européennes et c’est en ce sens que Luigi Carlo Farini définit les devoirs des gouverneurs, appelés à être neutres « entre les diverses opinions », qui « ont la liberté absolue de se manifester », et à garantir « la paix publique, afin que la liberté du vote ne soit pas le moins du monde altérée par des mouvements désordonnés de partis<sup>12</sup> ».

Dans les faits, Cavour, préoccupé par les problèmes de Nice et du tracé des frontières, qui l’oppose au ministre de la Guerre Fanti, à Victor-Emmanuel II et à Napoléon III, délaisse la gestion quotidienne du duché. Il semble oublier l’engagement pris fin mars « d’assurer par des mesures habiles le succès du vote » et intervient tout au plus pour neutraliser le libéral anti-annexionniste Jean-Jacques Rey, poser la question du vote des Savoyards de France ou demander la valida-

9. La France demande le remplacement des deux intendants d’origine savoyarde connus pour leurs opinions libérales, Félix Bergoin (Bonneville) et Eugène Didier (Thonon), et du Piémontais Alberti di Pessinetto (Albertville) et propose de leur substituer les avocats de Martenay, Dessaix et Dufour. La Sardaigne voudrait se limiter au départ du seul intendant non-savoyard, sans exclure, « s’il le fallait », de « rappeler pour service à Turin » les autres (Papiers Dupasquier, copie du memento).

10. La France propose de remplacer les syndics Falquet et Levet par Félix Gruat et Jacques Replat.

11. Papiers Dupasquier, lettre à Charles Dupasquier, 19 avril 1860.

12. Papiers Dupasquier, lettre à Charles Dupasquier, 4 avril 1860.

tion des résultats par la Cour d’appel<sup>13</sup>. Le rôle du Parlement, où la majorité des députés savoyards élus fin mars refuse de siéger malgré l’intervention du ministre des Affaires étrangères Édouard Thouvenel, appelé à l’aide par Cavour<sup>14</sup>, est encore plus limité. Il se réunit en effet brièvement début avril et écarte la pétition des chefs du parti pro-helvétique de la Savoie du Nord, soutenue par le député du Faucigny Chenal, en faveur d’un vote organisé par arrondissements, tout en recommandant de « faire respecter les garanties constitutionnelles » et de pourvoir « à la liberté et à la sincérité » du scrutin<sup>15</sup>.

Cet effacement relatif facilite la tâche de la France dont la situation est paradoxale. Juridiquement, elle n’a aucun rôle officiel en Savoie. Mais ses soldats, réputés en transit, prennent le relais de la Garde nationale, surchargée de travail depuis le départ des troupes sardes, pour assurer la sécurité de quelques édifices publics à la demande du gouverneur<sup>16</sup>. Et surtout, Napoléon III envoie dans la région, dès le 4 avril, un représentant personnel, le sénateur Laity, dont Édouard Thouvenel fait comprendre à Charles Dupasquier que sa mission « est plus qu’officiieuse », et avec qui le ministre Farini invite les autorités à se concerter<sup>17</sup>. Il multiplie les rencontres avec les notables, parcourt le duché en mobilisant les foules et oriente la préparation du vote dont il accepte le report d’une semaine voulu par le gouverneur de Chambéry en raison des contraintes climatiques, sans même consulter Cavour, un peu étonné par le décalage instauré dès lors avec le comté de Nice<sup>18</sup>. Ses moyens d’action restent toutefois limités, malgré la venue d’ingénieurs chargés d’étudier la situation<sup>19</sup>, et son influence repose avant tout sur le crédit que les Savoyards veulent bien lui accorder en raison de sa proximité avec l’empereur, orchestrée par la propagande, et de l’ampleur des attentes à l’égard de la France<sup>20</sup>. Le sénateur Laity laisse donc nécessairement une place décisive à l’initiative locale, c’est-à-dire aux dirigeants du parti français, constitué à partir de l’été 1859 et renforcé depuis janvier 1860. Leur action se révèle dès lors essentielle dans la période de transition caractérisée par l’ambiguïté de la condition juridique d’un territoire qui n’est déjà plus totalement dans l’État sarde sans appartenir encore à l’État français.

13. Camillo Cavour, *Epistolario, op. cit.*, t. 1, pp. 538-543 (lettre à Costantino Nigra, chargé d’affaires sarde à Paris, 27 mars 1860) et t. 2, pp. 622-623 (lettre à Costantino Nigra, 6 avril 1860), 646 (lettre à Costantino Nigra, 11 avril) et 851-852 (lettre à Vincent Benedetti, 18 mai 1860).

14. AMAE, CPC, n° 14, f° 184, lettre du consul de Chambéry Grand-Thorane à Édouard Thouvenel, 2 avril 1860.

15. Luc Monnier, *L’Annexion de la Savoie à la France et la politique suisse 1860*, Genève, Lib. Droz, 2010 (1<sup>ère</sup> éd. 1932), pp. 289-298.

16. Papiers Dupasquier, lettre de Charles Dupasquier au colonel Saget, commandant les troupes françaises, 4 avril 1860.

17. Papiers Dupasquier, lettre de Charles Dupasquier au gouverneur Delachenal, 6 avril 1860 et lettre de Luigi Carlo Farini à Charles Dupasquier, 5 avril 1860.

18. AMAE, CPS, vol. 349, f° 29, dépêche d’Édouard Thouvenel à Charles de Talleyrand-Périgord, ministre de France à Turin, 5 avril 1860 ; Camillo Cavour, *Epistolario, op. cit.*, t. 2, pp. 642-643 (lettre à Costantino Nigra, 10 avril 1860).

19. Le consul Grand-Thorane les reçoit le 11 avril, AMAE, CPC, n° 14, f° 215, lettre de Grand-Thorane à Édouard Thouvenel, 12 avril 1860.

20. Paul Guichonnet, « Un épisode décisif de l’Annexion : la mission du sénateur Laity en Savoie (avril 1860) », *Revue savoisienne*, 3-4, 1955, pp. 117-151.

## Initiative locale et succès du plébiscite

Dans les faits, un double pouvoir s'exerce sur le duché, créant une synergie entre les autorités politiques et administratives et les notables annexionnistes, longtemps hostiles au suffrage universel, pour animer la campagne plébiscitaire et assurer une large victoire du *oui* à la question qui sera posée le 22 avril, « La Savoie veut-elle être réunie à la France ? ». Le premier rôle appartient au gouverneur Charles Dupasquier, un magistrat austère, qui manque de charisme, mais qui est soucieux de légalité et de modération en s'efforçant de « maintenir à leurs postes tous les fonctionnaires » pour prouver « la liberté du vote solennel auquel le pays est appelé », même s'il doit finalement destituer le syndic des Échelles qui avait refusé de recevoir le sénateur Laity<sup>21</sup>. Avec ce dernier et le comte Greyfié de Bellecombe, responsable de la délégation de notables reçue aux Tuileries le 21 mars, il rédige les textes réglementaires sur le scrutin et précise la signification du vote<sup>22</sup> :

« La Savoie n'a pas à se prononcer entre le gouvernement sarde et le gouvernement français : les versants des Alpes ne peuvent plus appartenir à l'État puissant dont le Piémont fait maintenant partie. Il n'y a donc pas de choix à faire entre la France et le Piémont, et la question est uniquement de savoir si nous voulons adhérer au traité qui nous réunit à la Grande Nation ou si nous préférons livrer notre pays aux chances imprévues d'un avenir inconnu<sup>23</sup> ».

Dans la province de Chambéry, Charles Dupasquier peut compter sur les intendants de Mouéliens et de Saint-Jean-de-Maurienne, Félix Despine et Édouard Milliet de Faverges, et le secrétaire de l'intendance d'Albertville Jean-Marie Boisson, qui supplée le Piémontais Alberti di Pessinetto, pour diffuser les mots d'ordre officiels, mobiliser les fonctionnaires subalternes et stimuler les syndics : tous trois sont des convertis de la dernière heure, sincèrement ralliés à la France. Il sollicite également la hiérarchie ecclésiastique qui délaisse la réserve prudentielle imposée par le métropolitain Billiet pour mettre l'autorité morale des desservants, très influents, au service de l'Annexion.

L'Église catholique joue le même rôle dans la province d'Annecy où la situation est toutefois plus complexe à la suite de la campagne menée par les libéraux du

21. Papiers Dupasquier, lettre de Charles Dupasquier à Luigi Carlo Farini, 22 avril 1860. La majorité des personnalités citées ici est l'objet d'une notice biographique dans Christian Sorrel, Paul Guichonnet (s. d.), *La Savoie et l'Europe 1860-2010. Dictionnaire historique de l'Annexion*, Montméliant, La Fontaine de Siloé, 2009, pp. 160-323 (« Les acteurs de l'Annexion »).

22. Papiers Dupasquier, lettres à Luigi Carlo Farini et Édouard Milliet de Faverges, intendant de Maurienne, 7 avril 1860. La délégation savoyarde souhaitait que le poste de gouverneur revienne à Amédée Greyfié de Bellecombe. Mais la France, qui n'ignore pas l'hostilité personnelle de Cavour à son égard, propose Charles Dupasquier, conseiller à la Cour d'appel de Chambéry, ou Georges-Louis Mercier, conseiller à la Cour de cassation de Turin, toujours sur la suggestion de la délégation (AMAE, CPS, vol. 348, f° 375 et 387, dépêches d'Édouard Thouvenel à Vincent Benedetti, 24 et 26 mars 1860). Cavour préfère ce dernier, mais le choix se porte sur Charles Dupasquier, peut-être parce qu'il a l'avantage d'être en poste en Savoie (Papiers Dupasquier, copie du mémorandum).

23. Papiers Dupasquier, circulaire du 9 avril 1860.

Nord en faveur d'une annexion au moins partielle à la Confédération helvétique. Le gouverneur d'Annecy, Albert-Eugène Lachenal, « plus énergique et plus homme d'affaires » que Charles Dupasquier, mais « peu pressé d'agir », règle sa conduite sur son homologue chambérien et reprend ses dispositions réglementaires<sup>24</sup>. Il est vrai qu'il ne peut pas s'appuyer au même titre que lui sur les intendants de Bonneville et de Thonon. Le premier, Félix Bergoin, cavourien ardent, n'est remplacé par le syndic Joseph Guy, militant annexionniste, qu'à la veille du plébiscite, tandis que le second, Eugène Didier, également libéral, reste « peu sûr » aux yeux du sénateur Laity, même s'il « affecte maintenant le plus grand dévouement » et « fera son devoir » par intérêt personnel<sup>25</sup>. Le gouverneur doit aussi tenir compte de la réserve des syndics, plus fréquente qu'au Sud du duché, même si les destitutions sont en nombre limité.

L'engagement des autorités administratives laisse donc un large espace aux dirigeants du parti français regroupés dans les comités annexionnistes, qui peuvent faire figure de pouvoir parallèle sans jamais prendre la forme de « gouvernements dictatoriaux », comme le suggérait en 1932 l'historien genevois Luc Monnier, héritier sur ce point des fantasmes de la polémique contemporaine<sup>26</sup>. Le plus important, le Comité central annexionniste de Chambéry, animé par l'avocat Charles Bertier et le baron Frédéric d'Alexandry, réunit seulement les notables conservateurs, malgré le ralliement progressif à la cause française des libéraux de la capitale du duché dans le sillage de Jean-Jacques Rey, dûment chapitré par Cavour. Il établit une liaison entre la capitale et les communes en désignant des délégués. Il anime la campagne en affinant l'argumentaire, en diffusant les journaux et en imprimant des tracts et des affiches. Il prépare directement le vote en aidant les commissaires choisis par les intendants — les délégués eux-mêmes parfois — à dresser les listes électorales et en luttant contre l'abstention, particulièrement redoutée. Son exemple est suivi par les comités mis en place dans les principales villes où les autorités s'efforcent, avec succès souvent, de réaliser la cohabitation des adversaires politiques de la veille (Annecy, Moûtiers, Saint-Jean-de-Maurienne), même si le processus est inachevé à Albertville et plus encore dans le Nord de la province d'Annecy<sup>27</sup>.

C'est là, en Faucigny, Chablais et Genevois, que la tension est la plus forte et que l'intervention de la France est la plus directe pour préparer et accompagner la tournée du sénateur Laity qui se rend très tôt dans les mandements septentrionaux et s'y attarde, alors qu'il traverse tardivement et rapidement les régions méridionales. Mais elle ne rompt pas avec la logique territoriale en sollicitant les Savoyards de Paris, favorables en majorité à l'Annexion, à travers le président de

24. Lettre d'Armand Laity à Édouard Thouvenel, 7 avril 1860, citée par Jacques Lovie, « Les agents français et l'esprit public en Savoie de décembre 1859 à mai 1860 », *Revue Savoisienne*, 1-2, 1961, pp. 69-70.

25. Lettre d'Armand Laity à Édouard Thouvenel, 13 avril 1860, citée par Paul Guichonnet, « Un épisode décisif... », *loc. cit.*, pp. 17-18.

26. Luc Monnier, *op. cit.*, p. 272.

27. Archives départementales de la Savoie, Fonds d'Alexandry, 29 F 51 ; Papiers Dupasquier, correspondance avec les intendants de Moûtiers et de Saint-Jean-de-Maurienne.



la Société philanthropique savoissienne (Quétand) et les promoteurs du Comité savoisien de la capitale (Moccand, Veillard, Barlet, Chatenoud, Delacquis). Ceux-ci, munis de subsides officiels, parcourent dès le 1<sup>er</sup> avril la Savoie du Nord pour rencontrer les opposants en insistant sur l'enjeu central de la nationalité et les illusions de la solution suisse dès lors que la concession par la France d'une grande zone franche permet de sauvegarder les solidarités économiques entre la Savoie et Genève<sup>28</sup>.

Ce sont donc bien les Savoyards eux-mêmes, autorités constituées et militants annexionnistes, qui assument une part majeure de la campagne plébiscitaire, courte et intense, en lien avec le sénateur Laity dont la présence crée toutefois un climat propice et peut se révéler ponctuellement décisive, par exemple pour rallier au *oui* les dirigeants de la société de secours mutuels « L'Union » de Chambéry, médiateurs privilégiés du vote populaire urbain<sup>29</sup>. Elle achève de convaincre des Savoyards déjà largement acquis à la France avant la signature du traité de Turin, même en Savoie du Nord où les militants pro-helvétiques, illusionnés par le succès des pétitions fondées sur le levier des intérêts économiques, renoncent dès le 12 avril à prôner le *non* et n'osent même plus recommander l'abstention le 20 avril.

S'il n'est pas question de nier le caractère tendancieux de certains discours en faveur du *oui*, d'ignorer l'analphabétisme et l'isolement d'une partie du monde rural, favorables à la tutelle des autorités sociales, ou de négliger le drame de conscience d'une fraction des élites, il serait en revanche caricatural d'affirmer que la contrainte et la manipulation tiennent le premier rang dans le basculement des Savoyards vers la France comme les journaux suisses et britanniques l'ont suggéré. Le duché parle français, est ouvert sur la Grande Nation par ses migrants et n'a pas oublié la vie commune de 1792 à 1814. Il n'est pas sous occupation militaire française, malgré la présence de l'armée, et bénéficie toujours du régime des libertés publiques qui a permis depuis 1848 un éveil politique au-delà des cercles censitaires et favorisé le débat sur son destin jusqu'à l'intensification des mois de février et mars 1860.

La campagne plébiscitaire parachève donc en une quinzaine de jours le long processus d'adhésion à la France, qui prend l'aspect d'une évidence — acceptée par beaucoup, subie par d'autres —, accentuée par l'appréciation réaliste de la situation d'abandon du duché par la Sardaigne. Elle permet de mieux saisir la signification des journées des 22 et 23 avril qui expriment, par-delà les limites formelles du scrutin (listes électorales incomplètes, absence de bulletins imprimés *non*), le consentement des Savoyards à leur nouvelle identité<sup>30</sup>. Le dépôt du bulletin *oui* dans l'urne compte moins que les démarches collectives qui l'entourent (cortèges festifs, banquets, adresses des femmes à l'impératrice Eugénie) dans une dynamique unanimiste (*oui* pour 96,37% des inscrits) assimilée à une fête de la

28. Jacques Lovie, « Les agents... », *loc. cit.*, pp. 54-66.

29. Lettre d'Armand Laity à Édouard Thouvenel, 21 avril 1860, citée par Paul Guichonnet, « Un épisode décisif... », *loc. cit.*, pp. 26-29.

30. Sur ces journées, voir en dernier lieu Christian Sorrel, *Aux urnes...*, *op. cit.*, pp. 119-134.

nationalité<sup>31</sup>. Mais les dénivellations de l’abstention, aussi faibles soient-elles<sup>32</sup>, suggèrent en même temps la portée individuelle du geste, appréhendé comme un acte final. Il n’est donc pas étonnant que le retard mis à l’accomplissement du nouveau destin de la Savoie déclenche vite l’inquiétude.

### Vers un gouvernement provisoire ?

La majorité des Savoyards a du mal, en effet, à comprendre la nécessité d’attendre la ratification du traité de Turin pour rejoindre définitivement la France et à analyser le retard que Cavour met à engager la procédure parlementaire. En fait, le premier ministre, conscient des oppositions qu’il devra affronter sur sa droite comme sur sa gauche, cherche à se présenter en meilleure posture, au risque de nourrir « le bruit que la séparation du Piémont pourrait bien n’être pas encore un fait accompli<sup>33</sup> ». Il espère pour cela conclure rapidement un bon accord sur la frontière, rendu délicat par l’intransigeance de Napoléon III, et n’hésite pas à réaffirmer de manière paradoxale son autorité sur les territoires cédés.

C’est le cas avec la mise en vigueur, le 1<sup>er</sup> mai, de la réforme judiciaire, décidée par le gouvernement Rattazzi en 1859, qui comporte l’introduction de nouveaux codes de procédure civile et d’instruction criminelle et des nominations dans la magistrature. Or, tandis que l’un des présidents de chambre de la Cour d’appel, Milliet de Saint-Alban, « un magistrat éclairé », est mis en disponibilité, le conseiller Gallay, « longtemps chef du parti démocrate », est promu premier substitut de l’avocat fiscal général<sup>34</sup>. L’intention est-elle de gêner l’Empire ou de donner des gages à la gauche piémontaise ? S’agit-il du résultat des manœuvres du premier président de la Cour d’appel, le libéral Louis Girod<sup>35</sup> ? Édouard Thouvenel ne manque pas de protester contre « des décisions encore plus contraires à l’esprit qu’aux termes des arrangements convenus<sup>36</sup> ». Mais Cavour refuse de reculer en dénonçant « les méchants commérages de la coterie de Chambéry [...] dirigée par MM. Bertier et Greyfié » et poursuit les nominations<sup>37</sup>. Elles ne sont pourtant plus teintées de « mauvais esprit<sup>38</sup> », tout en ignorant délibérément l’arrivée en Savoie du préfet Hippolyte Dieu, chargé le 9 mai de préparer l’introduction de l’administration française au cours d’une mission qui n’a, il est vrai, « aucun caractère officiel<sup>39</sup> ». Et ces incidents contribuent à nourrir un « mécontentement

31. Pierre Rosanvallon, *La Démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, 2000, pp. 200-201.

32. Elles s’étagent de 1,88% dans l’arrondissement de Chambéry à 6,73% dans celui de Bonneville, bastion libéral et démocrate, centre de la propagande pro-helvétique.

33. AMAE, CPC, n° 14, f° 237, lettre de Grand-Thorane à Édouard Thouvenel, 5 mai 1860.

34. *Ibid.*, f° 241, lettre de Grand-Thorane à Édouard Thouvenel, 7 mai 1860.

35. Papiers Dupasquier, lettres de Charles Dupasquier à Armand Laity, 7 et 9 mai 1860.

36. AMAE, CPS, vol. 349, f° 190 et 192, dépêches d’Édouard Thouvenel à Charles de Talleyrand-Périgord, 8 mai 1860.

37. *Ibid.*, f° 196 et 221, dépêches de Charles de Talleyrand-Périgord à Édouard Thouvenel, 9 et 10 mai 1860 ; Camillo Cavour, *Epistolario, op. cit.*, t. 2, p. 804-806, lettre à Costantino Nigra, 12 mai 1860.

38. AMAE, CPC, n° 14, f° 244, lettres de Grand-Thorane à Édouard Thouvenel, 22 et 31 mai 1860.

39. Papiers Dupasquier, lettre d’Adolphe Billault, ministre de l’Intérieur, à Charles Dupasquier, 9 mai 1860.

extrême<sup>40</sup> », lié aussi à la paralysie du commerce gêné par le maintien de la frontière douanière, et à créer une agitation des esprits : « La Savoie subit un état de choses déplorable [...]. La faillite rôde autour du négoce ; la misère harcèle l'agriculture [...]; le porte-monnaie est vide et le cœur est gonflé de chagrin et de colère », écrit le procureur François Renand, fougueux démocrate de Bonneville resté fidèle à la France après 1848, malgré le régime impérial<sup>41</sup>.

Un double mouvement de protestation se développe dès lors pour hâter la ratification du traité de Turin dont Cavour engage finalement le processus le 10 mai, malgré l'absence de conclusion dans la négociation sur les frontières. L'initiative vient en premier lieu du gouverneur Dupasquier. Dès le 5 mai, il alerte Armand Laity qui joue le rôle d'intermédiaire avec Édouard Thouvenel et le rassure sur la vigilance de la France<sup>42</sup>. Le 22 mai, trois jours avant l'ouverture du débat à la Chambre, il se tourne vers le ministre de l'Intérieur sarde Farini :

« Le pays souffre et cette souffrance donne lieu à des rumeurs de tout genre qui aggravent le mal et produisent une agitation inconnue dans nos contrées, ordinairement si calmes et si patientes [...]. Tout se bornera, j'en ai le ferme espoir, à des plaintes plus ou moins vives qui ne se traduiront pas en actes hostiles à l'autorité<sup>43</sup> ».

L'allusion est à peine voilée et vise, par-delà la crainte de troubles dans la rue, les initiatives prises par les conseils provinciaux qui se considèrent comme dépositaires du pouvoir. Le 9 mai, le bureau du conseil provincial de Chambéry, présidé par le marquis Costa de Beauregard, rédige une adresse : « Il faut que cette crise ait une fin, et une fin prochaine ; il faut que le gouvernement qui va cesser ne vienne pas pour quelques jours bouleverser la Savoie sans aucune utilité et avec de très grands inconvénients pour elle et pour le pouvoir qui va lui succéder<sup>44</sup>. » Le 21 mai, le conseil lui-même, convoqué pour établir la liste provisoire des jurés, est saisi d'un projet de résolution justifié par un très sévère exposé des motifs<sup>45</sup> :

« Comment donc se fait-il que nous soyons encore sous le gouvernement piémontais ? Comment se fait-il que, depuis un mois, les Chambres piémontaises n'aient pu accomplir la formalité de leur vote ? [...] Lorsqu'il s'est agi de l'annexion de la Toscane et des Romagnes, tout a été fait en un clin d'œil et d'urgence. Et quand il s'agit de la Savoie, il faut qu'elle attende patiemment que les fêtes des annexions

40. AMAE, CPC, n° 14, f° 237 et 244, lettres de Grand-Thorane à Édouard Thouvenel, 5 et 22 mai 1860.

41. François Renand, *Sabaudia dolorosa !*, Bonneville, Imp. Chavin, 1860 [24 mai], 12 p.

42. Papiers Dupasquier, lettres de Charles Dupasquier à Armand Laity, 5 et 6 mai 1860 ; lettres d'Armand Laity à Charles Dupasquier, 3 et 9 mai 1860.

43. Papiers Dupasquier, lettre de Charles Dupasquier à Luigi Carlo Farini, 22 mai 1860.

44. *Compte-rendu des actes du conseil provincial de Chambéry devenu conseil général du département de la Savoie à forme du décret impérial du 28 juin 1860 — Session 1859-1860*, Chambéry, Imp. du Gouvernement, 1860, pp. 27-29.

45. *Ibid.*, pp. 36-41. L'auteur (le marquis Costa de Beauregard ? le comte Greyfié de Bellecombe ?), n'est pas explicitement cité.

italiennes, que les fêtes du Statut donnent aux Chambres le loisir de songer aux affaires [...]. Et cependant la Savoie souffre, vous le savez tous, elle souffre beaucoup de cet état de choses. Elle en souffre matériellement [...]. Elle souffre plus encore moralement et dans sa légitime susceptibilité. De quel droit, lorsqu'elle a légalement et librement déclaré qu'elle veut être française, la retient-on indéfiniment sous un gouvernement auquel elle ne veut plus appartenir, qui n'est plus pour elle qu'un gouvernement de fait, un gouvernement étranger, et qui n'a rien de légitime dès qu'il prolonge son existence au-delà des limites du strict nécessaire [...]. Serait-ce parce qu'elle n'a pas commencé par l'insurrection et l'expulsion des autorités ? Ah ! Elle est heureuse de ne pas l'avoir fait [...], et elle supplie qu'on ne l'oblige pas à prendre une autre ligne de conduite. Serait-ce qu'on espère encore la retenir en tout ou en partie, pour le bien ou la sécurité de l'Italie, qui lui est étrangère ? Ah ! Qu'on se détrompe. Aujourd'hui qu'elle a pu le proclamer légalement et librement, la Savoie est française tout entière ; elle n'est pas italienne ; elle ne le sera jamais, ni en tout, ni en partie [...]. Aussi, de tous côtés, entendez-vous murmurer les mots de gouvernement provisoire [...]. Les conseils provinciaux, élus au mois de janvier, pour chacun des mandements de la Savoie avec un cens électoral à cinq francs, sont la représentation la plus complète du pays. Quoique appelés dans un temps normal à ne s'occuper que d'intérêts administratifs, ils doivent puiser dans les circonstances solennelles où nous nous trouvons le mandat de faire ce qui est nécessaire au salut de la patrie ».

Menace réelle ? Exagération rhétorique ? Il est difficile de trancher en l'état de la documentation. Mais le conseil provincial de Chambéry, malgré des « dissidences » en son sein, vote la résolution proposée et décide de provoquer une réunion commune avec son homologue d'Annecy le 27 mai pour « [aviser] à ce qu'exige le bien de leur patrie<sup>46</sup> ». Elle est cependant annulée sous la pression de la France, comme Édouard Thouvenel l'explique à son ambassadeur à Turin : « Dites à M. de Cavour qu'il ne saurait se figurer le déplorable effet que produit sur l'opinion publique en France la prolongation des débats sur le traité. Nous avons dû user de toute notre influence pour empêcher que les conseils provinciaux ne se réunissent dimanche à Chambéry pour proclamer la séparation de la Savoie et installer un gouvernement provisoire<sup>47</sup>. » Finalement, la ratification du traité par la Chambre le 29 mai, suivie le 9 juin du vote du Sénat, rend caduque l'hypothèse d'une sécession et la Savoie rejoint la France par les voies officielles le 14 juin<sup>48</sup> : l'ambiguïté juridique qui prévalait depuis le 24 mars prend fin, même si le pouvoir

46. *Ibid.*, pp. 31-34.

47. AMAE, CPS, vol. 349, f° 322, dépêche d'Édouard Thouvenel à Charles de Talleyrand-Périgord, 28 mai 1860.

48. Sur la ratification du traité et la cession proprement dite, voir Christian Sorrel, *Aux urnes...*, *op. cit.*, pp. 139-143 ; « Remise de la Savoie à la France (14 juin 1860) » et « Fête du 17 juin 1860 », dans Christian Sorrel, Paul Guichonnet (dir.), *op. cit.*, pp. 440-443 et 362-371.

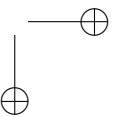
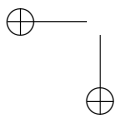
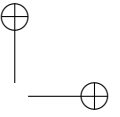
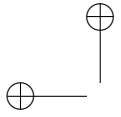
impérial prévoit une transition de six mois avant l'application complète des lois françaises<sup>49</sup>.

Les quatre-vingt-trois jours qui séparent la signature du traité de Turin de la prise de possession par la France constituent pour la Savoie une période d'une intensité particulière de part et d'autre du vote des 22 et 23 avril qui en constitue le cœur, mais que les historiens n'ont pas toujours suffisamment situé dans son contexte institutionnel. Or, l'évaluation des modalités et de la signification du consentement demandé aux populations en application du traité du 24 mars dépend largement de la mesure exacte de la situation d'un territoire placé entre deux souverainetés, l'une encore légale, mais de moins en moins légitime, l'autre bénéficiant d'une supériorité morale sans disposer du droit. De là découle un rôle déterminant pour les initiatives locales dont l'efficacité permet de consacrer, au terme d'une campagne accélérée, le ralliement des Savoyards à la France. Elles vont même jusqu'à envisager, face aux retards de la ratification du traité, pris pour des attermoissements, une sécession unilatérale pour assurer le respect de l'expression du suffrage universel, attitude paradoxale pour les notables conservateurs, hommes d'ordre et de foi. En ce sens, l'Annexion, fruit de la conjoncture diplomatique européenne, est aussi l'œuvre de la population savoyarde et des médiations sociales qui la guident peu à peu vers une conscience nationale<sup>50</sup>.

---

49. Jacques Lovie, *La Savoie dans la vie française de 1860 à 1875*, Paris, PUF, 1963, 632 p.

50. Christian Sorrel, « Deux “réunions” pour un destin français : la Savoie de 1792 à 1860 » (sous presse, École nationale des chartes).



## L’AFFAIRE DE MENTON ET ROQUEBRUNE

ALBERTO LUPANO

*Université de Turin*

**G**IACOMO CASANOVA, il celebre veneziano, tra l’altro laureato in leggi e acuto osservatore della società contemporanea, ebbe forse più occasioni di visitare Menton. Nella propria autobiografia, quell’*Histoire de ma vie* che è un gioiello della letteratura francese, tra l’altro, riferisce di una sosta avvenuta nella primavera del 1763<sup>1</sup>, durante un viaggio in nave ad Antibes. Sceso a terra, rese omaggio a Onorato III, principe sovrano di Monaco, di cui era stato cortigiano a Parigi, e fu presentato alla moglie, la genovese Maria Caterina Brignole Sale. La testimonianza di Casanova conferma che, secondo quanto è ben noto nella storia monegasca, i principi sovrani di Monaco tradizionalmente trascorrevano la maggior dell’anno a Parigi e soltanto nella bella stagione si recavano nel principato per villeggiare, non tanto nel palazzo di Monaco quanto nella residenza di Menton-Carnolès da loro favorita come la più deliziosa tra tutte. Casanova però, pur assecondando il principe, non sembrò entusiasta della località e scrisse di Menton: « ville qui n’est pas delicieuse<sup>2</sup> ».

Il conte Giuseppe Gorani, illuminista e economista lombardo, autore di preziose memorie sulle corti contemporanee, alla fine del XVIII secolo ripete in parte le impressioni del Casanova, aggiungendo però giudizi assai positivi sul principe di Monaco e sul suo saggio governo :

---

1. Sui soggiorni di Casanova a Menton e su quello del 1763, con osservazioni su alcune discrepanze rispetto ai tempi della presenza dei principi sovrani, cfr. Giacomo Casanova, *Storia della mia vita*, II, a cura di Piero Chiara e Federico Roncoroni, Milano, Mondadori, 1984, nota 1, p. 1723.

2. Jacques Casanova, *Mémoires*, VI, Paris, Garnier Frères, s. d., chap. VI, pp. 194-199.

« Il sovrano [Onorato III] è amato perché è munifico. Le imposte sono miti e percepite senza rigore. La giustizia è bene amministrata; i funzionari del sovrano gestiscono con una integrità rara. L'unico desiderio espresso dagli abitanti, quando sono passato da Monaco, è stato che il principe si decidesse a risiedere sempre tra loro<sup>3</sup> ».

Dopo la parentesi rivoluzionaria e napoleonica, lo stesso ménage dei principi sovrani di Monaco proseguì nel XIX secolo e così pure accadde nel periodo che ci interessa per l'*affaire* di Menton e di Roquebrune.

Menton e Roquebrune nell'antico regime rappresentavano circa i due terzi del territorio del principato di Monaco<sup>4</sup>. La regione era povera anche se abbastanza popolata : tra Sette e Ottocento Roquebrune aveva circa ottocento abitanti, Menton tremila, Monaco milleduecento. Localmente si parlava un dialetto misto di provenzale e italiano, quasi incomprensibile agli stranieri<sup>5</sup>. La popolazione intratteneva frequenti rapporti con Nizza e Ventimiglia. Le risorse erano scarse, rappresentate soprattutto dalla pesca e dal commercio nei porti di Monaco e Menton. Grazie al clima mite Menton produceva agrumi venduti pure alla Repubblica di Genova per la propria marina. Dal punto di vista dell'economia, Monaco e Menton si potevano definire due aree depresse. Ma erano importanti per Casa Savoia, perché specialmente durante l'inverno per raggiungere Nizza la via meglio percorribile era soprattutto la *corniche* che passava anche attraverso Menton e Roquebrune<sup>6</sup>.

La storia di Menton e Roquebrune è nota : nel 1346 furono acquistate dai Grimaldi che ne diventarono signori. Nel 1448 essi cedettero il castello di Roquebrune e i sei dodicesimi di Menton a Amedeo VIII di Savoia. Così i Savoia ottennero l'alta signoria feudale sulle due località ed ebbe inizio una situazione giuridica feudale a cui i Grimaldi, destreggiandosi tra Spagna e Francia, tentarono sempre di sottrarsi: da qui iniziarono varie controversie secolari, di tipo feudale, politico e amministrativo. Il duca di Savoia, nel tentativo di salvaguardare la propria signoria sui territori, feudi imperiali, chiesero per tre volte — ottenendola nel 1613, 1627, 1632 — la conferma dei loro diritti all'imperatore. Nel 1793 Menton e Roquebrune — come Nizza — furono annesse alla Repubblica francese.

3. Giuseppe Gorani, *l'Italia nel XVIII secolo. IV. Repubblica di Genova Corsica Principato di Monaco*, traduzione a cura di Giuseppe Caciagli, Pontedecimo, Arnera Edizioni, 1987, p. 168.

4. Sui luoghi cfr. Antoine Augustin Bruzen de Lamartiniere, *Monaco*, in *Le grand Dictionnaire géographique, et critique*, VII, à Venise, Chez J. B. Pasquali, 1737, p. 428 ; G. L. Domény de Rienzi, *Monaco*, in *Dictionnaire usuale et scientifique de Géographie*, Paris, Langlois et Leclercq, 1843, p. 686 ; Marie-Nicolas Bouillet, *Monaco*, in *Dictionnaire universel d'Histoire et de Géographie*, II, Paris, Hachette, 1855, pp. 1203-1204. In genere si metteva in evidenza che Menton era la località più importante del Principato : Adrien Balbi, *Abregé de Géographie*, I, à Paris, chez Jules Renouard et C.ie, 1838, p. 386 ; infine Goffredo Casalis, *Roccabruna*, in *Dizionario geografico storico-statistico-commerciale degli Stati di S. M. il Re di Sardegna*, XVI, Torino, presso Gaetano Maspero e G. Marzorati, 1847, p. 490. Sulla storia locale sia di Monaco sia di Menton, Gustave Saige, *Monaco. Ses origines et son histoire*, Monaco, Imprimerie de Monaco, 1897.

5. Antoine Augustin Bruzen de La Martiniere, *Menton*, in *op. cit.*, VII, p. 258.

6. Gianluigi Ugo, *Il confine Italo-Francese, storia di una frontiera*, Milano, Xenia, 1989, p. 78 ; Vittorio Adami, *Storia documentata dei confini del Regno d'Italia. I. Confine italo-francese*, Roma, Stabilimento poligrafico per l'amministrazione della Guerra, 1919.



Alla Restaurazione, col trattato di Vienna, le due comunità tornarono, insieme a Monaco, al principe legittimo, Onorato V, ma sotto il protettorato del re di Sardegna che nel 1816 ottenne la riconferma degli antichi diritti. Il trattato di Stupinigi del 1817 regolò le relazioni tra Monaco e Regno sardo<sup>7</sup>.

Se nell'antico regime il territorio del Principato di Monaco ricavò qualche vantaggio dall'essere crocevia d'importanza<sup>8</sup>, confinante con la Francia — che esercitava su di esso la sua 'protezione' — con la Repubblica di Genova e con gli Stati sabaudi, alla Restaurazione si ritrovò *enclave* del Regno di Sardegna<sup>9</sup>, *enclave* condizionata naturalmente dal potente unico, vicino che, tra l'altro, in ragione dei trattati di Vienna, ora teneva Monaco sotto il proprio protettorato.

Durante il governo del principe Onorato V tra i sudditi di Menton e Roquebrune e quelli di Monaco si acuirono vecchi contrasti: i monegaschi si sentivano superiori perché stando nella piccola capitale, potevano emarginare dalle cariche pubbliche i membri delle altre due comunità del Principato. Gli abitanti di Menton e Roquebrune percepirono l'amministrazione monegasca come vessatoria e soprattutto l'imposizione fiscale fu osteggiata perché considerata contraria agli antichi privilegi cittadini. In particolare Onorato V impose il monopolio del pane, proibendo ai sudditi qualunque rifornimento a Nizza. Insofferenza e litigi campanilistici distinsero la vita a Menton e Roquebrune durante la Restaurazione, provocando la nascita di un movimento separatista.

Nel Principato le cose mutarono con la diffusione europea dei principi liberali, costituzionali, e indipendentistici. In questo periodo di rinnovamenti causati dalla congiuntura politica e culturale, i cittadini di Menton e Roquebrune, sull'ondata delle rivendicazioni nazionalistiche e di autodeterminazione dei popoli serpeggianti in Europa, avanzarono le loro istanze per staccarsi dal Principato. Ebbe inizio la vicenda che può definirsi *l'affaire de Menton et Roquebrune*, una *querelle* diplomatica e politica che coinvolse le due comunità, il Regno di Sardegna, la Francia e il Principato di Monaco<sup>10</sup>. Un *affaire* che quasi mise a rischio la sopravvivenza dell'antico Stato mediterraneo.

Tutta la vicenda, molto ricca di elementi storico-giuridici per quel che si vedrà, appare assai ingarbugliata, assomiglia un po' a una di quelle commedie che

7. I testi in Clément Solaro de La Marguerite, *Traités publics de la Royale Maison de Savoie*, IV, Turin, Imprimerie Royale, 1836: 1817, 7 nov., *Articles de protection accordée par S. M. le Roi de Sardaigne à la Principauté de Monaco*, p. 317; 1817, 9 nov., *Articles arrêtés entre les Plénipotentiaires de S. M. le Roi de Sardaigne et ceux du Prince de Monaco en exécution des articles de protection du 8 nov.*, p. 378. Inoltre i sudditi del Principato erano assimilati ai sudditi sardi e si favoriva il loro ingresso nell'esercito e in genere nei pubblici impieghi sardi.

8. Anche se le comunicazioni erano scarse e difficili: lungo la *cornice* né vi era una buona strada né esisteva un efficiente servizio di trasporto marittimo.

9. In questa relazione la denominazione di Regno di Sardegna sarà alternata a quella di Piemonte per indicare gli Stati sabaudi.

10. Sul problema, la dettagliata memoria di Henri Moris, *Menton à la France. Documents officiels inédits sur la réunion de Menton et de Roquebrune en 1793 et en 1861. Recueils à l'occasion des fêtes du centenaire, suivis de Menton et Roquebrune villes libres, 1848-1861*, Paris, Plon Nourrit, 1896. Di recente una tesi di laurea torinese si è occupata dell'argomento: si rinvia a Francesco Pezzini, *La questione di Mentone e Roccabruna a metà del secolo XIX*, Università degli Studi di Torino, Facoltà di Giurisprudenza, Corso di Laurea in Scienze giuridiche. A. A. 2008-2009, relatore il Professore Gian Savino Pene Vidari, Biblioteca Federico Patetta del Dipartimento di Giurisprudenza, tesi 2085.

piacevano tanto al principe Florestano I, principale protagonista monegasco della faccenda. E' noto che il principe, personaggio di ampia cultura, viveva a Parigi quasi tutto l'anno, si era iscritto a una compagnia teatrale — Théâtre de l'Ambigue-Comique — e aveva sposato un'attrice, Marie Caroline Gibert de Lametz la quale poi si rivelò un'ottima principessa. La 'commedia' andata in scena a Menton e Roquebrune si svolge sotto la regia della politica internazionale, su un copione scritto a Parigi e a Torino, ha risvolti drammatici, per fortuna incruenti, presenta numerosi *coups de théâtre*, e si conclude con l'intervento di circostanze che rappresentano una specie di *deus ex machina* risolutivo di tutto l'intreccio. Sembra un po' un gioco delle parti, in cui ognuno svolge un ruolo fino a un certo punto, consapevole che oltre certi limiti non si può andare.

Le radici prossime dell'*affaire* si possono rintracciare nel 1821, quando in Europa scoppiarono moti rivoluzionari contro i sovrani legittimi per chiedere la fine dell'assolutismo e governi costituzionali. Le comunità di Menton e Roquebrune iniziarono a manifestare chiedendo di essere staccate da Monaco e di essere unite al Regno di Sardegna ; si agitò specialmente Menton, la località più popolosa del Principato, che languiva in generale, nei commerci, nel porto, e considerava assai preferibile il relativo benessere dei territori governati dalla dinastia sabauda<sup>11</sup>. Andò ancora peggio da novembre 1847 al 1848, quando intervenne una svolta decisiva: Menton si preparò a insorgere contro il principe Florestano I, succeduto a Onorato V, particolarmente osteggiato in città, e ribadì la volontà di annessione al Piemonte di Carlo Alberto.

Allora il principe sovrano di Monaco, pressato dagli eventi e considerando che il sole costituzionale ormai brillava su quasi tutta l'Europa e sull'Italia, concesse la Costituzione<sup>12</sup> il 10 febbraio 1848 ; tuttavia questa soluzione non soddisfece né Menton né Roquebrune le quali a partire dal 2 marzo reagirono compiendo una serie di atti solenni: si costituì il governo provvisorio, si proclamò l'indipendenza, si adottò la bandiera tricolore italiana (con al centro due mani strette tra loro), si pronunciò solennemente la decadenza della dinastia dei Grimaldi. Così nacque l'unione delle città libere di Menton e Roquebrune sotto il protettorato del Regno sardo. Carlo Trenca, sindaco di Menton, di tendenze filo-sabaude, fu posto a capo dell'unione. Non ci si limitò a manifestare in piazza e a contestare il legittimo governo monegasco, ma si passò a realizzare una ribellione vera e propria che non rivestiva però ancora il carattere di rivoluzione.

Le dottrine politiche e costituzionali del tempo distinguevano tra ribellione e rivoluzione. La ribellione è configurata come atto ufficiale, sia politico, sia amministrativo, contro l'autorità, contro la persona del sovrano, per sottrarsi alla sua

11. Abel Rendu, *Menton, Roquebrune et Monaco, Histoire administration et description de ce pays*, Paris, Comon, libraire-éditeurs, 1848, p. 73 ss. ; Rosa Maria Borsarelli, *Florilegio piemontese : documenti, personaggi, istituzioni, vicende dell'antico Stato sabauda (secoli XVI-XIX)*, Cuneo, Società Studi storici di Cuneo, 2000, p. 133 ss. ; Cfr. anche la ricostruzione, con citazione di documenti contemporanei sulla crisi di Menton, di Onorato Rey, tracciata da Giancarlo Rey di Villarey, *Un ufficiale monegasco per l'unità d'Italia*, Favria Canavese, Litografia Graficmania, 1996, pp. 25-30.

12. Per un commento alla Costituzione monegasca, Alberto Lupano, *Cultura giuridica, costituzioni, diritti della persona*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 207-210 ; il testo costituzionale è riprodotto alle pp. 239-241.

potestà, è atto di disobbedienza sostenuto magari anche con la forza ma senza i gravissimi effetti della rivoluzione, la quale invece rappresenta il mutamento del tutto violento nel governo<sup>13</sup>. Il gesto di Menton, almeno inizialmente, va inquadrato come una ribellione, non alla stregua di una rivoluzione diretta a distruggere tutto l'ordine politico costituito.

Florestano I si comportò da gentiluomo qual era e, dopo avere chiesto aiuto alla guarnigione sarda nel controllo dell'ordine pubblico, non forzò la mano nei confronti dei rivoltosi. Anzi, allo scopo di pacificare gli animi, si fece da parte affidando la reggenza del Principato al figlio Carlo III ma senza riuscire a risolvere la crisi innescata da Menton. Il 22 giugno, sull'esempio di quanto si andava facendo nella pianura padana dove l'esercito liberatore di re Carlo Alberto raccoglieva territori e popoli, anche a Menton si svolse il plebiscito per l'annessione al Regno sardo che diede esito ampiamente favorevole. Il principe di Monaco protestò contro il plebiscito, sia alla corte di Francia sia alla corte di Torino; contestò anche i risultati elettorali, ribadendo di essere il sovrano legittimo di Menton in base ai trattati di Vienna del 1815 e appellandosi alle potenze firmatarie degli accordi internazionali.

Re Carlo Alberto in questa circostanza ebbe numerosi ragionevoli motivi per atteggiarsi da 'Italo Amleto'<sup>14</sup>, senza sapere bene come agire a livello politico. Il principe sovrano di Monaco invocava, giudiziosamente e legittimamente, il diritto internazionale fissato a Vienna. Il Piemonte, attraverso la guerra di liberazione nazionale condotta contro l'Austria-Ungheria, andava incorporandosi gran parte dell'Italia settentrionale, dstando l'impressione, biblicamente intesa secondo le suggestioni romantiche, di rivestire il ruolo di un nuovo Davide in lotta con un colosso Golia rappresentato dall'Impero asburgico. Annettersi anche il territorio di Menton e Roquebrune, appartenente a un piccolo Principato, inerme sullo scenario internazionale e inoffensivo a livello politico e militare, sebbene sulla base di un plebiscito — però contestato energicamente dal regnante spossessato — recava con sé il pericolo di mettere il governo di Torino in cattiva luce a livello generale, quasi da renderlo un sopraffattore di diritti anziché un liberatore di popoli oppressi. Tra l'altro è noto che, secondo il diritto internazionale, quando il territorio protetto è inglobato dallo Stato protettore, il protettorato si estingue.

Il re sardo chiese di occuparsi del problema al generale Ettore Perrone di San Martino, ministro degli esteri sardo, che non risolse nulla. Domandò inoltre un parere sul da farsi a un giurista finissimo, fedele servitore della monarchia sabauda, Federico Sclopis<sup>15</sup>, avvocato generale, che all'inizio rilevò che la prima supplica di unione delle due comunità al Piemonte riguardava soprattutto i rapporti tra il principe sovrano di Monaco e i propri sudditi, materia su cui non spettava al re di Sardegna pronunciarsi. In seguito, quando la faccenda si evolve, suggerì una

13. *Dizionario politico nuovamente compilato ad uso della gioventù italiana*, Torino, Pomba, 1849, p. 64 : « la Ribellione si fa contro l'autorità ; la Rivoluzione contro l'ordine sociale intero ».

14. Seguendo la famosa definizione di Giosué Carducci contenuta tra i versi di *Piemonte*.

15. Sull'opera giuridica del personaggio cfr. le riflessioni di Gian Savino Pene Vidari, *Premessa*, in Federico Sclopis, *Della legislazione civile. Discorsi*, ristampa a cura di G. S. Pene Vidari, Torino, Giappichelli Editore, 1996, pp. IX-XXX.

soluzione, invero non molto brillante, di tipo risarcitorio e finanziario: acquisire al Regno sardo il territorio di Menton e Roquebrune corrispondendo un'adeguata indennità al principe sovrano di Monaco<sup>16</sup>. Soluzione che, comunque, non avrebbe risolto il nocciolo politico della questione. Tra l'altro le acque si mossero anche in campo internazionale: l'Inghilterra preoccupata dall'*affaire* chiese spiegazioni a Vincenzo Gioberti, 'primo ministro' sardo.

Carlo Alberto agì prudentemente, senza procedere all'unione delle due comunità provenzali ai regi Stati ; dunque si regolò in maniera vistosamente diversa rispetto a quanto aveva stabilito nello stesso tempo per i Ducati di Parma, Piacenza e Stati annessi, di Modena e Reggio, subito incorporati al Regno di Sardegna dopo le insurrezioni contro i rispettivi sovrani e dopo lo svolgimento dei plebisciti. Nemmeno adottò la formula dell'unione condizionata adottata per annettersi Venezia, Milano e la Lombardia.

Il regio decreto sabauda del 18 settembre 1848 dispose in maniera rigidamente tecnica e burocratica, richiamandosi in modo incolore agli « atti degli abitanti » delle due comunità mediterranee, evitando pronunce di carattere politico e giudizi comunque compromettenti :

« Visti gli atti degli abitanti di Menton e di Roccabruna delli 2 marzo, 28 maggio, 26 e 30 giugno corrente anno, comandiamo che i due comuni di Menton e di Roccabruna verranno indilatamente occupati dal nostro Governo per essere provvisoriamente tenuti e governati secondo le leggi ivi vigenti, sinché venga ulteriormente e definitivamente provvisto<sup>17</sup> ».

Il re sembrò agire quasi esclusivamente nella funzione di protettore del Principato di Monaco. Così Carlo Alberto avrebbe potuto giustificare il proprio operato anche a livello internazionale, secondo le prerogative di capo dello Stato titolare del protettorato<sup>18</sup>. Nella fattispecie l'istituto del protettorato si prestava a legittimare questo comportamento di tipo supplente per colmare le presunte gravi inadempienze dell'amministrazione monegasca lamentate dalla popolazione locale. Il re continuò a mantenere una guarnigione sarda a Monaco e a Menton per controllare l'ordine pubblico ; sia Menton sia Roquebrune furono fatte rientrare nella divisione di Nizza sotto il profilo formale amministrativo: infatti il regio decreto del 23 dicembre 1848 istituì il mandamento di Menton e la tappa d'insinuazione; si riordinarono anche la magistratura e la polizia territoriali.<sup>19</sup> A Menton e a Roquebrune si applicò il regime politico piemontese, compreso lo Statuto.

16. Cfr. la pertinente documentazione conservata in Archivio di Stato di Torino, poi citato A. S. T., Corte, Corrispondenza Ministro degli Esteri del Re di Sardegna ; Corte, Principato di Monaco, mazzo di ultima addizione 1848 ; Corte, Materie relative all'Interno in generale, 1848, mazzo 12.

17. R. D. n. 791, in *Atti del Governo di S. M. il Re di Sardegna*, XVI, Torino, Stamperia reale, 1848, pp. 723-724, dal tono rassicurante e ministeriale.

18. Giovanni Kojanec, *Protettorato*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XIV, Torino, Utet, 1967, pp. 242-245.

19. R. D. 864, in *Atti del Governo di S. M. il Re di Sardegna*, XVI, Torino, Stamperia reale, 1848, pp. 1317-1320.

Dunque, senza che si procedesse a una decisione formale sull'annessione al Piemonte, il destino delle due comunità rimase sospeso: a Torino si optò di lasciarle città indipendenti, applicando loro il regime politico-amministrativo piemontese.

Il 23 marzo 1849 la sconfitta di Novara segnò drammaticamente la fine del regno di Carlo Alberto. Durante il viaggio verso il patetico esilio a Oporto il sovrano abdicatario dovette ricordarsi da vicino del contenzioso aperto con il Principato monegasco perché, lasciata Novara, in incognito, sotto il nome di conte di Barge, percorse pure la 'via di Nizza', passando anche per il santuario della Madonna del Laghetto — oggi Notre-Dame de Laghet — dove una lapide ricorda ancora ai pellegrini l'ultima visita del re.

L'affaire di Menton e Roquebrune rimase sospeso e quiescente fino al 1857<sup>20</sup>.

Una svolta, almeno di carattere giuridico e culturale sulla vicenda, avvenne quando re Vittorio Emanuele II incaricò Luigi Amedeo Melegari<sup>21</sup> di preparare una memoria per fissare il punto sulla questione e sui diritti del re di Sardegna riguardo a Menton e Roquebrune. Il Melegari, avvocato, giunse a Torino da esule e fu apprezzato grazie alle sue grandi capacità intellettuali, divenendo prestigioso docente di diritto costituzionale nell'Università di Torino. La sua maturazione politica l'aveva successivamente condotto a essere liberale e mazziniano, infine, da convinto fautore del Risorgimento, s'era votato alla monarchia sabauda, e, soprattutto, si collocava tra i migliori giuristi attivi a Torino, competente sia nel diritto comune sia nel diritto internazionale.

Il Regno sardo andava preparando la seconda guerra d'Indipendenza italiana e in vista dell'alleanza con Napoleone III ci si premuniva in molti modi.

Melegari compone un'opera molto interessante. Essa ha la sostanza di un parere, è impostata in buona parte a somiglianza di un *consilium pro veritate* del diritto comune, in cui il giurista seleziona e presenta gli argomenti di fatto e di diritto favorevoli al proprio committente. Tuttavia Melegari non parla di responso, di consiglio o di parere: invece intitola il suo libro *Question de Menton et de Roccabruna. Mémoire avec documents publiés par ordre du Gouvernement Sarde*<sup>22</sup>, e, probabilmente su suggerimento del sempre accorto e reticente governo subalpino, lo pubblica anonimo a Torino nel 1857. Formalmente Melegari presenta l'opera come un *pamphlet*, un *mémoire*, un opuscolo divulgativo, destinato a una diffusione vasta, non soltanto tra dotti giuristi e togati. Va rilevato che a quel tempo la predisposizione di un responso giuridico *pro veritate* era ancora possibile, ma sarebbe sembrata operazione pesante, destinata ai tecnici della materia, cosa da parrucconi, insomma. Invece il libello di Melegari è agile, non troppo appesantito dalle note e dalle citazioni, affascina, intriga il lettore; non è solo per addetti ai lavori, giudici e avvocati, ma è per tutti, esce per far discutere.

20. Tra l'altro, nel 1854 Carlo III di Monaco, figlio di Florestano I, tentò di impossessarsi di Menton con un colpo di mano militare ma venne bloccato dai cittadini e trasportato a Nizza dove fu rimesso in libertà.

21. Per tutti, Gian Savino Pene Vidari, *Melegari, Luigi Amedeo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, LXXIII, Roma, Istituto per l'Enciclopedia Italiana, 2009, pp. 281-286.

22. [Luigi Amedeo Melegari], *Question de Menton et de Roccabruna. Mémoire avec documents publiés par ordre du Gouvernement Sarde*, Turin, Imprimerie Royale, 1857.

Melegari suddivide la materia in dodici punti.

Innanzitutto dichiara la necessità di « rétablir, sur les bases du droit, la paix générale<sup>23</sup> ». Questa era la parola d'ordine nel Regno sardo, sia in prospettiva conciliativa verso le popolazioni coinvolte, sia per non offendere i sovrani di Monaco. Poi afferma che i titoli giuridici vantati dai Savoia e dai Grimaldi su Menton e Roquebrune sono assai differenti: i Savoia hanno un potere che coincide con la proprietà; mentre i Grimaldi regnano come sovrani solo a Monaco, sono usufruttuari di Menton e Roquebrune<sup>24</sup>.

Analizza il testo della donazione fatta dai Grimaldi ai Savoia su Menton e Roquebrune nel 1448. Qui si prevede la cessione ai Savoia di tutta Roquebrune e di undici dodicesimi di Menton. Riconosce che la fattispecie rientra nella tradizionale configurazione del feudo oblato<sup>25</sup>. Ciò è confermato ancora da un arbitrato del 1714 richiesto alle corti di Inghilterra e Francia<sup>26</sup>, arbitrato che conferma la alta sovranità del Savoia anche secondo il diritto internazionale<sup>27</sup>. Melegari deve ammettere che il feudo era stato abolito in Francia nel 1789, nel 1797 in Piemonte<sup>28</sup>. E' impossibile, dopo le riforme di Carlo Alberto, che Menton e Roquebrune siano considerati oggi come feudi del re di Sardegna dati in godimento al principe di Monaco. Tuttavia alcune conseguenze giuridiche dell'assetto giuridico d'antico regime vanno ben ponderate e i loro effetti vanno traslati e inquadrati nella situazione contemporanea: i diritti dell'alto signore — la Casa di Savoia — coincidono con la sovranità, e non è nemmeno possibile attribuire la sovranità piena all'antico vassallo — il principe di Monaco — perché egli si era spogliato del feudo espressamente al momento della costituzione del nuovo rapporto feudale nel 1448. Nei Savoia, ex feudatari di Menton e Roquebrune, si consolidano due situazioni giuridiche determinanti: essi ora sono titolari sia della sovranità, sia del protettorato sancito a Vienna nel 1815 su tutto il Principato.

La controversia, secondo Melegari, va inquadrata giuridicamente nella configurazione dei rapporti tra un ex *vassus*, il principe di Monaco, e un ex *senior*, la casa di Savoia. La qualità principale del vassallo è quella di essere investito direttamente dal signore, il quale ha una sua giurisdizione naturale a cui l'inferiore deve sottostare. Il principe di Monaco invece — osserva il giurista — si appella alla Francia, vuole trasferire una controversia di diritto interno a livello di controversia internazionale. La questione va dunque risolta in base alle leggi vigenti nel Regno sardo in cui si trovano i territori oggetto del contenzioso, non va portata sul piano diritto internazionale.

23. [Luigi Amedeo Melegari], *Question cit.*, p. 9.

24. [Luigi Amedeo Melegari], *Question cit.*, p. 109 ss.

25. [Luigi Amedeo Melegari], *Question cit.*, p. 11 ss. ; sulla materia feudale, Corrado Pecorella, *Feudo*, in *Novissimo Digesto Italiano*, VII, Torino, Utet, 1961, pp. 256-267, e Guido Astuti, *Feudo*, in *Enciclopedia del diritto*, XVII, Milano, Giuffrè, pp. 42-47.

26. [Luigi Amedeo Melegari], *Question cit.*, p. 19.

27. [Luigi Amedeo Melegari], *Question cit.*, p. 109.

28. [Luigi Amedeo Melegari], *Question cit.*, p. 37 ss. Tuttavia i supremi magistrati sabaudi interpretarono a modo loro le norme del 1797 sull'abolizione della feudalità, ritenendole nulle e di nessun valore a causa del timore rivoluzionario che le aveva provocate, Carlo Dionisotti, *Storia della magistratura piemontese*, II, Torino, Roux, 1882, pp. 13-14.

Il diritto feudale applicato negli antichi Stati sardi è quello ‘classico’ il quale stabilisce che il vassallo non è legittimato a esercitare pieni poteri sul feudo anche se il feudo cambia signore. Nell’ipotesi in cui il feudo si estingua, in chi si consolida la proprietà dei beni oggetto del feudo? Nel *dominus eminens*, non nel vassallo, per regola fondamentale del diritto feudale<sup>29</sup>.

Invano il principe di Monaco tenta di appellarsi alle potenze europee, la Francia prima di tutte, insieme al diritto internazionale. Egli invoca il trattato di Peronne del 1641<sup>30</sup>, in cui si istituì il protettorato francese — sostitutivo di quello della Spagna — nel cui testo si dava per scontata la sovranità di Monaco su Menton e Roquebrune. Melegari sul punto invita a riflettere storicamente, a valutare il trattato di Peronne inserendolo nel contesto politico del suo tempo. L’accordo era scaturito dall’amicizia tra la Francia e Monaco, alleanza causata da una crisi politica precedente nella quale i monegaschi volevano liberarsi dell’ingombrante protezione spagnola, sostituendola con la francese. Dunque il trattato di Peronne rifletteva la situazione politico-diplomatica contingente, non rispecchiava la realtà giuridica fissata da secoli in base al diritto comune e al diritto feudale. Tant’è che il trattato di Vienna del 1815 non cita mai il trattato di Peronne — così apertamente contrario al diritto sostanziale — stipulato senza interpellare il duca di Savoia (rappresentando una sorta di schiaffo diplomatico da parte del re di Francia). Peronne è stato un dispetto, motivato dalla situazione politica del 1641<sup>31</sup>.

Alla Restaurazione, per motivi di convenienza pratica amministrativa e non per motivi di diritto, Menton e Roquebrune furono nuovamente infeudati dal re di Sardegna al principe di Monaco. Nell’atto di re infeudazione si tengono bene distinti a favore del re di Sardegna i ruoli di protettore del principato da quelli di sovrano di Menton e Roquebrune. Melegari osserva che, in quanto beni feudali, in qualunque momento i due territori avrebbero potuto essere assorbiti dallo stato sabauda perché appartenenti al demanio di Stato<sup>32</sup>.

Inoltre la devoluzione totale dei due feudi alla corona sarda sarebbe possibile anche per motivi di fatto :

« par faute de foi et hommage; les abus sans nombre que le vassal avait fait de ses droits, la deterioration du fief qui s’ensuivait et l’impuissance ou le prince se trouvait d’administrer la justice qu’il tenait de sa majesté, auraient suffi au besoin<sup>33</sup>».

Esauriti gli argomenti strettamente giuridici, Melegari passa a invocare i motivi di fatto a favore del re di Sardegna: il principe sovrano di Monaco è assente, risiede quasi sempre a Parigi ; Menton e Roquebrune si sentono trascurate, sono scontente, sono in condizione decadente per il disinteresse del sovrano, ci sono

29. [Luigi Amedeo Melegari], *Question cit.*, p. 111 e p. 45.

30. [Luigi Amedeo Melegari], *Question cit.*, p. 16 ss.

31. [Luigi Amedeo Melegari], *Question cit.*, pp. 51- 54.

32. [Luigi Amedeo Melegari], *Question cit.*, p. 75

33. [Luigi Amedeo Melegari], *Question cit.*, pp. 75-76.

stati abusi di potere dei funzionari del principe, l'amministrazione è disdicevole e incapace, lo sviluppo delle iniziative cittadine è bloccato<sup>34</sup>.

Melegari ammette che il principe di Monaco aveva proposto di cedere le due comunità per quattro milioni di franchi al re di Sardegna, ma eccepisce che il re ha dalla sua parte il diritto. Perché pagare per acquistare ciò che si ha già legittimamente?

Sulla situazione contemporanea delle località, Melegari aveva affermato, forse con una interpretazione un poco frettolosa, che :

« En 1848, Charles-Albert [...], n'hésita pas à exaucer les vœux solennellement exprimés par les populations des deux communes, et en décida l'incorporation [...] Il aurait eu des raisons suffisantes pour faire prononcer, selon les formes féodales, la commise du fief, comme il aurait été fondé à en provoquer la rentrée au domaine public, d'où l'on avait distrait contrairement aux constitutions de la monarchie; mais par un sentiment de modération et de bienveillance à l'égard de la famille de son vassal, il préféra donner à l'annexion un caractère d'une réforme politique<sup>35</sup>».

La *Question de Menton et de Roccabruna* del Melegari circolò in Italia, in Francia, in Europa. Rappresentò una eccellente difesa d'ufficio delle ragioni del re di Sardegna su tutta la faccenda. Non a caso, proprio a partire dal 1857, anno di pubblicazione del libro, fino al 1858 si avviarono le trattative tra il Governo piemontese presieduto da Cavour e Napoleone III, uniti infine dall'alleanza che li avrebbe condotti a combattere insieme; frattanto si intavolarono anche negoziati col principe di Monaco Carlo III. A proposito di Menton e Roquebrune, per i tre anni successivi, intervennero sia la diplomazia ufficiale sia la diplomazia segreta, con tanti personaggi, tante proposte e controproposte — secondo quel che si dirà più avanti — ma senza concludere nulla di concreto sulle due comunità che rimasero in una specie di limbo, come se il loro destino fosse rimasto sospeso.

Nel 1860, al momento in cui Nizza e la Savoia, terre sabaude, furono cedute ai Francesi, dopo i soliti plebisciti, che, come tutti quelli del Risorgimento, sortirono infallibilmente esiti filogovernativi, Menton e Roquebrune vennero considerate parte del Nizzardo e passarono anch'esse alla Francia che nel 1861 versò a Carlo III di Monaco un'indennità di quattro milioni di franchi per la perdita delle due antiche comunità del Monegasco<sup>36</sup>. Inoltre va osservato che fin dal 1858, con regio decreto del 5 settembre, il Regno di Sardegna aveva autorizzato la vendita del territorio quasi incolto di Garavan, utile alla eventuale espansione di Menton<sup>37</sup>;

34. [Luigi Amedeo Melegari], *Question* cit., p. 73

35. [Luigi Amedeo Melegari], *Question* cit., p. 23.

36. In merito si veda Alfonso Scirocco, *L'Italia del Risorgimento 1800-1871*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 391 ss.

37. La documentazione relativa a questo negozio, con mappe e computi, sta in Archivio di Stato di Torino, Camerale, Demanio, Divisione IV, Ragioneria, versamento 1876, segn. provv., Pos. 9, p. seconda), Fasc. Cessione di Nizza e Savoia; mazzo 221, Direzione generale del Demanio — Tasse, Vendita di Garavan. Per queste segnalazioni archivistiche relative a Garavan, sono debitore alla Dottoressa Simonetta Tombaccini Villefranque che ringrazio di cuore della sua generosa collaborazione al mio lavoro.



anche questa circostanza può essere interessante segnale dell'atteggiamento del governo sardo, suscettibile di diverse letture.

Alla fine Menton e Roquebrune sembrarono sconfitte nelle loro aspirazioni iniziali, in nome delle quali si erano ribellate al sovrano legittimo, invocando la riunione al Regno di Sardegna.

Invero nel 1848 sono stati numerosi i popoli in Europa che si sono sollevati. Menton e Roquebrune si ribellano per ragioni contingenti, di opportunità, si sentono abbandonate dal principe di Monaco, vedono che Nizza prospera sotto il re di Sardegna. Allora insorgono ma muovendosi in una duplice prospettiva: da una parte chiedono l'annessione al Piemonte che si era messo a capo del movimento italiano unitario, che faceva la guerra all'Austria-Ungheria, che aveva adottato il tricolore (secondo quel che si è già scritto, anche Menton lo assume sebbene modificato). Così agendo Menton e Roquebrune sembrano seguire i modelli di altri territori, Lombardia, Venezia, Piacenza, Parma, Modena che prima erano insorti contro il sovrano legittimo, poi avevano chiesto l'annessione al Regno sardo<sup>38</sup>.

Ma ragionando secondo un'altra prospettiva, l'atteggiamento di Menton e Roquebrune potrebbe richiamare suggestioni persino di lealismo di stampo tradizionale, si direbbe di antico regime, perché le due comunità da una parte rifiutano obbedienza al loro sovrano accusato di abusi, dall'altra si rivolgono proprio al re di Sardegna che è stato alto signore feudale dei territori (e che rimane protettore del Principato, ed è sovrano 'forte' in campo italiano). Nell'antico regime, quando un feudatario teneva un comportamento vessatorio e antiggiuridico, il popolo, entro certi limiti, poteva reagire e ribellarsi, poteva opporre la propria resistenza a ordini illegittimi, fino a conseguenze estreme. I giuristi del diritto comune, in certe circostanze eccezionali di vessazione, riconobbero la legittimità della resistenza oppure della ribellione al signore feudale. Ad esempio nel Cinquecento ci sono stati esempi di rivolte antifeudali cruente passate alla storia: come a Crescentino, in Piemonte, contro i marchesi Tizzoni; come a Castelgoffredo, contro Rodolfo Gonzaga; come a Fuentecovejuna in Spagna, contro il commendatore dell'ordine di Calatrava divenuto tiranno del luogo<sup>39</sup>. Si tratta di casi in cui, dopo gli eventi, accertati i fatti e le rispettive ragioni, il sovrano naturale o l'imperatore ha poi assolto i colpevoli di ribellione, riconoscendo una certa legittimità della reazione popolare<sup>40</sup>.

Nel caso di Menton e Roquebrune ci si trova in ben altra epoca, ma a livello ideale si può intravedere qualche legame con il passato. Si è in pieno romanticismo, in un'epoca molto sentimentale che rivaluta il periodo cavalleresco e feudale.

38. Con alcune eccezioni, ad esempio la città di Verona che non chiese l'annessione al regno sardo: si consultino i decreti luogotenenziali n. 747, per Veneto e Lombardia, n. 748 per i Ducati di Parma, di Modena, n. 751 ancora per la Lombardia e per le città e province del Veneto aderenti al Piemonte, in *Atti del Governo di S. M. il Re di Sardegna*, XVI, Torino, Stamperia reale, 1848, rispettivamente alle pp. 533-532; 533-534; 541-543.

39. Quest'ultima vicenda ebbe la singolare sorte di essere celebrata da Lope de Vega, massimo drammaturgo spagnolo del secolo: si legga Felix Lope de Vega, *Fuenteovejuna*, traduzione italiana in prosa di A. Gasparetti, Milano, Rizzoli, 1965.

40. Cfr. le riflessioni sugli argomenti in oggetto contenute in Alberto Lupano, *Aimone Cravetta (1504-1569) giurista del diritto comune*, Torino, Deputazione Subalpina di Storia Patria, 2008, pp. 219-220.

Si può scorgere ancora qualche sfumatura del lealismo d'antico regime nell'atteggiamento di Menton e Roquebrune ribelli al principe di Monaco invocando il motivo che egli abbia violato privilegi antichi, diritti secolari, esercitando un'autorità tirannica, in spregio delle vetuste tradizioni che riconoscevano alle comunità alcune limitate autonomie locali. Si vede il risveglio del popolo e di una coscienza sociale, la sua fermezza nell'assumersi una responsabilità collettiva, segno di raggiunta maturità civile, pronto ad accettare tutte le conseguenze del proprio gesto.

Non sembra che, di fondo e in modo predominante, a Menton, insorta contro Florestano I, si adducano tanto dei principi nazionalistici, di italianità — se non come elementi di moda, di facciata — quanto piuttosto che ci si muova in una prospettiva ben conservatrice e tradizionale per cui le comunità ribelli domandano l'annessione al successore dell'alto signore feudale, cioè al re di Sardegna. Se il principe sovrano di Monaco ha violato le libertà, la giustizia vuole che si torni ai Savoia. Si potrebbe valutare questo di Menton e Roquebrune come un caso singolare, visti i tempi, in cui si faceva strada in Europa il principio di nazionalità, non si rispolveravano di certo i principi feudali, superati dalla storia e dalla società.

A questo punto, nel 1857, esce il parere del Melegari, camuffato da libello, da *pamphlet*, per circolare meglio. Allora l'intervento di Melegari calza bene, capita al momento giusto, coincide con la posizione dei mentonaschi, anche, senza averne l'apparenza, per dare forma giuridica alle loro rivendicazioni, alle esternazioni fin qui concepite sulla carta, realizzate nei cortei, nelle manifestazioni di piazza dell'opinione pubblica. E' il testo di Melegari che fissa in veste giuridica la loro volontà, la supporta, la sostanzia, dà un sostegno tecnico giuridico rilevante perché, pur restando anonimo — ma, s'intende, di quell'anonimato che popolarmente in Italia, sulle reminescenze della commedia dell'arte, suole definirsi 'segreto di Pulcinella' — non proviene da un avvocato qualunque ma da un abilissimo giurista costituzionalista dell'Ateneo torinese.

Riflettendo sulla conclusione della vicenda, è evidente che le aspirazioni di Menton e Roquebrune sono state frustrate dalla politica e dalla diplomazia del conte di Cavour, non dal diritto. Il diritto, quello esposto brillantemente da Melegari, dà ragione alle due comunità e ai Savoia. E' interessante considerare che in questo *affaire* molto complesso nessuno sembra aver avuto né il tempo né la volontà di esporre motivi fondati per controbattere puntualmente le ragioni giuridiche addotte da Melegari<sup>41</sup>, né la Francia, né Monaco. Probabilmente perché più o meno tutti intuivano che il contenzioso si sarebbe risolto non sul piano strettamente giuridico ma su quello politico internazionale. Infatti, in analoghe circostanze, la soluzione più giudiziosa, sia per la diplomazia, sia per le regole invalse

41. In precedenza erano già circolate delle pubblicazioni a sostegno delle rispettive ragioni sabau-de e monegasche su Menton e su Roquebrune, ricordate da Melegari: *Mémoire historique sur Monaco, Menton et Roccabruna, rédigé d'après les documents originaux existant à Turin dans les archives du Royaume, publié par ordre du Gouvernement*, Turin, Imprimerie Royale, 1850; *Réfutation du Mémoire publié par ordre du Gouvernement sarde en 1850 sur Monaco, Menton et Roccabruna*, Paris, chez Firmin Didot frères, 1850

fin dall'antico regime, sarebbe stata quella di domandare un arbitrato internazionale, al papa, oppure ad altre potenze estranee al contrasto. Invece si è preferito attendere l'evoluzione della situazione, si sono lasciate Menton e Roquebrune in stato di attesa, con una parvenza di amministrazione sabauda ma senza procedere all'annessione formale auspicata dalle due popolazioni, senza dare corpo alle aspirazioni popolari, alle speranze, alle illusioni di quella stagione, tutti sentimenti esaltanti che somigliavano un po' agli oli essenziali prodotti a Menton<sup>42</sup>, intensamente profumati ma destinati a evaporare in fretta. Forse Menton sperava pure di destare simpatia nell'opinione pubblica subalpina grazie alla presenza nell'esercito sardo di soldati volontari o di figure di ufficiali del rango del generale Onorato Rey di Villarey, caduto poi valorosamente nel 1866 a Custoza, durante la terza guerra d'indipendenza italiana. Nel 1860 egli, insieme alla maggioranza dei familiari, aveva optato per la cittadinanza del Regno sardo e poi del Regno d'Italia, ma era legatissimo a Menton, tanto che i figli superarono difficoltà enormi nel trasporto del cadavere dal lontano campo di battaglia alla tomba di famiglia nel cimitero di questa città<sup>43</sup>.

Il personaggio chiave per comprendere l'esito dell'affaire di Menton e Roquebrune dovrebbe essere individuato in Camillo di Cavour. Egli si è servito delle velleità autonomistiche di queste due comunità per ottenere i risultati a cui mirava. Politicamente guardava alla penisola italiana, non alla Francia o alla Costa azzurra. Si serviva di tante pedine nel gioco diplomatico. Per i suoi fini una merce di scambio valeva l'altra per arricchire la posta in gioco che faceva gola a Napoleone III. E' nei meandri dell'eterna ragion di Stato e del machiavellismo piemontese e italiano, incarnato abilmente dallo statista torinese, che si trova una lettura ragionevole della vicenda di Menton e Roquebrune.

L'immagine tradizionale vede Cavour come il grande tessitore del Risorgimento, un mito. Oggi la sua opera è presentata in tanti modi diversi, persino in versione moderatamente federalista: egli avrebbe aspirato a formare solo un regno dell'Italia del nord, sarebbe stato favorevole persino a un certo decentramento amministrativo. In realtà il personaggio si presta a molte interpretazioni grazie alla sua intelligenza e alla sua spregiudicatezza, dirette a una politica basata anche sull'ambiguità, sulle furbizie dialettiche, sull'impiego cinico e disinvoltato di qualunque mezzo e sotterfugio. In tale senso, il disincantato mondo anglosassone ha lasciato su di lui giudizi quasi concordi: Benjamin Disraeli, Henry Cowley, John Acton, persino il rappresentante degli Stati Uniti a Torino, John Daniel, lo descrivono come totalmente privo di scrupoli, machiavellico nel senso pieno del concetto<sup>44</sup>. Allora non deve sorprendere che sull'affaire di Menton abbia giocato la politica estera e diplomatica di Cavour nelle sue differenti, altalenanti fasi di maturazione. Il conte torinese sapeva trarre gli accordi giusti da qualunque situazione. Nel 1857 Cavour

42. Marie-Nicolas Bouillet, *Mentone*, in *Dictionnaire universel d'Histoire et de Géographie* cit., II, p. 1170.

43. Giancarlo Rey di Villarey, *op. cit.*, p. 143.

44. Denis Mack Smith, *Cavour*, traduzione di Giovanni Rossi, Milano, Gruppo editoriale Fabbri, 1984, pp. 175, 181, 305. In Francia è crescente l'interesse su Cavour, come attesta la recente, più benevola biografia di Gilles Pécout.

sembrò volere l’annessione di Menton e Roquebrune senza versare indennizzi al Principato di Monaco perché i Savoia disponevano già dei due comuni, ma, al fine di convincere Napoleone III, lo statista piemontese puntò sul lavoro diplomatico tra le corti di Parigi e di Torino, soprattutto sull’impegno dell’inviato straordinario e ministro plenipotenziario sardo conte Salvatore Pes di Villamarina, inviato alla corte francese per discutere delle due comunità ribelli<sup>45</sup>. Non ignorava che a Parigi c’erano anche amici e sostenitori delle ragioni dei principi Grimaldi. Personaggi influenti esercitavano pressioni sull’imperatore dei Francesi. Ad esempio, il ministro francese degli affari esteri, conte Alexandre Colonna Walewski<sup>46</sup>, non fu favorevole al Piemonte, sostenne la necessità di un indennizzo da parte dei Savoia ai principi Grimaldi su Menton e Roquebrune. Anche i conti di Gramont e di Fougère abbracciarono il partito monegasco. L’imperatrice Eugenia fu molto amica della moglie di Carlo III di Monaco. Il Villamarina suggerì a Cavour di fomentare la rivolta a Menton, idea prima accolta dal ministro poi abbandonata<sup>47</sup>. A un certo punto però Cavour ipotizzò di chiedere la cessione dell’intero Principato di Monaco ai Savoia, su corresponsione di un’indennità — proposta dal conte Colonna Walewski — di dieci milioni di franchi. Però il principe sovrano Carlo III giudicò la somma troppo esigua<sup>48</sup>. La situazione di stallo nei negoziati si protrasse dall’estate 1857 fino a novembre. A questo punto Cavour abbandonò l’idea di acquisire tutto il Principato: allora, da parte sabauda, venne offerto al principe di Monaco il versamento annuale di 120000 franchi vitalizi per Menton e Roquebrune. La proposta fu però giudicata insufficiente dal conte Colonna Walewski che rilanciò l’esborso di un’indennità di almeno 15000 franchi annuali<sup>49</sup>. In seguito a questa mossa della diplomazia francese da Torino non giunsero più disposizioni, si nicchiò, si prese tempo, per giocare ancora su tavoli diversi.

Nel 1858 si conclusero i ben noti accordi di Plombières<sup>50</sup>. Al conte di Cavour, nella calma delle cure termali, riuscì di convincere Napoleone III a scendere in campo col re di Sardegna nella seconda guerra d’Indipendenza italiana contro l’Austria-Ungheria. L’imperatore dei Francesi in cambio dell’aiuto militare chiese la cessione della Savoia e di Nizza, le nozze tra Gerolamo Napoleone e Maria Clotilde di Sardegna, figlia del re Vittorio Emanuele II. Cavour lasciò in sospeso la cessione di Nizza, invocando il principio di nazionalità. Fu promossa una ulteriore attività diplomatica, parallela a quella ufficiale, svolta a Parigi da Costantino Nigra, in missione segreta, e dalla contessa Virginia di Castiglione a favore del Piemonte.

45. La corrispondenza tra Cavour e Villamarina rivela i passi compiuti per ottenere l’assenso francese alla annessione delle due comunità al regno sardo; persino l’imperatore promise ai delegati di Menton e Roquebrune di favorire questo passaggio. In merito cfr. Carlo Pischedda, Rosanna Roccia, *Camillo Cavour Epistolario, 1857*, Firenze, Olschki, 1994, p. 167.

46. Autorevole cortigiano del secondo Impero, anche perché, com’è noto, era figlio naturale di Napoleone I e della contessa polacca Maria Leczynska, moglie del conte Anastasi Colonna Waleski.

47. Carlo Pischedda, Rosanna Roccia, *Camillo Cavour - Epistolario*, 1857 cit., pp. 130-132.

48. Carlo Pischedda, Rosanna Roccia, *Camillo Cavour - Epistolario*, 1857 cit., p. 355, 379, 397.

49. Carlo Pischedda, Rosanna Roccia, *Camillo Cavour - Epistolario*, 1857 cit., pp. 610-611.

50. Sull’argomento si rinvia a Rosario Romeo, *Cavour e il suo tempo*, III, Bari, Laterza, 1984, p. 448 ss.; Edoardo Greppi, *Camillo Cavour, l’incontro di Plombières-lesBains: riflessioni sul ruolo della diplomazia e del diritto internazionale*, Santena, Associazione Amici Fondazione Cavour, 2008, pp. 1-42.

La guerra d'indipendenza italiana contro l'Austria-Ungheria iniziò il 26 aprile 1859 ; si concluse l'11 luglio 1859 con l'armistizio di Villafranca, stipulato tra Francia e Impero asburgico, escluso il Piemonte da ogni trattativa. Cavour si dimise da primo ministro, gli subentrò Urbano Rattazzi. Il Piemonte fu insoddisfatto dalla condotta della guerra e dal comportamento dell'alleato — infatti rimaneva da conquistare il Veneto e dubitò delle cessioni territoriali promesse a suo tempo a Napoleone III. Alla fine, il 15 novembre 1859, si stipulò il trattato di pace di Zurigo. L'Austria-Ungheria cedette la Lombardia alla Francia che a sua volta s'impegnò a cederla al Piemonte. Cavour tornò al potere nel gennaio 1860 e definì un trattato segreto per cui la Francia avrebbe riconosciuto le ultime, nuove annessioni dei territori italiani al Regno sardo, mentre quest'ultimo le avrebbe consegnato la Savoia e il Nizzardo.

Il regno di Sardegna si trovò enormemente ingrandito tra 1859 e 1860, attraverso i plebisciti, riuscendo ad ottenere ciò « ch'era follia sperar » : i Ducati padani — di Parma Piacenza e Stati annessi, di Modena, Reggio e Massa — oltre alla Lombardia austriaca, e ancora, in conseguenza del 'grido di dolore' udito da Vittorio Emanuele II, pure quasi tutta l'Italia centrale — già Granducato di Toscana e già Stato pontificio — e il Regno delle Due Sicilie.

E' noto che Casa Savoia, superata la tradizionale politica della Restaurazione, fatta di alleanze e matrimoni con la Casa d'Asburgo, respinti i progetti federalisti provenienti da qualunque parte — da Gioberti, da Pellegrino Rossi o da Carlo Cattaneo — s'era impegnata nella guerra per l'indipendenza italiana, mettendo a repentaglio, in più circostanze, la sua stessa sopravvivenza sul trono. La conquista militare era parsa alla dinastia e ai ceti dirigenti subalpini come l'opzione decisiva e più efficace, del resto abbastanza tradizionale nello Stato sabauda fortemente militarizzato e bellicista. Un'opzione che, usando il cannone accanto alla diplomazia, magari discuteva i problemi dell'unificazione a livello internazionale, ma assai meno a livello locale, su quel territorio italiano — ancora pieno di problemi gravissimi che in molti casi rimarranno irrisolti — in via di liberazione dallo straniero con cui non si scendeva a patti facilmente. I subalpini guardavano di sicuro con nostalgico affetto i popoli degli antichi Stati sabaudi, compresi quelli di Nizza, Menton e Roquebrune, ma valutavano meglio, con giudizio, patriottico interesse, le benefiche pianure del Po, i Ducati padani e il Regno Lombardo-Veneto, che da solo rappresentava la realtà produttiva più progredita e ricca sia d'Italia sia dell'Impero asburgico, dotato com'era di un'agricoltura avanzata e fiorente, di un'industria in continua crescita, di centinaia di chilometri di strade efficienti<sup>51</sup>.

51. La Lombardia austriaca era divenuta tanto avanzata fin dalle riforme settecentesche della grande imperatrice Maria Teresa che, tra l'altro, prima tra i sovrani europei, introdusse nei propri Stati il catasto in senso moderno : Carlo Capra, *L'amministrazione delle finanze e le prime riforme asburgiche nello Stato di Milano (1737-1753)*, Milano 1974. Inoltre nel Lombardo-Veneto dalla Restaurazione vi era l'istruzione elementare obbligatoria per tutti, e, in base a diversi meccanismi, la tenuta dei libretti di lavoro, la pensione di vecchiaia per i lavoratori dipendenti. Tuttavia mancarono fino al 1848, è noto, le libertà politiche; anche in seguito non si ammisero le istanze di autogoverno o di autonomia — rivendicate altresì dai patrioti ungheresi — a causa del carattere multinazionale dell'Impero il quale si fondava proprio sull'unione di almeno dodici nazionalità, tutte rispettate nell'identità culturale ma sottomesse alla rigida volontà amministrativa di Vienna. L'attività antigovernativa, specie dei patrioti

L'atteggiamento della dinastia sabauda avrebbe potuto anche richiamare la politica 'del carciofo' attribuita a Vittorio Amedeo II : mangiare foglia a foglia l'Italia. I sovrani di Casa Savoia insieme ai loro accorti collaboratori iniziarono dal basso medioevo una fortunata espansione territoriale attraverso continue erosioni e annessioni degli Stati limitrofi, coltivando aspirazioni secolari che infine re Vittorio Emanuele II, sostenuto dal genio ineguagliabile di Cavour, riuscì a condurre a compimento<sup>52</sup>. Col procedere dell'unificazione della penisola italiana i Savoia sarebbero entrati — segno simbolico clamoroso — nelle sontuose sedi delle precedenti dinastie italiane preunitarie : dal palazzo reale di Milano a palazzo Pitti, alla reggia di Caserta fino al palazzo apostolico del Quirinale<sup>53</sup>. In una simile ambiziosa prospettiva si può facilmente immaginare quale limitato spazio, all'interno delle strategie politiche sabaude, fosse riservato alle terre provenzali, visitate dal sole e dal mare, profumate da aromi ed essenze singolari, ma pietrose e impervie, per giunta molto periferiche.

E' evidente che la ragion di Stato, non il diritto, ha provvidenzialmente risolto e concluso l'affaire di Menton e Roquebrune e lo ha fatto nel migliore dei modi. Le due comunità sotto la sovranità francese hanno iniziato a prosperare come mai era accaduto in passato, sono entrate nel mito della *Côte d'Azur*. Altrettanto è avvenuto al Principato di Monaco. Proprio Carlo III nel 1866 diede il nome di Montecarlo a una parte del suo Stato, favorendovi la costruzione di ville e alberghi, legando la prosperità del Principato alla sala da gioco e al flusso turistico che portarono qui i nomi del gran mondo internazionale.

Con Shakespeare si potrebbe dire *Tutto è bene ciò che finisce bene*, una conclusione che sarebbe piaciuta persino a Florestano I, gentiluomo indifeso e amante delle arti, principe poco fortunato, vissuto in tempi movimentati e sfavorevoli ai sovrani privi di eserciti e di velleità belliche.

---

italiani e ungheresi, era repressa severamente dalla legislazione austriaca, anche con la pena capitale nei casi equiparati al reato di alto tradimento, e le pene detentive irrogate ai condannati per reati politici risultavano particolarmente afflittive. Inoltre, dopo le insurrezioni del 1848, Vienna aveva inasprito il regime di polizia in tutto il Lombardo-Veneto nel timore di perdere il controllo della situazione, provocando notevoli disagi oltre che il risentimento di buona parte della popolazione locale. Cfr. il testo miscelaneo, di più autori, *Il tramonto di un regno. Il Lombardo-Veneto dalla restaurazione al risorgimento (1814-1859)*, Milano, Cassa di risparmio delle Province Lombarde, 1988, soprattutto, Franco Della Peruta, *La capitale di un regno mancato*, pp. 9-53 e Giulio Guderzo, *Le vie di comunicazione. Milano si apre all'Europa*, pp. 237-277.

52. Si possono vedere le vivaci, talvolta anche animose e provocatorie riflessioni di Luigi Salvatorelli, *Casa Savoia e la storia d'Italia*, in *Storia e miti*, Torino, Einaudi, 1964, pp. 147-205.

53. Sulla mancata tutela dei beni artistici esistenti nelle regge italiane preunitarie dopo l'annessione sabauda, oltre che sulla sistematica spoliazione di arredi, compiuta contro la volontà popolare e in violazione di tutti gli accordi stipulati con i governi provvisori, rinvio al giudizio di Federico Zeri, *La memoria e lo sguardo*, Milano, Longanesi, 2001, p. 160.

## LA CONSTRUCTION DU CONSENTEMENT : ACTEURS ET INSTRUMENTS, À TRAVERS L'EXEMPLE DU PLÉBISCITE NIÇOIS

UGO BELLAGAMBA

*Université de Nice Sophia Antipolis — ERMES*

DANS L'UN DE SES DERNIERS DISCOURS DEVANT LE SÉNAT, prononcés sous la présidence de Troplong, le sénateur Pierre-Marie Piétri, qui a joué un rôle majeur dans l'organisation et le déroulement du plébiscite niçois des 15 et 16 avril 1860 entérinant le traité de Turin, déclarait : « on tombe souvent dans cette erreur : on juge les faits actuels avec les idées d'autrefois ; et c'est à ce malentendu, à cet anachronisme, qu'il faut attribuer la plupart des doutes, des hésitations qui entravent la marche des événements »<sup>1</sup>. Gardons-nous, en retour, de juger les faits d'autrefois avec les idées actuelles, comme cela a trop souvent été fait en cette année de commémoration, tant par les autorités locales que par les commentateurs érudits<sup>2</sup>. Revenir au débat sur la nature juridique de la « réunion » de Nice à la France, décidée le 24 mars 1860 et confirmée par la consultation populaire des 15 et 16 avril suivant, n'aurait aucun sens. La neutralité du mot « réunion »<sup>3</sup>, choisi de préférence à « annexion » ou à « rattachement » par le Sénat impérial lui-même<sup>4</sup>, est suffisamment apaisante. L'ambition de cette communication est

1. Pierre-Marie Piétri, *Politique française et question italienne*, Paris, Dentu, 1862, p. 35. La séance du 22 février 1862 est reproduite en intégralité après l'article de Piétri. Bien qu'il fasse cette réflexion sur le passé au sujet du conflit qui oppose le souverain pontife et les patriotes italiens au sujet du statut de Rome, l'affirmation vaut largement pour les défis que Piétri dut relever à Nice, et l'attitude qu'il a adoptée pour les surmonter ; Ugo Bellagamba, « Pierre-Marie Piétri, un homme dans le clair-obscur de l'annexion », *Nice Historique*, 2010, pp. 92-109.

2. Henri Courrière, « L'annexion du comté de Nice à la France en 1860. Proposition de relecture d'un événement fondateur », in Ralph Schor et Henri Courrière (s. d.), *Le comté de Nice, la France et l'Italie. Regards sur le rattachement de 1860*, Nice, Serre, 2011, pp. 11-24.

3. Paul Gonnet, *La réunion de Nice à la France*, Breil-sur-Roya, éditions du Cabri, 2003.

4. Archives du Sénat, 71 S 330, Dossier « Piétri », pièce n°157.

plutôt de décrypter la mécanique du consentement niçois, à travers ses acteurs et ses instruments, de montrer à quel point celle-ci, au-delà de ses spécificités locales, illustre la géopolitique du Second Empire, arc-boutée sur le principe des nationalités. Elle fait figure d'exemple archétypal quant aux moyens de sa mise en œuvre.

Quels furent, au vrai, les conditions et les résultats du plébiscite niçois des 15-16 avril 1860 ? Cette consultation s'est opérée sur la base du suffrage universel masculin direct, convoquant tous les citoyens âgés d'au moins de 21 ans, appartenant au comté de Nice par leur naissance ou habitant la commune depuis au moins six mois. Chaque commune du comté de Nice a désigné un syndic et quatre conseillers municipaux pour former un comité dont la mission était de dresser les listes électorales et de veiller, au jour de la consultation, à la régularité du scrutin. Un décret du 7 avril 1860 prévoyait que le vote se ferait par ordre alphabétique et par bulletins secrets portant la mention « oui » ou « non ». Sur 30.000 inscrits sur les listes électorales<sup>5</sup>, quelques 26.000 votants se sont déplacés jusqu'aux urnes, soit une participation supérieure à 80 %. Le « oui » l'a emporté à une écrasante majorité : 25 743 voix, soit plus de 99 % des votants ; seuls 160 votants ont placé le bulletin « non » dans l'urne et il n'y a guère que 30 bulletins nuls enregistrés, soit moins de 1 % des suffrages exprimés. L'apparente extravagance de ces chiffres est trompeuse : elle est caractéristique de la plupart des plébiscites napoléoniens. Toutefois, comme l'a relevé justement Marc Ortolani, « rapporter le nombre des suffrages exprimés au nombre de votants n'est pas très significatif »<sup>6</sup>. Cela masque, en effet, un taux d'abstention très élevé, puisque moins d'un quart de la population du comté, à la vérité, s'est inscrit sur les listes électorales<sup>7</sup>. Malgré tout<sup>8</sup>, ces chiffres expriment une approbation éclatante de la population niçoise au traité de Turin, et par ricochet, à la politique impériale, sinon celui qui la mène depuis 1851. Rien de vraiment spécifique à l'Italie ou à Nice : le plébiscite est une pratique largement utilisée par les États européens au XIX<sup>e</sup> siècle pour asseoir durablement leur puissance stratégique, contraignant leurs voisins, par l'approbation des peuples, à la reconnaître<sup>9</sup>.

Le processus qui, en 1860, ramène Nice dans le giron de la France qu'elle avait quitté en 1814, ne peut être donc compris si l'on n'embrasse pas son contexte international. Toute la politique extérieure de Louis-Napoléon III, depuis sa prise de

5. Sur une population de 44091 habitants, à Nice, on compte 7912 inscrits et 6846 votants : Adolphe Viani, « Les abstentionnistes dans la votation du 15 avril 1860 », *Lou Sourgentin*, 1990, n°94, p. 24.

6. Frédéric Bluche « L'adhésion plébiscitaire », in *Le prince, le peuple et le droit — Autour des plébiscites de 1851 et 1852*, Paris, PUF, 2000 pp. 9-10.

7. Si l'on considère que ces abstentions sont des votes négatifs, conformément aux consignes des anti-annexionnistes, et qu'on les ajoute aux bulletins blancs et nuls, 16,8 % des inscrits se sont opposés à l'annexion.

8. On note aussi une variabilité significative des résultats selon que l'on se situe à l'est ou à l'ouest du comté, dans des communes plus ou moins favorables à l'Empire ; cf. dans ces mêmes Actes, l'article de Marc Ortolani, « Le plébiscite de 1860 pour l'annexion de Nice à la France ».

9. Gian Savino Pene Vidari, « Accordi diplomatici e consenso popolare. I plebisciti del marzo 1860, in Gian Savino Pene-Vidari (s.d.), *Verso l'unità italiana. Contributi storico-giuridici*, Turin, Giappichelli, 2010, pp. 171-183.



pouvoir en 1851, depuis la publication des *Idées Napoléoniennes* (1839) pourrait-on affirmer, vise la modification graduelle du « concert des puissances européennes », né du Congrès de Vienne, dans le but de faire de la France la figure de proue d'une nouvelle Europe des nationalités<sup>10</sup> et cimentée par le libéralisme politique<sup>11</sup>. La carte diplomatique de l'Europe se transforme : face aux puissances établies, Grande-Bretagne et Russie en tête, l'Autriche et l'Empire ottoman derrière, de nouvelles entités étatiques émergent, telles que l'Allemagne ou l'Italie, qui s'appuient d'abord sur une aspiration populaire (exprimée au printemps 1848), sur une puissance industrielle ensuite, et, enfin, sur des prétentions coloniales, ce qui vient déstabiliser les hiérarchies héritées<sup>12</sup>.

Même si Napoléon III exclut toute guerre « universelle », qui ruinerait le dialogue renoué entre les nations d'Europe, il entend bien dominer l'échiquier. Pour ce faire, il s'en remet volontiers au talent de ses agents diplomatiques qui forment bientôt une véritable « caste » dont les membres mènent les négociations de la politique extérieure de l'Empire, souvent sans en référer au ministre des Affaires étrangères<sup>13</sup>. L'Empereur des Français se lance, toutefois, dans des guerres « localisées »<sup>14</sup>, qu'il décide dans un but précis, et qu'il préfère courtes, fulgurantes : ainsi, la campagne d'Italie de 1859, et l'annexion consécutive de la Savoie et du comté de Nice, ne doivent pas être considérés comme des événements isolés, mais bien comme la concrétisation d'une stratégie napoléonienne qui commence avec la guerre de Crimée, le 27 mars 1854, rapproche la France et l'Angleterre, tout en garantissant, par le jeu d'un traité secret, un statu quo en Italie, entre l'Autriche et le royaume de Piémont-Sardaigne ; cette stratégie se poursuit avec le Congrès de Paris de 1856 qui affaiblit la Russie, et elle aboutit avec la Paix de Villafranca qui, après les victoires françaises de Magenta et de Solferino, fait reculer l'Autriche jusqu'à Venise, tout en rendant Milan au Piémont. C'est « un mouvement général de révision des frontières »<sup>15</sup> sur le critère des identités nationales. Et le choix des couleurs françaises par le comté de Nice n'est qu'une pierre, certes chatoyante, de la mosaïque napoléonienne. Elle en révèle le but profond, celui qui court sous le principe des nationalités : le renforcement de la puissance française.

10. Georges-Henri Soutou, « Le contexte international », in *1860 La Savoie choisit son destin*, revue *Histoire en Savoie, Société savoisienne d'histoire et d'archéologie*, n°18, 2009, pp. 25-48.

11. *Ibid.*, p. 26. L'auteur note : « Il peut paraître étrange aujourd'hui d'associer Napoléon III au libéralisme, mais dans la situation de l'époque, et aussi à ses propres yeux et à ceux de ses contemporains en Europe (...) Paris est sur le plan politico-idéologique plus proche de Londres, mais aussi de Turin, que de Vienne, de Saint-Petersbourg, ou Berlin ».

12. Antoine Olivesi, André Nouschi, *La France de 1848 à 1914*, Paris, Armand Colin, 2005, pp. 114-115. Les auteurs notent que les Allemands sont à la pointe des innovations industrielles (acier, chimie, électricité), mais aussi au premier rang des avancées scientifiques et philosophiques (Einstein, Planck, Mommsen).

13. *Ibid.*, p. 117 : « car tout est entre les mains de l'Empereur qui nomme et renvoie les ministres des Affaires étrangères selon les circonstances et sans avoir à rendre compte à qui que ce soit ».

14. Georges-Henri Soutou, *op. cit.*, p. 29.

15. *Ibid.*, p. 28 ; voir également Elisa Mongiano, « Il principio di nazionalità e l'unificazione italiana », in Gian Savino Pene-Vidari (s. d.), *Verso l'unità italiana. Contributi storico-giuridici*, Turin, Giappichelli, 2010, pp. 57-79.

Les âpres négociations menées, en amont de l’annexion de Nice, avec son « alié » Cavour<sup>16</sup>, sur la possession des Alpes, considérées par Napoléon III comme les frontières naturelles et culturelles de la France<sup>17</sup>, sont sans équivoque. Lors de l’entrevue de Plombières du 21 juillet 1858, Louis-Napoléon, bien avant d’envoyer ses troupes, évoquait l’annexion de Nice et de la Savoie comme une contrepartie de son soutien<sup>18</sup>. Et, le fait qu’il choisisse d’imposer un armistice à l’Autriche le 6 juillet 1859, plutôt que de continuer le combat jusqu’à la victoire complète des Piémontais, au risque de s’aliéner Cavour et Victor-Emmanuel II, est une autre illustration des visées géopolitiques françaises. La guerre a permis de « soustraire la grande majorité de l’Italie à la domination de l’Autriche »<sup>19</sup>, mais la riche Venise demeure hors de portée. La reconnaissance du Piémont envers la France impériale est un peu « forcée », et, en donnant à l’Empereur tout ce qui lui a été promis, Nice et la Savoie, l’Italie à la veille de son unification, se place, bon gré mal gré, sous la domination du nouvel arbitre des destinées européennes.

Envisagé dans une telle perspective, le plébiscite des 15 et 16 avril 1860 doit donc entériner, sans accroc, le basculement de Nice dans le giron de la France. Tous les acteurs le savent : le résultat ne saurait souffrir la moindre équivoque. Il en va de l’avenir des Niçois et, par ricochet, de la stabilité de la nouvelle Europe des Nations. Il faut une approbation massive pour conforter la construction de l’unité italienne, et, simultanément, le leadership retrouvé de la France. Cela ne peut être obtenu sans une mobilisation de l’opinion et de l’électorat, dans les semaines qui précèdent la consultation. Il s’agit donc, en amont du vote, de faire comprendre à Nice à quel point tout refus est politiquement inenvisageable, et juridiquement impraticable, car le traité de Turin du 24 mars 1860 a déjà tranché la question en haut lieu. Le consentement de la population de Nice doit être éclatant, presque passionné.

Il y a là une dichotomie intéressante, dont la pédagogie est terriblement délicate : couvrir de l’élan spontané de la liberté un consentement qui, en droit, ne

16. Christian Sorrel et Paul Guichonnet (s. d.), *La Savoie et l’Europe, Dictionnaire historique de l’Annexion, 1860-2010*, Montmélian, La Fontaine de Siloé, 2009, pp. 183-187 ; Paola Casana, « La prima fase dell’unificazione italiana : trattati e trattative diplomatiche », in Gian Savino Pene-Vidari (s. d.), *Verso l’unità italiana. Contributi storico-giuridici*, Turin, Giappichelli, 2010, pp. 81-103 ; Denis Varaschin (s. d.), *Aux sources de l’histoire de l’annexion de la Savoie*, Bruxelles, P.I.E Peter Lang, 2009.

17. C’est aussi ce qu’écrivit Victor Juge, dans son *Mémoire sur l’annexion du comté de Nice à la France*, Nice, Imprimerie Canis Frères, 1860, p. 10 : « Le Var ne saurait donc être considéré, sous aucun rapport, comme la frontière naturelle de la France et de l’Italie ; d’autant plus que derrière ce filet d’eau s’élève la chaîne des Alpes Maritimes, placée là par la nature comme une immense barrière entre les deux Nations ». L’auteur cite à l’appui de son propos les mémoires du capitaine Montholon, « écrits à Sainte-Hélène, sous la dictée de Napoléon (...) Une armée qui, venant de France, a passé le Var ; n’est pas en Italie ; elle n’est que sur le revers des Alpes Maritimes. Aussi longtemps qu’elle n’a pas franchi la haute crête des Alpes pour descendre en Italie, l’obstacle reste tout entier ».

18. Christian Sorrel et Paul Guichonnet (s. d.), *La Savoie et l’Europe, Dictionnaire historique de l’Annexion, 1860-2010*, op. cit., pp. 357-359 ; Georges-Henri Soutou, op. cit., p. 39. Un premier traité, lui aussi secret comme il se doit, est signé le 10 décembre suivant, prévoyant l’intervention militaire de la France aux côtés des armées de Victor-Emmanuel II « si l’Autriche commet quelque acte agressif » sur les terres d’Italie du Nord.

19. Archives départementales des Alpes-Maritimes (abrég. Arch. Dép. A.M.), série 6 J 21, *Napoleone III e Cavour, lettere inedite*, p. 563.

peut l'être. Telle est la mission que confie l'Empereur à ses agents extraordinaires qu'il envoie orchestrer le plébiscite. Mais, dans cette partition complexe de l'annexion, s'expriment aussi de nombreux autres acteurs, proprement niçois. Tous vont jouer leur rôle, parfois avec plus de visibilité et d'efficacité que les « missi dominici » de Louis-Napoléon III, quelle qu'en soient, d'ailleurs, les arrière-pensées et les résultats réels (I). À la grande diversité des acteurs, répond nécessairement celle des instruments, que ceux-ci ont employés pour préparer Nice à redevenir française. La promesse d'un avenir radieux, d'une accélération économique, n'aurait pu y suffire ; ni, d'ailleurs, la démonstration de l'éloignement de l'État sarde, plus préoccupé par ses destinées italiennes, sacrifiant Nice au Risorgimento. Il a fallu faire plus que donner des arguments. Il a fallu les harmoniser. Ceux institutionnels et politiques, ceux culturels et sociaux (II). Au fond, le plébiscite des 15-16 avril est le moment-clef d'une symphonie impériale sur laquelle plane l'esprit de Jean-Jacques Rousseau : une citoyenneté jalouse de ses libertés et de ses spécificités s'y aliène d'elle-même au nom d'un nouveau contrat social, signé en français dans le texte, et quelque part entre le Var et les Alpes.

## I. De multiples acteurs sur l'avant-scène du consentement

Pour parvenir à ses fins, Louis-Napoléon III sait utiliser tous les moyens, jouer sur plusieurs tableaux à la fois. Si la politique extérieure de l'Empire est, en apparence, dirigée par le ministère des Affaires Étrangères, l'Empereur mène une politique plus « secrète », qu'il gère personnellement depuis les Tuileries et qui est portée « par toutes sortes d'émissaires confidentiels »<sup>20</sup>, chargés de diffuser des pamphlets, de retourner des convictions, voire, comme c'est le cas à Nice, de garantir des votations. Le rôle joué par le sénateur Pierre-Marie Piétri et son secrétaire est incontournable. Mais, Piétri n'est pas le seul acteur du pouvoir impérial, tant s'en faut. Il faudra évoquer, également, le consul Léon Pillet, qui intervient dans la préparation du plébiscite d'une façon considérablement différente ; si différente qu'on peut parler de l'hétérogénéité des agents impériaux. Dans la trame du tissu social niçois, des forces favorables à l'annexion, pour des raisons parfois très diverses, sont également à l'œuvre. Ce « parti français » est composite. Il commence à se structurer dès la fin des années 1840, autour d'un organe de presse indépendant fondé par l'ingénieur Victor Juge et le banquier Auguste Carlone. D'abord ancré à gauche et attaché à l'esprit de 1848, il dérive lentement vers le bonapartisme ; sa feuille officielle se rebaptise l'Avenir de Nice tout en convoquant, à chaque page ou presque, le « principe des nationalités », repiqué dans Les Idées Napoléoniennes. Le parti français transforme graduellement la perspective du rattachement de Nice à la France, de possibilité simplement discutable en invincible eschatologie impériale, qui masque mal, toutefois, des intérêts égoïstes. Ainsi à l'hétérogénéité des agents impériaux répond la convergence d'intérêts qui cimenter le parti français. Mais, tous ont en commun d'être sur l'avant-scène depuis des mois, des années parfois, répétant consciencieusement bien avant que ne commence la représentation de l'annexion.

20. Georges-Henri Soutou, *op. cit.*, p. 29.

### Les agents hétérogènes du pouvoir napoléonien

La mission officieuse de Pierre-Marie Piétri, sénateur du Second Empire, qui fut auparavant commissaire du gouvernement en Corse et préfet de police de Paris, commence bien avant qu’il ne s’installe avec son secrétaire, l’éminent juriste Nicolas Rapetti<sup>21</sup>, à l’Hôtel de France<sup>22</sup>, à Nice, le 31 mars 1860.

Le séjour que Piétri fait à Turin, du 27 au 31 mars 1860, illustre à merveille la nature de sa mission d’envoyé « secret » de l’Empereur : ainsi, lorsqu’il rejoint Vincent Benedetti<sup>23</sup>, directeur des affaires politiques du jeune Quai d’Orsay, second plénipotentiaire de l’Empire aux côtés du baron de Talleyrand-Périgord<sup>24</sup> que l’on soupçonnait de manquer de fermeté face au comte de Cavour, le traité de Turin est déjà signé<sup>25</sup>. D’un point de vue strictement diplomatique, Piétri n’existe pas. Il n’incarne pas la volonté du Prince sur la question du transfert de souveraineté, puisqu’il arrive après. Pourtant, c’est à lui, l’agent invisible, que Cavour remet des lettres pour « l’évêque et pour quelques personnages influents de la ville »<sup>26</sup>, dans lesquelles il leur enjoint d’apporter tout leur concours à l’envoyé de l’empereur<sup>27</sup>. Le comte confie même à son secrétaire Costantino Nigra<sup>28</sup>, que savoir Piétri à Nice à l’heure du plébiscite, le rassérène<sup>29</sup>. Pourquoi une telle confiance envers un agent qui n’a aucun statut ? C’est parce qu’il le connaît bien. On se souvient de la colère de Cavour contre « questo cane d’imperatore »<sup>30</sup> après l’interruption unilatérale la Campagne d’Italie et la signature d’un armistice insatisfaisant pour le Piémont. Mais Piétri, à cette époque, en contact avec Cavour, recueillait, sous l’ire officielle et la tempête diplomatique, l’expression de « la reconnaissance »<sup>31</sup> des

21. Titulaire de la chaire d’histoire et de législation comparée au Collège de France, en 1841, Nicolas Rapetti y dispensa, pendant près de dix ans, les enseignements suivants : *Histoire du droit romain et de son influence sur la formation civile et politique de la France ancienne, Histoire du droit canonique, Histoire comparée du droit public chez les peuples anciens et modernes* : Michel Bottin, « Nicolas Rapetti. Du collège de France aux embûches politiques niçoises », in *Nice Historique*, 2010, pp. 242-265.

22. Jean Séguin, *Chroniques anecdotiques niçoises du rattachement de 1860*, Lu Amic de Rancher, Nice, 1961, p. 24.

23. Christian Sorrel et Paul Guichonnet (s. d.), *op. cit.*, pp. 165-167.

24. *Ibid.*, pp. 310-311.

25. *Ibid.*, pp. 165-166 : les interprétations sont partagées quant à l’arrivée imprévue de Benedetti à Turin. Selon Henri d’Ideville, secrétaire de la légation à Turin, Benedetti a simplement voulu « se mettre en évidence dans un acte éclatant et glorieux » ; mais Hippolyte Desprez note dans ses *Souvenirs* que « Benedetti avait pour mission de faire comprendre à M. de Cavour que l’empereur ne transigerait pas plus sur Nice que sur la Savoie et que le moment était venu de clore une discussion épuisée ». Sans doute, est-il aussi possible d’y voir une illustration supplémentaire de cette juxtaposition de canaux officiels et officieux qui caractérise, comme l’a montré Georges Soutou, toute la politique extérieure de Napoléon III, et que confirme l’arrivée ultérieure de Piétri : Georges-Henri Soutou, *op. cit.*, p. 29.

26. Christian Sorrel et Paul Guichonnet (s. d.), *op. cit.*, p. 568.

27. *Ibid.*, p. 554 : Vincent Benedetti écrit à Cavour, le 29 mars 1860, que « Monsieur Piétri partira demain matin, et nous vous serons bien obligés si vous voulez avoir la bonté de lui remettre avant 9 heures les lettres particulières qu’il vous a demandées et qui seront précieuses pour lui permettre de faire de la conciliation ».

28. Christian Sorrel et Paul Guichonnet (s. d.), *op. cit.*, pp. 277-278.

29. Camillo Cavour, *Epistolario, volume diciassettesimo (gennaio-marzo 1860)*, s. d. Carlo Pischetta e Rosanna Rocca, Florence, Leo Olschki, 2005, p. 542 : « l’arrivée de Monsieur Piétri dans cette ville me paraît de bon augure », écrit-il à Costantino Nigra, le 27 mars.

30. Georges-Henri Soutou, *op. cit.*, p. 40.

31. Arch. Dép. A.M., Fonds Levrot, *Napoleone III e Cavour, lettere inedite*, p. 563.

Piémontais envers la France qui aidait l'Italie à secouer le joug autrichien. C'est encore par Piétri que l'Empereur apprend, sinon le retour de Cavour au pouvoir, du moins les dispositions favorables du Piémont : « personne plus que moi n'apprécie la nécessité de l'alliance intime entre nos deux pays »<sup>32</sup>, écrit le comte au sénateur, le 29 février 1860<sup>33</sup>, en se félicitant de l'annexion des duchés de Parme, Modène, Toscane, et de la région de Bologne.

Tout cela révèle suffisamment l'importance des canaux « officieux » de la communication impériale qu'incarne parfaitement Pierre-Marie Piétri : alors qu'en surface, tout reste à faire, et que l'aristocratie conservatrice piémontaise s'exprime, par la plume du comte Solaro delle Margarita contre l'alliance avec la France de Napoléon III<sup>34</sup>, en profondeur, l'annexion de la Savoie et du comté de Nice se prépare, comme une contrepartie bien compréhensible des 20.000 Français morts à Solferino pour rapprocher l'unité italienne.

Le profil du consul de France, Léon Pillet se situe à l'équerre de celui de Pierre-Marie Piétri. En poste à Nice depuis 1849, il a tout du notable plus préoccupé de culture et de mondanités que d'un diplomate aguerri. Pour un ancien directeur de l'Opéra de Paris, cela n'a rien d'étonnant. Appréciant les oisivetés littéraires plus que les méandres politiciennes, ce « causeur charmant » est aussi un auteur de vaudevilles qui reçoit volontiers les expatriés<sup>35</sup>. Parfaitement intégré dans la haute société niçoise, Léon Pillet n'a pas la marge de manœuvre, ni l'envergure, d'un Piétri. Au sens strict, les deux hommes ne seront pas vraiment « partenaires » dans la préparation du plébiscite. D'ailleurs, la dépêche impériale du 23 mars 1860 qui informait le consul de l'arrivée du sénateur pousse le premier à l'indifférence : « M. Piétri (...) effectue un voyage à titre purement privé »<sup>36</sup>. Pourtant, Léon Pillet lui-même n'en constitue pas moins un rouage central de la mécanique du consentement des Niçois.

Ce « représentant consulaire pittoresque dont l'activité et le zèle s'écartaient volontiers des formes compassées en usage », selon les propos d'Ernest Hildesheimer, fait partie du tissu conjonctif de la sociabilité niçoise : membre de sociétés savantes<sup>37</sup>, invité partout, il est, de ce fait, le mieux placé pour percevoir les changements d'attitude, l'évolution, au jour le jour, du rapport de force entre le parti

32. *Ibid.*, p. 564. Cette formule fait écho à celle de la lettre précédente dans laquelle Cavour évoquait déjà cette idée d'un rapprochement entre la France et l'Italie, « que rien ne saurait désunir désormais ».

33. Camille Cavour, *Epistolario, volume diciassettesimo (gennaio-marzo 1860)*, *op. cit.*, pp. 134-135. Ici, la date de la lettre remonte au 3 février 1860.

34. Clemente Solaro delle Margarita, *Opinione del conte Solaro della Margarita sull'annessione di alcuni stati alla monarchia et sulla sessione della Savoia e di Nizza alla Francia*, Turin, Tip. Speirani et Tortone, 1860 ; voir également, Christian Sorrel et Paul Guichonnet (s. d.), *op. cit.*, pp. 302-304.

35. Ernest Hildesheimer, « La réunion de Nice à la France vue à travers la correspondance du ministère français des affaires étrangères », *Nice Historique 1860 — 1960, Numéro spécial du Centenaire*, 1960, p. 99.

36. *Ibid.*

37. Jean-Paul Potron, « Auguste Carlone. 1812-1873 », *Le pays de Nice et ses peintres au XIX e siècle*, Nice, Acadèmia Nissarda, 1998, pp. 114-119. L'auteur note que Pillet fait par exemple partie du comité de la *Société des Amis des Arts* créée et présidée par Carlone.

français et les « italianissimes ». Mais, c’est précisément par ses excès, notamment en matière de « propagande annexioniste », qu’il sert les intérêts de l’Empire. Il est cet élément visible qui attire l’attention, focalise la colère des forces anti-annexionnistes et laisse s’avancer dans l’ombre portée de son exubérance, le véritable « maître-artisan » du changement de souveraineté, Piétri. Ainsi, après le délictueux « bris des formes »<sup>38</sup> dans les locaux de l’imprimeur du journal d’Auguste Carlone, l’Avenir de Nice, Léon Pillet réclame au commandant d’Herbinghem une intervention de l’armée contre ceux qu’il qualifie sans hésiter de « canaille italienne »<sup>39</sup> alors qu’il s’agit, essentiellement, d’officiers sardes sur le départ. Situation explosive, s’il en est, qui fait écho à l’émeute au théâtre Tiranty, quartier général des partisans de l’annexion, le 25 mars<sup>40</sup>. Le consul jette de l’huile sur le feu et le sursaut de clarté et de chaleur qui en résultent focalise le ressentiment des « italianissimes ». But recherché ou induit, c’est la même chose : tous regardent du mauvais côté, grâce au consul Pillet.

#### Le « parti français » : un groupe aux intérêts convergents

La naissance de ce qu’on appelle, à Nice, le parti « francophile » ou « séparatiste » est bien antérieure au plébiscite de 1860. Elle remonte à la double défaite militaire qu’essuie Charles-Albert, roi de Piémont-Sardaigne contre François-Joseph, empereur d’Autriche : le 24 mars 1848, la France n’intervient pas, mais elle n’ignore pas que la stabilité de la nouvelle Europe des Nations, dont rêve Louis-Napoléon passe par Turin ; aussi, lorsque les soldats autrichiens repoussent pour la deuxième fois l’armée italienne, à Novara, le 23 mars 1849, et que le roi Charles-Albert abdique en faveur de son fils, Victor-Emmanuel II, le futur Prince des Français choisit de sacrifier sa République romaine, offrant, au détriment des États pontificaux, un appel d’air à l’unité italienne. Dès lors, le centre de gravité du royaume de Piémont-Sardaigne se déplace vers l’est, et le comté de Nice se retrouve dans la situation d’un avant-poste, alors qu’il avait été, avant l’abolition de ses franchises, une capitale commerciale de tout premier plan.

Les Niçois expriment leur désarroi en adressant à Turin, le 15 mai 1851, un manifeste où est rappelé l’attachement des populations à leur privilège historique remontant à la dédition de 1388<sup>41</sup>, et la possibilité d’une révolte est évoquée. Rien n’y fait : la levée des barrières douanières provoque une diminution de l’activité portuaire<sup>42</sup>. Les notables niçois comprennent qu’il n’est plus possible de défendre

38. Ernest Hildesheimer, « La réunion de Nice à la France vue à travers la correspondance du ministère français des affaires étrangères », *Nice Historique 1860 — 1960, Numéro spécial du Centenaire*, op. cit., p. 118.

39. *Ibid.*, p. 118.

40. Albin Mazon, « Notes pour servir l’Histoire de l’annexion de Nice à la France », publiées et présentées par Paul Messié, *Nice Historique, 1860 — 1960, Numéro spécial du Centenaire*, op. cit., p. 199.

41. Coll. 1388, *La dédition de Nice à la Savoie*, Colloque de Nice, 1988, Paris, Publications de la Sorbonne, 1990.

42. Édouard Beri, « Le port franc », *Nice Historique*, 1924, pp. 33-48 ; Michel Bottin, « Port franc et zones franches, les franchises douanières du pays niçois », *Recherches régionales* 1976 ; Hervé Barelli, « L’abolition du port franc éclairée par les débats parlementaires à la chambre des députés de Turin, 1850-1851 », *Le port de Nice des origines à nos jours*, Nice, CCI-Academia Nissarda, 2004, pp. 103-108.

les intérêts de leur ville (et, bien sûr, les leurs) au sein d'un État qui détourne son regard de la côte ligure. Il faut envisager le basculement de souveraineté. C'est dans ce contexte, dominé par des considérations économiques, que se forme le « parti français », dont Auguste Carlone, Victor Juge et Albin Mazon, deviennent les principaux animateurs, vulgarisant, par voie de presse, par des articles et des discours parfois enflammés, le rêve prophétique d'une réunion de Nice à la France.

La campagne d'Italie galvanise ce parti français. Le rattachement au royaume de Piémont-Sardaigne, des duchés de Parme, de Modène, de la Toscane et de Bologne, le traité « secret » du 12 mars 1860 prévoit l'annexion de Nice<sup>43</sup>. Les idées séparatistes trouvent leur horizon d'attente<sup>44</sup>, et le parti conforte son assise sociologique, tous les membres ou presque étant liés au monde du négoce ou de la banque : les négociants Prosper Girard, Auguste Gal, Victor Tiranty, Maxime Sauvan ; les banquiers Auguste Carlone et Jules Avigdor.

La figure la plus éminente du « parti français » est incontestablement Auguste Carlone<sup>45</sup> qui comprend, d'emblée, le rôle qu'il lui faut jouer : investir l'espace politique, gagner des élections, et, par « l'insistance de la presse »<sup>46</sup> faire basculer une opinion niçoise qui, par tradition, est fidèle à la Maison de Savoie. Au contraire de la distance énorme qui sépare les agents français, Piétri et Pillet, les membres du parti français coordonnent leur action, font converger leurs méthodes, leurs atouts, colmatant, dans le même temps, leurs faiblesses éventuelles. C'est ainsi que Victor Juge se présente comme le partenaire idéal d'Auguste Carlone : ouvert, un peu naïf, quand le premier est hautain et plutôt sceptique, versé en sciences quand le directeur de L'avenir, lui, se pique d'art et taquine même le pinceau<sup>47</sup>. Il y a aussi le républicain français Albin Mazon<sup>48</sup> qui fut d'abord journaliste à La

43. Robert Latouche, *Histoire de Nice*, T. II, Nice, 1954, p. 36.

44. Danjou est à Nice envoyé par le cabinet de l'empereur les 1<sup>er</sup> et 2 janvier 1860. Albin Mazon, « Notes inédites » suivies des commentaires d'Auguste Carlone, publiés par Paul Messié, *Nice Historique*, 1960, p. 194.

45. François Brun, « Pierre François Augustin Théophile Carlone, notice biographique », *Annales de la Société Lettres, Sciences et Arts des Alpes-Maritimes*, t. 2, 1873, p. 69 ; Joseph Suppo, « Augustin Théophile Carlone. 1812-1873 », *Armanac Nissart*, 1910, pp. I-XXVI ; Ernest Hildesheimer, « Un artisan de la réunion de Nice à la France, Auguste Carlone », *Annales de la Société Lettres, Sciences et Arts des Alpes-Maritimes*, t. 52, 1960-1961, pp. 119-131 ; Mazon, « Notes inédites » suivies des commentaires d'Auguste Carlone », op. cit., p.181-221 ; Ernest Hildesheimer, *Inventaire analytique de la sous-série 7 J, Fonds Auguste Carlone*, Nice, 1972 ; Nadine Bovis Aïmar et Paul-Louis Malausséna, « Correspondance d'affaires de la Banque Carlone. 1858-1861 », *Nice Historique*, 1998, pp. 151-160 ; Jean-Paul Potron, « Auguste Carlone. 1812-1873 », *Le pays de Nice et ses peintres au XIX<sup>e</sup> siècle*, Nice, Acadèmia Nissarda, 1998, pp. 114-119 ; Thierry Couzin, « La pensée d'Auguste Carlone : de l'engagement politique à la réflexion historique sur le Comté de Nice », *Recherches régionales Alpes-Maritimes*, 2005, n°178, pp. 35-39 ; Jean-Bernard Lacroix, « La correspondance de Teodoro di Santa Rosa à Auguste Carlone. 1<sup>e</sup> partie 1850 à 1853 : le député d'Utelle », *Recherches régionales*, 2009, n°194, pp. 19-55.

46. Paul Gonnet, *La réunion de Nice à la France*, op. cit., p. 175.

47. Michel Bottin, « Le « parti français » après l'annexion. Chronique de la vie politique niçoise d'après la correspondance d'Auguste Carlone (juin-décembre 1860) », *Nice Historique. L'année 1860, chroniques de l'annexion*, 2010, p.196.

48. Robert Latouche, « Un des artisans de la réunion de Nice à la France : Albin Mazon », *Nice Historique*, 1961, pp. 11-17 ; Albin Mazon, « Notes inédites » suivies des commentaires d'Auguste Carlone », op. cit., pp.181-221 ; Messié Jean, « Albin Mazon, artisan et historien du rattachement de Nice à la France », *Revue du Vivarais*, 1961, t. LXV, n°1, pp. 5-8 ; Jean Regné, *État sommaire de la*

Gazette de Savoie jusqu'en 1855, avant d'être engagé dans L'Avenir de Nice, par Carlone et Juge. « Mazon et Carlone ont à propos des événements de Nice une forte complicité et ils partagent, derrière un ralliement de façade à l'Empire, les mêmes convictions politiques libérales, voire républicaines », nous explique Michel Bottin<sup>49</sup>.

Au fond, les membres du « parti français » sont des pragmatiques, sinon des opportunistes, mesurant l'annexion de Nice à l'aune de leurs propres intérêts, en particulier économiques. C'est la raison pour laquelle, précisément, ils jugent négativement la politique de « conciliation » menée par Pierre-Marie Piétri, car elle « porte les adversaires de la France au pouvoir », ces « italianissimes » que le parti français s'est efforcé de réduire au silence, ou de convertir. Cette divergence profonde qui tient à l'emploi des instruments politiques, économiques, et plus largement culturels, entre les agents français et ceux qui leur ont préparé le terrain, ne sera pas réduite par l'annexion.

## II. L'harmonisation des instruments du consentement

Lorsque Piétri revient à Nice, après son passage à Turin, muni des commissions et blancs seings nécessaires pour organiser le plébiscite, tous les acteurs, Français ou francophiles sont déjà en place ; mais cela ne saurait suffire, évidemment. D'abord, parce qu'ils ne sont pas seuls : « de nombreux agents piémontais sont à l'œuvre »<sup>50</sup> à Nice. Comme l'écrit Théodore Derossi, comte de Santa Rosa à François Malausséna, en lui annonçant l'arrivée d'une lettre de Cavour portée par Piétri : « maintenant, ce n'est plus l'avenir des partis [il] s'agit de l'approbation d'un acte qui lie le roi et l'empereur. Le succès est essentiel pour les deux »<sup>51</sup>. Il faut orchestrer les forces, coordonner l'action de chacun, suivre un scénario très étudié, afin que l'opinion et les électeurs<sup>52</sup> soient portés jusqu'au jour de la votation, par un crescendo qui transformera les espoirs en certitude, les résistances en résignation, selon un cercle vertueux typique des consultations électorales du Second Empire<sup>53</sup>, dans lesquelles ce que l'on promet préexiste à son acceptation. Car, à dire vrai, en dépit de la disparition du port franc, Nice est déjà prospère et en pleine croissance. Sa population a doublé en quarante ans<sup>54</sup>, et la liberté

section manuscrite du fonds Mazon des Archives départementales de l'Ardèche, Annonay, 1928, 15 p. ; Jean Regné, *Les amis du fonds Mazon et les archives historiques du Vivarais*, Privas, 1961, 60 p.

49. Michel Bottin, « Le « parti français » après l'annexion. Chronique de la vie politique niçoise d'après la correspondance d'Auguste Carlone (juin-décembre 1860) », *op. cit.*, p. 195.

50. Paul Guichonnet, *Histoire de l'annexion de la Savoie à la France. Les véritables dossiers secrets de l'Annexion*, édition revue et augmentée, Montmélian, La Fontaine de Siloé, 1998, p. 323.

51. Simonetta Tombaccini-Villefranche, « Louis Lubonis et François Malausséna, deux Niçois au cœur des événements de 1860 », *Nice Historique 2010, L'année 1860, chroniques de l'annexion*, p. 52.

52. Henri Courrière, *L'État, la nation et la petite patrie. La vie politique à Nice et dans les Alpes-Maritimes de 1860 à 1898 : genèse d'un département français*, Thèse, Histoire, (s.d. R. Schor), Nice, 2008, vol. 1, p. 57 et s.

53. Jean Tulard, « Elections », *Dictionnaire du Second Empire*, (s.d. Jean Tulard), Paris, Fayard, 1995, pp. 476-477 ; Jean-Claude Yvon, *Le Second Empire, politique, société, culture*, Paris, Armand Colin, 2004.

54. Marc Ortolani, « Le plébiscite de 1860 pour l'annexion de Nice à la France », in *L'avvio subalpino all'unificazione italiana - I plebisciti del 1860 e il governo sabauda*, Turin 2010, s. d. Gian Savino Pene Vidari, à paraître.



politique, à laquelle aspirent tous les séparatistes en se soumettant à l'Empire, est déjà conquise sous la souveraineté piémontaise : preuve en est la guerre des théâtres et des journaux. D'ailleurs, aux jours du plébiscite, Piétri feindra d'ignorer la présence de bataillons français<sup>55</sup>, qui « ne font que passer »<sup>56</sup>, selon ses propres termes. Il convient donc, ici, de distinguer les instruments juridiques institutionnels, que les acteurs ont employés avec des résultats parfois surprenants, puis ceux politiques et sociaux, résolument hétérogènes, et étroitement liés, déjà, à l'arme économique.

### Les instruments juridiques et institutionnels

Nous avons évoqué l'absence de tout mandat explicite des agents impériaux, en particulier de Pierre-Marie Piétri, qui décourage toute tentative de circonscrire strictement sa mission, d'autant que « l'essentiel des archives du Cabinet impérial a disparu »<sup>57</sup>. Mais, il faut y revenir un moment, afin de comprendre à quel point ce vide juridique qui nimbe Piétri est efficace pour l'Empereur. En s'appuyant sur l'exemple du sénateur Armand Laity, dépêché en Savoie, à l'instar d'un Piétri à Nice, pour « montrer la puissance de la France et faire miroiter les avantages matériels de l'annexion, et surtout prendre en main la préparation du plébiscite »<sup>58</sup>, Paul Guichonnet l'analyse très clairement : « L'empereur menait une politique personnelle, par des hommes de confiance, peu connus du grand public, les « amis des mauvais jours », tels Arese, Pepoli, Bixio, Piétri ou Laity, chargés des tâches délicates et qui opéraient souvent à l'insu et à contre-courant de la diplomatie officielle »<sup>59</sup>.

Cette « campagne de plénipotentiaires »<sup>60</sup> relève de la fiction juridique : l'Empire place, à l'avant-scène de l'annexion, des « fonctionnaires permanents résidents comme le consul Pillet », qui n'ont, en réalité, aucun pouvoir décisionnel, tandis que, dans l'ombre du décor institutionnel, des « agents provisoirement chargés d'exécuter ponctuellement une décision [sont] au centre des combats politiques ou diplomatiques ». Paul Gonnet, concernant Piétri, insiste sur l'opacité qui entoure sa mission : « Piétri n'a pas d'instructions écrites opposables aux autres agents et précisant ses pouvoirs ». Sans statut ni « investiture officielle à Nice »<sup>61</sup>, il est non seulement libre de tout faire, mais, de surcroît, il n'est pas juridiquement relié à l'Empereur. Ses promesses n'engagent pas le Prince. Protégé par une irresponsabilité générale, il « emploie des subalternes fidèles qui, eux, sont des fonctionnaires

55. François Gaziello, « Le passage des troupes françaises à Nice du 1<sup>er</sup> avril au 13 juin 1860 », *Nice Historique 1860 — 1960, Numéro spécial du Centenaire*, op. cit., pp. 73-90.

56. Ernest Hildesheimer, « La réunion de Nice à la France vue à travers la correspondance du ministère français des affaires étrangères », *Nice Historique*, op. cit., p. 124.

57. Georges-Henri Soutou, op. cit., p. 29.

58. Paul Guichonnet, *Histoire de l'annexion de la Savoie à la France. Les véritables dossiers secrets de l'Annexion*, op. cit., p. 217.

59. *Ibid.*, p. 217.

60. Paul Gonnet, *La réunion de Nice à la France*, op. cit., p. 137.

61. *Ibid.*, p. 161.

en titre »<sup>62</sup>. Sur la scène du théâtre niçois de l’annexion, Pierre-Marie Piétri joue le rôle d’un marionnettiste tirant les ficelles des acteurs, et prêt à surgir, à point nommé, pour renverser la situation, si d’aventure elle dérapait, tel un *deus ex machina*.

D’autres instruments juridiques, plus classiques, sont également employés, comme ceux qui visent à contrôler l’étendue et la composition du corps électoral appelé à s’exprimer les 15-16 avril : ainsi, seuls les Niçois doivent voter, et la procédure exclut impitoyablement tous les étrangers<sup>63</sup> qui pourraient troubler le résultat. Six mois de résidence sont obligatoires pour être inscrit sur les listes électorales, même si cette mesure ne concerne pas les « Niçois notoirement connus, qui rentreront pour se faire inscrire et prendre part au vote ».

De plus comme tous les plébiscites napoléoniens, il est inenvisageable de laisser les Niçois se rendre « seuls » aux urnes. Si le vote est bien individuel, la marche jusqu’à l’urne ne saurait être solitaire. Dans les jours qui précèdent le scrutin, se constituent donc des « comités annexionnistes », composés de notables, d’avocats, de curés, qui se donnent pour mission de « réunir et conduire les électeurs jusqu’aux bureaux de vote et veiller ce que ces manifestations conservent un caractère d’ordre et de dignité »<sup>64</sup>. Comme l’écrit Marc Ortolani, le plébiscite est un « vote encadré »<sup>65</sup>. Et là encore, la mise en scène est essentielle : « tout se déroule dans une ambiance de fête, les électeurs marchant en cortège au son des tambours, portant des drapeaux et des cocardes et arborant fièrement, enfilé dans le ruban de leur chapeau, leur bulletin de vote »<sup>66</sup>. Mais, tout cela ne peut suffire à garantir la teneur même de la votation. Il y faut les instruments politiques et sociaux employés par les agents impériaux. C’est le long travail de la conciliation.

### Les instruments politiques et sociaux

La seule issue possible du plébiscite des 15-16 avril 1860 est une acclamation unanime. Le peuple ne doit pas choisir mais reconnaître une organisation politique qui a déjà changé. Citons Paul Guichonnet pour la Savoie : « la question n’est plus qu’une question d’art, c’est-à-dire qu’il faut obtenir une majorité écrasante »<sup>67</sup>. Ce que doivent obtenir Piétri et les agents français, ce n’est rien moins qu’une « approbation unanime »<sup>68</sup>, en faisant miroiter, si nécessaire, l’avenir radieux qui s’ouvrira pour Nice, après l’annexion. La mission conciliatrice de Piétri

62. *Ibid.*, p. 161.

63. Ernest Hildesheimer, « La réunion de Nice à la France vue à travers la correspondance du Ministère des affaires étrangères », *Nice Historique*, *op. cit.*, p. 112.

64. Henri Courrière, *La vie politique à Nice...*, *op. cit.*, p. 65.

65. Marc Ortolani, « Le plébiscite de 1860 pour l’annexion à la France », *op. cit.*

66. *Ibid.*

67. Paul Guichonnet, *Histoire de l’annexion de la Savoie à la France. Les véritables dossiers secrets de l’Annexion*, *op. cit.*, p. 220. En somme, à Nice comme en Savoie, ce qui est recherché par les agents impériaux, c’est un « plébiscite » au sens napoléonien du terme, et non étymologique. Non pas une consultation populaire pour approuver quelque mesure normative, mais bien la légitimation de l’empereur lui-même, par la voix du peuple.

68. *Ibid.*

peut s’analyser comme une eschatologie de la prospérité. Celle-ci doit se construire pas à pas, par le dialogue et la conciliation minutieuse des intérêts divergents. Et l’agent ne craint pas « les agitateurs incorrigibles [...] les patriotes exaltés »<sup>69</sup>, car il sait comment « régler leur énergie et profiter de leur dévouement »<sup>70</sup>. Pour concilier les contraires, Piétri promet « monts et merveilles à tout le monde »<sup>71</sup> sans s’inquiéter outre mesure du caractère « réalisable » de ses engagements, car il sait qu’il n’aura pas à y faire face puisqu’un autre, le préfet Paulze d’Ivoi, en sera chargé par l’Empereur<sup>72</sup>.

Pietri et Rapetti reçoivent à l’Hôtel de France. D’abord les partisans de l’annexion, dont ils s’assurent du soutien, au risque de les décevoir par la suite, comme ce sera le cas avec Auguste Carlone qui déchanté au lendemain du vote, en réalisant que sa politique conciliatrice « favorise les situations acquises et encourage l’immobilisme »<sup>73</sup> ; puis, ils séduisent les neutres et les indécis, tout en orientant le choix des fonctionnaires publics, en obtenant le ralliement de François Malausséna, qui restera maire de Nice pendant treize années, en écartant le marquis de Montezemolo vieillissant, nommé par Ratazzi, et, avec l’appui de Cavour, en poussant Louis Lubonis à accepter sa nomination au poste de gouverneur. En ce qui concerne les « italianissimes », il faut admettre que Piétri n’était pas le mieux placé puisqu’en tant que préfet de police de Paris, il était à l’origine de l’arrestation d’Orsini, après son attentat manqué, ce qui avait porté un coup sévère « à la cause de l’unification italienne défendue par Mazzini et son mouvement Jeune Italie dont Orsini était membre »<sup>74</sup>. Pourtant, le sénateur sait trouver les plus modérés qui sont prêts à le suivre dans une politique de conciliation.

Selon Michel Bottin, Piétri recevait « des consignes précises, tant sur le choix des responsables que sur la procédure à suivre »<sup>75</sup>. Que ce fût le cas de la part de Cavour, n’est point contestable. Mais, il faut rappeler ici que Piétri n’est pas au service du Piémont et qu’en l’état actuel des archives, on ne trouve pas trace de similaires directives, aussi précises et contraignantes, qui auraient émané de l’Empereur en personne. Par conséquent, il faut assumer que la mission de Piétri s’entendait d’une très large marge de manœuvre. Et c’est sans doute grâce à cette liberté d’action que Piétri peut être « sûr du résultat »<sup>76</sup> plusieurs jours avant la consultation des Niçois.

Par l’intermédiaire des magistrats Lubonis et Malausséna, qu’il a contribué à installer, Piétri se retrouve maître du calendrier et du mode de scrutin, ce qui est

69. Pierre-Marie Piétri, *Politique française et question italienne*, op.cit., pp. 19-20.

70. *Ibid.*

71. Jean Séguin, *Chroniques anecdotiques niçoises du rattachement de 1860*, op. cit., p. 43 ; Karine Deharbe, « Roland Paulze d’Ivoy, préfet de l’annexion », *Nice Historique*, 2010, p. 113.

72. Karine Deharbe, « Roland Paulze d’Ivoy, préfet de l’annexion », in *Nice Historique*, op. cit., pp. 110-153.

73. Michel Bottin, « Le « parti français » après l’annexion. Chronique de la vie politique niçoise d’après la correspondance d’Auguste Carlone (juin-décembre 1860) », op. cit., p. 197.

74. *Ibid.*, p. 200.

75. Michel Bottin, « Le « parti français » après l’annexion. Chronique de la vie politique niçoise d’après la correspondance d’Auguste Carlone (juin-décembre 1860) », op. cit., p. 200.

76. Camillo Cavour, *Epistolario*, volume *diciassettesimo* (gennaio-marzo 1860), op. cit., p. 642.

un aboutissement logique pour celui qui a toujours considéré que l'Empire était « assis par le suffrage universel sur le sol national, comme une pyramide »<sup>77</sup>. Il sait que le suffrage universel, bien mieux que les garnisons, place les États-Nations reconnaissants sous l'ombre portée des ailes de l'aigle de Napoléon III<sup>78</sup>. Ainsi, après l'annonce du retard de la votation en Savoie, reportée au 22, Piétri écrit au Quai d'Orsay : « Voyez-vous quelque inconvénient que nous procédions avant la Savoie ? Il n'y a jamais rien à gagner à laisser traîner les choses en longueur. Réponse urgente »<sup>79</sup>. Paris accepte le maintien du vote aux 15 et 16 avril<sup>80</sup>. Heure après heure, toutes « les propositions de Piétri sont acceptées », et il dirige les forces politiques niçoises en chef d'orchestre, garant de l'absence de dissonance dans l'interprétation de cette symphonie plébiscitaire. Le résultat, on l'a déjà donné : une « quasi-unanimité » en faveur de l'annexion. Et, contrairement à Laity, Piétri ne fut pas accusé d'avoir modifié les résultats du plébiscite, en bourrant les urnes, ou en « arrosant » les comités. Il sut employer tous « les instruments du pouvoir napoléonien »<sup>81</sup>, sans sortir de la légalité.

Mais à côté de la conciliation, il y a une politique divergente menée par le « parti français », bien décidé à montrer à Nice que le royaume de Piémont se désintéresse de son destin. L'influence du parti français est mise au jour dès les élections législatives du 24 mars, qui font apparaître la désaffection populaire à l'égard de Turin. Malgré l'élection de Joseph Garibaldi, l'abstention très forte invalide l'élection des « italianissimes » : c'est le résultat du travail de sape du parti français, qui pousse ensuite les Niçois à se rassembler dans les locaux de L'Avenir de Nice afin de rédiger une adresse à l'empereur<sup>82</sup>. La presse est l'instrument principal du parti français : une véritable arme de conviction massive, dénonçant au quotidien les « italianissimes » et autres « société secrètes » comme les instigateurs de manifestations violentes. Même si son tirage est relativement modeste, L'Avenir de Nice « circule de main en main »<sup>83</sup> et finit par toucher ses cibles, comme le prouve, notamment, la décision d'ajournement sine die du « Comité national de Nice », composé de notables libéraux et pro-dynastiques, le 11 avril 1860<sup>84</sup>.

Enfin, il faut également rappeler que les milieux catholiques du comté, tournent volontiers leurs regards vers la France concordataire, à l'invitation, notamment, de Monseigneur Jean-Pierre Sola, qui apparaît « sensible au caractère ultramontain de la politique française »<sup>85</sup>, et bascule définitivement dans la fran-

77. Pierre-Marie Piétri, *Politique française et question italienne*, op. cit., p. 27.

78. Ernest Hildesheimer, « La réunion de Nice à la France vue à travers la correspondance du ministère français des affaires étrangères », op. cit., p. 121.

79. *Ibid.*, p. 122.

80. *Ibid.*, p. 123. Thouvenel intime à Talleyrand de soutenir, en tout point, les décisions prises par Piétri.

81. Paul Guichonnet, *Histoire de l'annexion de la Savoie à la France*, op. cit., p. 221.

82. Ernest Hildesheimer, « La réunion de Nice à la France vue à travers la correspondance du ministère français des Affaires étrangères », op. cit., p. 113.

83. Paul Gonnet, *La réunion de Nice à la France*, op. cit., p. 175.

84. Paul Guichonnet, « Comment Nice devint française », in *Histoire de l'annexion de la Savoie à la France*, Montmélian, La Fontaine de Siloé, 3<sup>e</sup> ed. 2003, p. 327.

85. Gilles Bouis, « Monseigneur Jean-Pierre Sola et le clergé niçois face à l'annexion de 1860 », *Nice Historique*, 2010, p. 77.

cophilie après que l'armée française ait rétabli le pouvoir temporel du pape, en juin 1849. Il va même jusqu'à choisir, parmi ses collaborateurs, des hommes aux idées libérales et pro-français, comme Don Melchior Sclaverani qui partage avec lui la conviction que « le soutien au Risorgimento passe par un comportement bienveillant vis-à-vis de la politique de Napoléon III »<sup>86</sup>.

En conclusion, il ne faut pas oublier les considérations économiques. Napoléon III fait le choix du capitalisme libéral en rompant avec le protectionnisme<sup>87</sup>. Cela se ressent à Nice. Dans son *Mémoire sur l'annexion du Comté de Nice à la France*, publié en avril 1860, quelques jours à peine avant le plébiscite<sup>88</sup>, Victor Juge liste les avantages matériels dont s'accompagnera le rattachement à la France : les Niçois paieront moins d'impôts, grâce à « la libre entrée des marchandises françaises, du bon marché du sel et de la moindre élévation de l'impôt des patentes et des maisons » ; l'agriculture se développera puisque les produits niçois « s'écouleront entièrement en France où ils seront mieux vendus » ; l'industrie grandira et les principaux secteurs comme la distillerie, la parfumerie, les salaisons, l'exploitation des bois et des mines, et la tannerie deviendront les « sources les plus importantes de la prospérité du pays ». Sans compter les emplois que fourniront, en grand nombre, les travaux de l'arsenal ou des chantiers marchands aux charpentiers, mécaniciens, forgerons, menuisiers niçois. Il serait maladroit de considérer l'argent comme le moteur du rattachement de Nice à la France, mais, à tout le moins, il en a probablement été un efficace lubrifiant, et des études sont encore à mener sur les sommes investies par l'Empire pour « accompagner » l'élan de Nice vers la France. Après tout, « la perfide Albion », n'interprétait-elle pas cette annexion comme l'acte intéressé d'une France par trop ambitieuse, alors qu'elle-même se considérait comme une puissance plus « morale » sur la scène internationale ?<sup>89</sup>

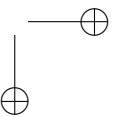
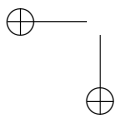
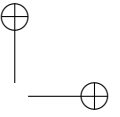
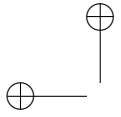
---

86. *Ibid.*, p. 79.

87. Antoine Olivesi, André Nouschi, *La France de 1848 à 1914, op. cit.*, p. 129.

88. Victor Juge, *Mémoire sur l'annexion du comté de Nice à la France*, Nice, Impr. Canis Frères, 1860.

89. John Dormandy, « L'annexion vue de Londres », 1860, *la Savoie choisit son destin, L'Histoire en Savoie*, n°18, 2009, pp. 91-110 ; John F. V. Keiger, « La Grande-Bretagne et la question italienne à la fin des années 1850 », in Sylvain Milbach (s. d.), *1860, La Savoie, la France, l'Europe*, Actes du Colloque de l'Université de Savoie, 2010, Bruxelles, P.I.E Peter Lang, 2012, pp. 423-439.



## CONSENTEMENT IGNORÉ ET ANNEXION MANQUÉE : TENDE ET LA BRIGUE EN 1860

MARC ORTOLANI

Université de Nice Sophia Antipolis — ERMES

LORSQU'EN 1947 LES COMMUNES de Tende et la Brigue<sup>1</sup> deviennent françaises<sup>2</sup>, cette annexion territoriale apparaît, aux yeux de la France et d'une grande partie des populations concernées, comme la réparation nécessaire et longtemps attendue d'une erreur commise en 1860 dans le tracé de la frontière. En

1. Le canton de Tende qui comprend aujourd'hui ces deux communes est situé au nord-est du département des Alpes-Maritimes.

2. La bibliographie relative à l'annexion de Tende et La Brigue en 1947 est relativement conséquente ; nous pouvons retenir pour l'essentiel : Mario Giovana, *Frontiere, nazionalismi e realtà locali. Briga e Tenda 1945-1947*, Turin, Gruppo Abele, 1996 ; un numéro spécial de la revue *Nice Historique*, 1987, n° 4 : Ernest Hildesheimer, « Le traité de paix de 1947 et les territoires rattachés des Alpes Maritimes », pp. 103-113 ; Paul Isoart, « La rectification de la frontière et les relations franco-italiennes 1945-1946 », pp. 115-127 ; Jacques Basso, « Les réactions de l'opinion à l'égard du rattachement des communes de Tende et La Brigue », pp. 131-140 ; Enrico Serra, « Briga e Tenda e le rettifiche di frontiera » in *Italia e Francia 1939-1945*, (s.d. J.B. Duroselle, E. Serra), Milan, Franco Angeli, 1985, vol. II, pp. 187-216 ; Paul Isoart, « Les modifications territoriales et les problèmes posés par la succession d'États » in *Rapporti di vicinato tra Italia e Francia*, Pise, Cedam, 1993 ; E. Szwlechter, « Le statut des habitants des territoires réunis à la France par le traité de Paris 10 février 1947 », *Revue générale de droit international public*, 1954, p. 344 ; Jean-Louis Panicacci, « L'opinione pubblica del nizzardo e la questione della frontiera franco-italiana 1945-47 » in *Confini contesi - la Repubblica italiana e il trattato di pace di Parigi 10-2-1947*, Torino, Gruppo Abele, 1998, pp. 44-74 ; Laure Lanteri-Motin, *La riunione di Tenda e Briga alla Francia*, Mémoire de maîtrise Lettres, Nice, 1973 ; Fabienne Allavena, *Les conséquences de la modification d'une frontière sur la commune de La Brigue : le problème de l'indivision*, Mémoire DESS droit, Nice, 1987 ; Françoise Nitard-Gastaldi, *Le rattachement de Tende et La Brigue à la France en 1947. Étude de presse comparée - Nice-Matin et Le Patriote*, Mémoire de maîtrise, Histoire, Nice, 1989 et *Recherches Régionales*, 1983, n°3, pp. 221-243 ; G. Astre, *Il problema della frontiera a Briga e Tenda 1944-1947*, Tesi di Laurea, Torino, Facoltà di Magistero, 1992-93 ; Julie Marionneau, *Le rattachement des communes de Tende et La Brigue à la France, une œuvre de raison*, Mémoire IEP Aix-en-Provence, 2003 ; Hervé Barelli, *Lignes de partage - histoires de frontière : 1947, Tende et La Brigue à la France*, vidéogramme, Nice, Serre, 1997.

effet, à cette date, tandis que le comté de Nice est rattaché à la France<sup>3</sup>, les communes de Tende et La Brigue, dont les habitants se sont pourtant prononcés en faveur de l'annexion, ainsi que le hameau de Mollières et divers territoires des hautes vallées de la Tinée et de la Vésubie<sup>4</sup>, restent piémontais et partagent ensuite le sort de l'Italie jusqu'au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale.

Aussi, dès 1944, le « comité de rattachement » qui s'est formé pour obtenir le changement de souveraineté ne manque pas d'insister sur « le respect du vote unanime des anciens qui, en 1860, avaient voulu être français »<sup>5</sup>. Parallèlement, la presse issue de la Résistance rappelle les épisodes les plus sombres de « l'annexion manquée » de 1860 et proclame que « Tende et La Brigue doivent redevenir françaises »<sup>6</sup>. Robert Latouche, dans un article qu'il publie en 1945 dans la Revue de géographie alpine, défend également la nécessité de corriger le tracé frontalier : « bien que la France n'ait pas de revendications territoriales à exercer en Italie — écrit-il — quelques rectifications de frontières sont envisagées dans la région des Alpes. L'une des plus légitimes et des plus impérieuses est certainement le retour à notre pays des communes de Tende et de la Briga »<sup>7</sup>.

D'ailleurs, les critiques n'ont jamais manqué depuis pour qualifier la frontière de 1860 : « arbitraire et anormale », « tortueuse illogique et compliquée » pour

3. La bibliographie relative à l'annexion s'est considérablement développée à l'occasion des commémorations de 1960 puis de 2010 ; nous pouvons mentionner pour l'essentiel : Robert Latouche, *Histoire de Nice*, tome II 1860-1914, Nice, 1954, p. 23 et s. ; un numéro spécial de la revue *Nice Historique* de 1960 ; Paul Gonnet, *La réunion de Nice à la France*, Breil sur Roya, Cabri, 2003 ; Paul Guichonnet, « Comment Nice devint française », in *Histoire de l'annexion de la Savoie à la France*, Montmélian, La Fontaine de Siloé, 3<sup>e</sup> ed. 2003, pp. 317-329 ; Alain Ruggiero (s.d.), *Nouvelle histoire de Nice*, Toulouse, Privat, 2006, p. 171 et s. ; parmi les synthèses plus récentes : Olivier Vernier, « Comté de Nice », *La Savoie et l'Europe 1860-2010 - Dictionnaire historique de l'annexion*, Montmélian, La fontaine de Siloé, 2009, pp. 345-349 ; Christian Sorrel, « Comment la Savoie et Nice sont devenues françaises », *L'Histoire*, 2010, n°351, pp. 8-15 ; Gian Savino Pene Vidari (s.d.), *Verso l'unità italiana — contributi storico-giuridici*, Turin, Giappichelli, 2010, 204 p. ; Paola Casana, « Metamorfosi di un accordo : la questione di Nizza e Savoia nel quadro politico-istituzionale dell'unificazione », in Fulvio Peirone (s.d. Gian Savino Pene Vidari, Rosanna Rocca), *Per Torino da Nizza e Savoia*, Turin, Centro Studi Piemontesi, 2011, pp. 11-31 ; un numéro spécial de la revue *Nice historique*, 2010 ; trois colloques organisés en 2010 : *Le comté de Nice, la France et l'Italie — Regards sur le rattachement de 1860*, Colloque de Nice, 2010, s.d. Ralph Schor et Henri Courrière, Nice, Serre, 2011, 175 p. ; *L'avvio subalpino all'unificazione italiana - I plebisciti del 1860 e il governo sabauda*, Turin 2010, s. d. Gian Savino Pene Vidari ; *1860, La Savoie, la France l'Europe*, colloque de Chambéry 2010, s.d. Sylvain Milbach, Bruxelles, Peter Lang, 2012, 562 p. ; concernant les sources archivistiques : Simonetta Tombaccini-Villefranque, « Notes sur les sources d'archives publiques et privées pour l'histoire de l'annexion du comté de Nice », *Aux sources de l'histoire de l'annexion de la Savoie*, s.d. Denis Varaschin, Bruxelles, Peter Lang, 2009, pp. 91-99.

4. Ces territoires appartiennent aux communes d'Isola, Saint-Sauveur, Valdeblorre, Saint-Martin Vésus, Belvédère, Saint-Étienne de Tinée et Roquebillière.

5. Arch. Dép. A.M., 6 J 1, Fonds Levrot, rapport du Comité de rattachement (n. d.) ; « le drapeau français que nos aïeux ont acclamé en 1860 flotte à nouveau sur Tende et sur La Brigue [...] le vœu de nos anciens est réalisé. Leur volonté est accomplie » : Arch. Dép. A.M., 6 J 2, liasse 3, Fonds Levrot : affiche, 1945.

6. *Combat*, 10-9-1944, p. 1 ; *LErgot*, 23-11-1944, p. 2 : « Pourquoi La Brigue et Tende veulent redevenir françaises » ; *Combat*, 8-12-1944, p. 2 : « Ce qui se passa le 23 juin 1860 à La Brigue ».

7. Robert Latouche, « Deux communes sacrifiées en 1860 : Tende et La Briga. Un épisode lamentable de l'annexion du comté de Nice », *Revue de géographie alpine*, t. 33, fasc. 3, 1945, p. 545 ; Robert Latouche archiviste des Alpes-Maritimes de 1920 à 1927, sera professeur puis doyen de la Faculté des lettres de Grenoble.



les uns<sup>8</sup>, elle est considérée par d'autres comme « disparate et bâtarde »<sup>9</sup>, « fantaisiste » et « irrationnelle »<sup>10</sup>. Ces considérations sont liées pour l'essentiel aux intérêts économiques des deux communes, dont les activités sont alors principalement pastorales et forestières, et que la frontière sépare de leurs débouchés traditionnels. En effet, elles sont coupées du Piémont durant une longue partie de l'année par la chaîne des Alpes, dont le franchissement est impossible en raison de l'enneigement, et séparées de Nice par une barrière douanière, alors que toute leur activité est tournée vers le littoral, dont elles constituent « l'hinterland traditionnel »<sup>11</sup>. L'image du berger de La Brigue venant faire hiverner ses troupeaux sur les collines niçoises, ou celle du muletier de Tende qui assure le transport des marchandises jusqu'à la côte nourrissent le folklore, mais elles reflètent aussi la réalité de l'économie locale.

Les inconvénients de cette « déchirure frontalière » ont sans doute été partiellement corrigés par un système de franchises douanières instauré dès 1861 pour compenser les troubles générés par la nouvelle frontière<sup>12</sup>. Le traité du 7 mars 1861 (article 4) prévoit en effet que les produits entrant dans le comté de Nice, et provenant des territoires piémontais compris entre la frontière et la crête des Alpes, peuvent passer en France librement sans aucun droit de douane<sup>13</sup>. Mais cela ne profite qu'à une partie de la population et n'empêche pas la multiplication « tracasseries administratives », de « litiges frontaliers » et de « vexations » qui, selon les périodes, font de cette région une « frontière de tension »<sup>14</sup>.

Pourtant, ces difficultés auraient pu être évitées si l'on avait choisi d'autres orientations pour le tracé de la frontière. Le traité du 24 mars 1860, qui formalise la cession de la Savoie et du comté de Nice à la France, reposait sur deux principes : le libre consentement des populations, affirmé dès l'article 1<sup>er</sup>, et l'attribution de la délimitation frontalière à une commission mixte, principe posé par l'article 3<sup>15</sup>.

8. Arch. Dép. A.M. 6 J 1, Fonds Levrot, mémoire intitulé : *La frontière franco-italienne dans les Alpes-Maritimes — sa rectification s'impose*, 1947, p. 3 ; Arch. Dép. A.M. 6 J 1, Fonds Levrot, « Rapport sur les frontières des Alpes-Maritimes », p. 1.

9. Georges-Dominique Oberti, *Les litiges frontaliers franco-italiens dans les Alpes-Maritimes*, Aix-en-Provence, Fourcine, 1939, p. 20 et p. 22.

10. Respectivement, selon S. Bastid, « Le rattachement de Tende et La Brigue », *Revue générale de droit international public*, 1949, n°3-4, p. 322 et Léo Imbert, « Formation et organisation du département des Alpes-Maritimes en 1860 », *Nice Historique*, 1940, p. 97 et 1941, p. 49.

11. Jean Miège, « Les problèmes frontaliers et leurs incidences géographiques dans les Alpes-Maritimes », *Actes du 101<sup>e</sup> Congrès national des sociétés savantes, section géographie*, Lille, 1976, p. 163.

12. Marc Ortolani, « Les franchises douanières de la commune de Tende, 1861-1940, un exemple de relations frontalières », *Les Alpes-Maritimes et la frontière*, Nice, Serre, 1992, pp. 61-74 ; Christine Bouisset, « Le découpage de la frontière franco-italienne dans les Alpes-Maritimes en 1860 et ses conséquences : entre conflits locaux et enjeux internationaux », in *Frontières*, (s.d. Christian Desplats), Ed. C.T.H.S., 2002, pp. 167-179.

13. Des garanties sont également offertes aux propriétaires français, relatives à leurs droits de propriété, droits d'usage et servitudes, concernant les forêts ou les pâturages restés en territoire piémontais.

14. Louis Trotabas, « Le rattachement de Tende et La Brigue », *Annales de la Faculté de droit d'Aix*, n°42, p. 7.

15. Art. 1 : « [...] Il est entendu entre Leurs Majestés que cette réunion sera effectuée sans nulle contrainte de la volonté des populations, et que les gouvernements de l'empereur des Français et du

On pouvait dès lors espérer une frontière calquée sur celle du *circondario* de Nice, et qui suivrait la ligne de partage des eaux<sup>16</sup>. « Il est indéniable qu’au terme des articles 1 et 3 du traité, la nouvelle frontière entre les deux États ne devait pas être autre chose que la limite même de la circonscription de l’arrondissement de Nice, sauf éventuellement quelques rectifications minimales et peu nombreuses »<sup>17</sup>. La presse reprend d’ailleurs cette idée simple : « la nouvelle frontière devrait être sur la crête des Alpes »<sup>18</sup>, ce qui correspond à la fois à la configuration géographique et administrative du pays, prend en compte le vœu et les intérêts des populations, et « offre toutes les garanties d’équilibre et de sécurité entre les deux États »<sup>19</sup>.

Cette hypothèse n’a pas été retenue et l’on a opté pour solution au demeurant paradoxale<sup>20</sup>, qui a consisté à ignorer délibérément l’accord des populations que l’on venait pourtant de solliciter, pour aboutir à une frontière contraire à leurs vœux et à leurs intérêts. Cet exemple, bien que n’affectant qu’un territoire limité et à peine quelques milliers de personnes, illustre donc le non-respect du principe du consentement des populations au changement de souveraineté, principe sur lequel l’annexion a pourtant été fondée.

En retraçant les étapes de ce plébiscite ignoré (I), apparaissent les contours d’un véritable déchirement frontalier (II), organisé par le Piémont et conçu comme une atténuation nécessaire de l’abandon du comté de Nice à la France.

## I. Un plébiscite ignoré

Malgré le choix de consulter les populations en faisant ratifier par un plébiscite le traité de cession territoriale, et le résultat de celui-ci lors du vote des 15 et 16 avril 1860, des rumeurs commencent à circuler dès les jours qui suivent, laissant entendre qu’une partie du territoire du comté de Nice (précisément dans la vallée de la Roya), pourrait rester sous souveraineté piémontaise.

Au fil des jours, la situation devient plus confuse : malgré la participation de toutes les communes du comté aux festivités de l’annexion et les déclarations rassurantes des autorités, les menaces se précisent. En même temps, attisées par la

---

roi de Sardaigne se concerteront le plus tôt possible sur les moyens d’apprécier et de constater les manifestations de cette volonté » ; art 3 : « une commission mixte déterminera, dans un esprit d’équité, la frontière des deux États, en tenant compte de la configuration des montagnes et de la nécessité de la défense » ; Christine Bouisset, « Le découpage de la frontière franco-italienne dans les Alpes-Maritimes... », op. cit., p. 167.

16. « Les limites [du *circondario*] du côté du Piémont [...] étaient d’autant plus nettes qu’elles se confondaient à peu près complètement avec une limite naturelle bien marquée, qui était la ligne de crête ou de partage des eaux des montagnes qui séparent les deux pays » : Léo Imbert, « Formation et organisation du département des Alpes-Maritimes en 1860 », *Nice Historique*, 1940, op. cit., p. 104.

17. Arch. Dép. A.M. 6 J 1, Fonds Levrot, *La frontière franco-italienne dans les Alpes-Maritimes — sa rectification s’impose*, op. cit., p. 1.

18. *Le Messenger*, samedi 23-6-1860.

19. L’expression est de Victor Juge, *L’avenir*, 8-2-1860, cité par Léo Imbert, « L’annexion manquée », *Nice historique*, 1948, p. 25.

20. « Comment donc a-t-on pu aboutir, en partant de données aussi simples, à une solution aussi compliquée, qui a nécessité le démembrement inique d’une partie d’un territoire parfaitement cohérent à tous points de vue, et tracer une ligne de frontière dont les anomalies [...] sautent aux yeux ? », Léo Imbert, *Ibidem*, p. 25.

presse, les défenses s’organisent, les démarches se multiplient, les interventions se font plus pressantes au fur et à mesure qu’apparaît plus incertain l’espoir d’un changement de souveraineté.

### L’expression du consentement

Tel qu’il est annoncé par les souverains, le plébiscite<sup>21</sup> est une pratique conforme à la politique des États européens du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle qui se pré-tendent respectueux du principe des nationalités et du libre consentement des populations. Si la décision des monarques, qui conduira au traité du 24 mars 1860, suffit à enclencher le changement de souveraineté, ceux-ci considèrent que la cession doit être réalisée librement et ils feront figurer ce principe au premier article du traité<sup>22</sup>.

Mais dans un premier temps, l’empereur, pourtant adepte du plébiscite en politique intérieure<sup>23</sup>, ne semble pas très favorable à cette solution pour un changement de souveraineté. En revanche, Cavour défend ce procédé pour les Niçois et les Savoyards comme pour les populations d’Italie centrale. Selon lui, il est le plus efficace pour faire céder les opposants au parlement de Turin et rassurer les puissances européennes, mais également plus cohérent avec la politique menée dans la péninsule. Le 2 mars 1860, il écrit à Thouvenel, ministre français des Affaires étrangères : « au moment où nous réclamons hautement pour les habitants de l’Italie centrale le droit de disposer de leur sort, nous ne saurions, sans encourir le reproche d’inconséquence et d’injustice, refuser aux sujets du roi qui habitent au-delà des Alpes, le droit de manifester librement leur volonté »<sup>24</sup>. De même, le plébiscite servira à convaincre les intéressés eux-mêmes : « nous ne pouvons pas leur dire que nous les cédon à la France parce qu’il convient d’arrondir ses frontières. Nous devons nous borner à leur parler de leurs intérêts modifiés et de leurs aspirations nouvelles »<sup>25</sup>. Il suffira alors de les faire s’exprimer et, par « des mesures habiles », « réussir la votation » afin de légitimer *a posteriori* le changement de souveraineté.

21. Marc Ortolani, « Le plébiscite de 1860 pour l’annexion de Nice à la France », in *L’avvio subalpino all’unificazione italiana - I plebisciti del 1860 e il governo sabaudo*, Turin 2010, s. d. Gian Savino Pene Vidari, (à paraître, 30 p.); Elisa Mongiano, « Le regole del voto popolare nei plebisciti italiani del 1860 », *Verso l’unità italiana — contributi storico-giuridici*, s. d. G.S. Pene Vidari, Turin, Giappichelli, 2010, pp. 185-202; Simonetta Tombaccini-Villefranque, « Vers l’annexion de Nice à la France — un trimestre décisif (février-avril 1860) », *1860, La Savoie, la France, L’Europe*, op. cit., pp. 71-90.

22. Jean-Rémy Bézias, « Qu’est-ce qu’un plébiscite au XIX<sup>e</sup> siècle? Le vote niçois de 1860 en perspective », *Le comté de Nice, la France et l’Italie...*, op. cit., pp. 25-38.

23. Jean-Marie Denquin, *Référendum et plébiscite, essai de théorie générale*, Paris, LGDJ, 1976, pp. 55-87; Frédéric Bluche (s.d.), *Le prince, le peuple et le droit - Autour des plébiscites de 1851 et 1852*, Paris, PUF, 2000 : dès 1832, dans ses rêveries politiques, Louis-Napoléon Bonaparte écrit : « il y a un juge suprême qu’est le peuple. C’est à lui de décider de son sort [...] c’est à lui de proclamer hautement et librement sa volonté suprême ».

24. Elisa Mongiano, *Il voto della nazione. I plebisciti nella formazione del regno d’Italia 1848-1860*, Turin, Giappichelli, 2003, p. 208.

25. Christian Sorrel, « Comment la Savoie et Nice sont devenues françaises », op. cit., pp. 14-15.

La position définie par Cavour finit par l'emporter, puisque le 27 janvier 1860, l'empereur écrit à Victor-Emmanuel, afin d'énumérer les « mesures à prendre pour trancher les difficultés présentes », et parmi ces mesures, figure la nécessité de « laisser en Savoie et à Nice la même liberté qu'en Toscane et se conformer au vœu des populations librement consultées ». Le roi du Piémont répond par voie télégraphique que « son gouvernement ne s'opposera pas à la libre manifestation des vœux de la Savoie et de Nice »<sup>26</sup>.

Ce n'est que très tard en revanche que l'on semble opter pour le mode et la date de suffrage. C'est le 4 avril que Thouvenel, adresse à son ambassadeur, le baron de Talleyrand, un télégramme lui indiquant : « nous adoptons le suffrage universel en Savoie et à Nice. Dites-le à M. de Cavour et priez-le de transmettre des instructions par le télégraphe aux gouverneurs intérimaires, de façon à ce que le vote ait lieu vers le 15 avril ». La légation répond le lendemain : « M. de Cavour est très satisfait de l'adoption du suffrage universel. Il désire comme vous que le vote ait lieu du 15 au 20 avril »<sup>27</sup>. Cavour est d'autant plus favorable à cette échéance, qu'elle précède la date où le traité sera soumis au Parlement : « ce terme serait convenable sous tous les rapports — écrit-il à Nigra, son ambassadeur à Paris — car il éliminerait en grande partie les difficultés que la discussion du traité pourrait susciter dans le Parlement. Si, au moment où nous présenterons le traité, les populations se seront déjà prononcées, on ne saurait plus objecter que les vœux du pays n'aient pas été sérieusement et loyalement consultés »<sup>28</sup>.

Concernant l'organisation du plébiscite<sup>29</sup>, il repose sur le principe du suffrage universel masculin : sont électeurs tous les citoyens âgés au moins de 21 ans, appartenant par leur naissance ou leur origine au *circondario* de Nice, habitant la commune depuis six mois et n'ayant pas été condamnés pénalement. Les six mois de résidence ne sont pas obligatoires pour les « Niçois notoirement connus qui rentreront pour se faire inscrire et prendre part au vote ». Dans l'esprit des autorités il s'agit donc de réserver le vote aux seuls vrais habitants du comté, en excluant tous les éléments allogènes, pouvant d'une manière ou d'une autre, troubler le résultat. Le consul de France à Nice, fait part au Ministère de la même analyse : « il faut éloigner de l'urne tous les étrangers sans exception »<sup>30</sup>.

La date du scrutin est fixée au dimanche 15 et au lundi 16 avril 1860, les bureaux de vote étant ouverts de 9 heures du matin à 4 heures de l'après-midi. Dans chaque commune est institué un comité présidé par le syndic et composé d'au

26. Maurice Messiez, « À qui doit-on d'avoir voté au suffrage universel en 1860 ? », in *1860, la Savoie choisit son destin - Histoire en Savoie*, 2009, n°18, p. 51 et p. 53 ; il faut souligner également l'insistance de Londres pour que le changement de souveraineté se fasse moyennant l'expression de « la volonté des populations concernées » ; la France adhère finalement à la proposition anglaise « sous la réserve que la consultation se déroule au moyen du suffrage universel direct » : Elisa Mongiano, *Il voto della nazione...*, op. cit., p. 205.

27. Cité par Ernest Hildesheimer, « La réunion de Nice à la France vue à travers la correspondance du Ministère des affaires étrangères », op. cit., p. 121.

28. *Ibidem*, p. 121.

29. À titre de comparaison, Elisa Mongiano, « Le regole del voto popolare nei plebisciti italiani del 1860 », in *Verso l'unità italiana — contributi storico-giuridici*, op. cit. pp. 185-202.

30. *Ibidem*, p. 112.

moins quatre conseillers municipaux désignés par le gouverneur ou son délégué. Ce comité a pour mission de dresser dans des délais très brefs les listes électorales et veiller à la régularité du scrutin. Le vote se fait par ordre alphabétique et par bulletins secrets, imprimés ou manuscrits, portant la mention « oui » ou « non ».

Pour ce qui est de son déroulement, le plébiscite d’annexion, faut-il le préciser, est un « vote encadré », comme c’est la règle sous le Second Empire : la « votation » a beau se dérouler dans une atmosphère de liesse populaire, les électeurs sont accompagnés par les curés, syndics et notables qui dirigent les défilés de votants jusqu’au bureau de vote. Le tout se déroule dans une ambiance de fête, les électeurs marchant en cortège au son des tambours, portant des drapeaux et des cocardes et arborant fièrement, enfilé dans le ruban de leur chapeau, leur bulletin de vote, ce que la presse locale salue comme une expression de « franchise dans l’expansion de leurs vœux ».

Les résultats, selon l’expression du consul de France Pillet, « dépassent toute espérance », et le sénateur Pietri, émissaire de l’Empereur<sup>31</sup> peut télégraphier à Paris que « les prévisions les plus favorables ont été dépassées »<sup>32</sup>. Pour une population de 125 711 habitants, 30706 ont été inscrits sur les listes électorales dans l’ensemble du comté, ce qui représente 24,43 % de la population. Les 15 et 16 avril, on enregistre 25 933 votants, soit une participation de 84,44 %. Le « oui » l’emporte à une écrasante majorité : 25 743 voix (soit 99,27 % des votants) ; 160 ont voté « non » (soit 0,62 % des votants), et 30 bulletins nuls ont été enregistrés (0,12 % des votants). Toutefois, dans le cadre d’un plébiscite tel qu’il est organisé sous le Second Empire, rapporter le nombre des suffrages exprimés au nombre de votants, n’est pas très significatif<sup>33</sup>. Il faut tenir compte également du taux d’abstention relativement élevé : 4779 électeurs se sont en effet abstenus, soit 15,56 % des inscrits<sup>34</sup>.

D’ailleurs, une certaine opposition à l’annexion se manifeste dans les villages de l’est du comté, le long de la route royale et à proximité du Piémont et de la Ligurie (La Brigue, Tende, Breil, Saorge)<sup>35</sup>, ainsi que dans certaines communautés

31. Ugo Bellagamba, « Pietri, l’homme dans le clair-obscur de l’annexion », *Nice historique*, 2001, pp. 92-109.

32. Tel est le résultat du vote des 15 et 16 avril 1860 :

Nombre d’habitants	125.711	
Nombre d’inscrits	30.706	24,43%
Votants	25.933	84,44%
Abstention	4.779	15,56%
Oui	25.743	99,27%
Non	160	0,62%
Nuls	30	0,12%

33. Frédéric Bluche « L’adhésion plébiscitaire », in *Le prince, le peuple et le droit...*, op. cit., pp. 9-10.

34. Si l’on considère que ces abstentions sont des votes négatifs, conformément aux consignes des anti-annexionnistes, et qu’on les ajoute aux bulletins blancs et nuls, 16,8 % des inscrits se sont opposés à l’annexion.

35. Nous sommes loin néanmoins des prévisions de Cavour pour qui, « les vallées de la Roya et de la Bévéra sont entièrement italiennes et [...] à Tende, à La Briga, à Sospello même, je ne crois pas qu’il y ait 50 voix pour la réunion à la France » : cité par Léo Imbert, « L’annexion manquée », op. cit., p. 26.

du pays mentonnais (Menton, Gorbio, Castellar, Sainte-Agnès). En revanche, le centre du comté et l'ouest, proche de l'ancienne frontière avec la France, ont voté unanimement en faveur de l'annexion<sup>36</sup>.

Le vote des deux communes de la haute Roya mérite quelques précisions. À Tende, sur 676 inscrits, on compte 388 votants (soit un taux d'abstention de 42,6 %), parmi lesquels 387 oui et 1 non. À La Brigue, sur 1190 inscrits, on ne trouve que 323 votants (soit un taux d'abstention de 72,9 %) qui votent tous en faveur de l'annexion. Bien entendu selon, le point de vue que l'on veut défendre, on insistera soit sur la faible participation<sup>37</sup>, soit sur le fait qu'à la quasi-unanimité, les votants s'expriment en faveur de l'annexion.

Il est vrai que ce taux d'abstention, de loin le plus élevé du comté, pose question<sup>38</sup>, d'autant que les adversaires de l'annexion ont explicitement appelé les électeurs à s'abstenir. Le préfet s'inquiète d'ailleurs de ce mauvais résultat et cherche à en comprendre la raison. Pour ce faire, il consulte Victor Juge, l'un des principaux artisans de l'annexion. Dans une note datée du 22 juin<sup>39</sup>, ce dernier compare la population des deux bourgs entre juillet 1848 et le 31 décembre 1857 et constate qu'au premier recensement, Tende comptait 2659 habitants et La Brigue 4047, tandis qu'au second, qui a lieu en plein hiver, Tende ne compte plus que 1734 habitants et La Brigue 1088. Selon lui, « la différence entre ces deux nombres indique approximativement l'émigration qui a lieu chaque hiver soit du côté de la France soit du côté de Nice ». Aussi, il est assez vraisemblable d'attribuer la faible participation des communes de Tende et surtout de La Brigue, dont l'activité pastorale est encore plus marquée, à l'émigration saisonnière. Les auteurs unanimes soulignent ainsi « l'absence des bergers qui hivernent en Provence ou dans les bandites de la région littorale, [ou l'] absence d'ouvriers qui ont émigré en France pendant la saison froide »<sup>40</sup>.

Si l'on se penche à présent sur l'unanimité qui se dégage des suffrages exprimés, le résultat est éclatant comme dans le reste du comté, bien qu'il exprime sans doute moins la volonté de devenir français que celle de ne pas être détachées de Nice, dont ces communes partagent depuis toujours le destin.

36. Pour une étude détaillée des résultats des élections faisant apparaître les « zones de refus », Henri Courrière, *L'État, la nation et la petite patrie. La vie politique à Nice et dans les Alpes-Maritimes de 1860 à 1898 : genèse d'un département français*, Thèse, Histoire, (s.d. R. Schor), Nice, 2008, vol. 1, pp. 92-95.

37. « On obtient ainsi, pour la seule circonscription de Tende, 710 voix en faveur de la France, et 1155 abstentionnistes qui ne voulurent pas se présenter aux urnes » : Giorgio Beltrutti, *Tra due frontiere - Tenda*, Cuneo, Boldrini, 1947, p. 35.

38. Adolphe Viani, « Les abstentionnistes dans la votation du 15 avril 1860 », *Lou Sourgentin*, n°94, 1990, pp. 24-27.

39. Arch. Dép. A.M. 1 M 364, Note adressée au Préfet par Victor Juge, 22-6-1860 : les résultats correspondent vraisemblablement à l'ensemble de la population, femmes et enfants compris.

40. Robert Latouche, « Deux communes sacrifiées... », op. cit., p. 546 ; selon Ernest Hildesheimer (« Le traité de paix de 1947 et les territoires rattachés des Alpes-Maritimes », *Nice Historique*, 1987, p. 103), « le nombre assez important des abstentionnistes était dû au fait que les bergers qui avaient conduit leurs troupeaux en Provence et les ouvriers travaillant sur le littoral n'étaient pas encore remontés au pays pour la saison estivale ».

D’ailleurs, d’après un témoin, l’enthousiasme des populations est manifeste<sup>41</sup> : « Jamais — écrit-il — ivresse n’a été plus grande, plus intense que celle dont je suis spectateur. On s’embrasse, on se serre la main, on crie, on chante, on danse. Voix et gestes, tout est mis en œuvre pour exprimer la joie profonde que chacun ressent »<sup>42</sup>. Parallèlement, les deux communes font parvenir à l’empereur des adresses qui témoignent de ces sentiments : « Les soussignés, tous propriétaires, bourgeois et habitants de la commune de Tende [...] viennent déposer au pied du trône de votre majesté, les sentiments de fidélité et de dévouement qu’ils porteront à leur nouvelle patrie, du jour où ils pourront enfin se dire membres de la famille française ». « Sire — écrivent les Brigasques — permettez nous de venir déposer au pied du trône de V.M. les sentiments de respect et d’admiration que nous ressentons pour vous, et vous remercier du bienfait inespéré qui nous a fait devenir membres de la grande et noble Nation française »<sup>43</sup>.

De même, comme toutes celles du comté, les deux communes de la haute Roya reçoivent les directives du gouverneur et la circulaire de l’évêque concernant les « fêtes de l’annexion »<sup>44</sup>, et celles-ci vont se succéder, organisées par les collectivités<sup>45</sup>, malgré l’inquiétude croissante des populations. Le 3 juin, alors que la menace de voir les deux communes rester piémontaises se précise déjà, a lieu à La Brigue une grande manifestation francophile à l’occasion de l’exposition dans le village d’un buste de l’empereur Napoléon III : « la population [...] — écrit un témoin — s’est portée sur la place publique en déclarant hautement qu’elle voulait contempler le portrait de son nouveau souverain adoré. Un très bel arc de triomphe a été élevé et une foule immense [...] a poussé des cris enthousiastes de Vive la France ! Vive notre empereur Napoléon III ! »<sup>46</sup>. Le 14 juin, jour du transfert officiel de souveraineté, les réjouissances se répètent<sup>47</sup> et encore le 17. Un rapport de l’officier de gendarmerie de La Giandola relate ainsi les faits : « Dimanche 17, les populations de ces deux villes [...] se livraient à des réjouissances en disant qu’ils voulaient être français. Chacun s’empara d’un drapeau français et parcourut la ville en chantant et faisant entendre les cris de Vive la France, Vive

41. « La population de cette commune [Tende] froide et impassible d’ordinaire, s’est réveillée comme par enchantement, quand il s’est agi de devenir Français » : cité par Léo Imbert, « L’annexion manquée », op. cit., pp. 26-27.

42. Témoignage de M. Ardisson, directeur de la mine de Tende : *Le Messenger*, jeudi 19-4-1860 ; il souligne notamment le rôle des « médaillés » (de Sainte Hélène) qui entretiennent le souvenir impérial : « — Moi, disait l’un, j’ai parlé trois fois au grand Napoléon. Vive l’empereur ! — Moi, disait un autre, il m’a donné son manteau à la Bérésina. Un troisième s’écriait : et moi qui ai été blessé à ses côtés à Wagram ! Vive l’empereur ».

43. Respectivement, Giorgio Beltrutti, *Briga e Tenda - storia antica e recente*, Bologna, Cappelli, p. 313 ; *Le Messenger*, jeudi 19-4-1860.

44. *Le Messenger*, samedi 23-6-1860 ; concernant ces festivités, Henri Courrière, « Fêtes et changements de souveraineté à Nice en 1860 », *Cahiers de la Méditerranée*, 2008, n°77, pp. 77-93.

45. Arch. Dép. A.M. E 95/435, 2 L, Archives communales de La Brigue : « frais engagés pour les festivités lors di plébiscite de 1860 » : « Nota del capitano della guardia nazionale — vino distribuito al pubblico [...] all’occasione dell’annessione » (n. d.).

46. Note signée B. J. adressée au Sénateur Pietri le 3 juin, et publiée dans *Le Messenger* du mercredi 6-6-1860.

47. Lilane Pastorelli, *La Brigue au cœur*, Nice, Impr. Gamba, 1987, p. 204.

l'empereur »<sup>48</sup>. Ce n'est que le 23 juin, avec l'arrivée de gendarmes et des bersagliers italiens, dont la présence confirme que le sort des deux communes est scellé, que cessent les manifestations francophiles<sup>49</sup>.

Aussi, la présence de représentants de Tende et La Brigue lors de la visite à Nice du couple impérial, en septembre 1860<sup>50</sup>, sert plus à manifester la tristesse et les regrets que d'impossibles revendications. Le 12 septembre, une délégation de ces deux communes se mêle à la foule « dans le costume pittoresque de leurs ancêtres »<sup>51</sup>. Arrivés la veille — relate un témoin — « les habitants de cette contrée, quoique sujets piémontais, [portent] de grands drapeaux français recouverts d'un immense crêpe ». Mais la police les a contraints à renoncer à cette manifestation, considérée comme « trop pénible pour une puissance amie ». Pourtant, le lendemain, pour témoigner de leur infortune, ils prennent place sur le boulevard du Pont vieux, où doit passer le cortège impérial, arborant de grandes cocardes tricolores couvertes de crêpe. À l'arrivée de leurs majestés, ils s'inclinent « comme dans un mouvement électrique » puis les hommes en larmes brandissent les drapeaux de la veille. Cette surprenante démonstration produit à l'impératrice une vive émotion et ayant averti l'empereur, tous deux saluent à plusieurs reprises la délégation. « Le soir — dit-on — il fut question de l'incident de la journée entre l'empereur et [le préfet] Paulze d'Ivoy », mais on sait que l'ultime manifestation des habitants de ces communes ne changea rien à leur sort<sup>52</sup>.

De même, le lendemain, en rendant sur les bords du Var, le cortège impérial passe par le jardin public où l'on a regroupé plusieurs centaines de « jeunes filles de la banlieue dans leur costume traditionnel ». Huit femmes et filles de Nice, originaires de Tende et La Brigue, « qui ont eu malheureusement le sort d'être séparées de la patrie niçoise »<sup>53</sup>, parviennent à s'agréger aux filles des quartiers de la banlieue, et à offrir un bouquet à leurs majestés. Quelques jours plus tard, elles envoient une adresse à l'Empereur, où elles rappellent cet épisode et demandent pour conclure, « s'il en était encore temps, l'annexion de leurs communes à l'arrondissement de Nice, dont elles ont toujours fait partie, et surtout d'après leur vote unanime du 15 avril dernier »<sup>54</sup>.

48. Arch. Dép. A.M. 1 M 364, rapport de gendarmerie, 22-6-1860 : « Tende et Briga — manifestations ».

49. Il est intéressant de souligner qu'en 1941, lors de la parution dans *Nice historique*, de l'article de Léo Imbert qui rappelle ces manifestations francophiles, Nino Lamboglia adresse une lettre au Podestà de La Brigue pour lui demander si l'on trouve dans les archives de cette commune quelque document de nature à « atténuer ces pages d'histoire peu glorieuses » : Arch. Dép. A.M., E 95/130 3 D 13, Archives communales de La Brigue, lettre de Nino Lamboglia (Istituto di Studi Liguri de Bordighera) au Podestà de La Brigue, 12-7-1941-XIX.

50. Marc Ortolani, « La visite de Napoléon III à Nice. Une consécration symbolique de l'annexion », *Nice historique*, 2010, pp. 154-189.

51. Elisabeth Barrère-Henon, *Approche iconographique de l'identité niçoise - Costume traditionnel et costume folklorique XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> s*, Mémoire DEA, Ethnologie, Nice, 1996, p. 62.

52. Cet incident est rapporté par une note de Louis Négret (non datée, env. fin 1860) : Arch. Dép. A.M., 6 J 21, Fonds Levrot.

53. Léo Imbert, « L'annexion manquée », op. cit., p. 28.

54. Arch. Dép. A.M., 1 M 364, Adresse de huit femmes et filles de Tende et La Brigue (Petroline Valleta, Petroline Alberta, Marie Pin, Marie Lanza, Louise Lanteri, Marie Lanteri, Magdelaine Saïssi, Thérèse Auziraldy) au Préfet, 17-9-1860.



Mais cette ultime et émouvante requête, qui revient encore sur les résultats du plébiscite, défend une cause désormais perdue, au bout de plusieurs mois d'incertitude croissante quant l'annexion de celles qu'on appellera bientôt « les communes sacrifiées ».

### L'incertitude de l'annexion

Afin de suivre plus aisément le fil des événements, il est possible de scinder cette période en trois phases successives : du lendemain du plébiscite (15 et 16 avril) à la fin du mois de mai, une phase au cours de laquelle des rumeurs insistantes suscitent les premières inquiétudes. De la fin du mois de mai au deuxième tiers du mois de juin, la menace se précise et donne lieu à une multitude de protestations. Enfin, durant les derniers jours de juin, les événements se précipitent jusqu'à l'annonce officielle du sort réservé aux deux communes.

Dès les premiers jours qui suivent le plébiscite, des rumeurs commencent à circuler quant au démembrement possible de certaines communes du reste du comté. Mais la presse se veut rassurante : le 1<sup>er</sup> mai, *le Messenger* affirme « qu'aucune partie de l'arrondissement de Nice ne sera distraite du territoire cédé à la France [et que] les intrigues ourdies à Turin [...] ne prévaudront point contre le traité du 24 mars si hautement ratifié par le vœu des populations ». Le lendemain, la nouvelle est confortée : « de nouveaux renseignements nous permettent de renouveler et confirmer le démenti que nous avons donné hier aux bruits mis en circulation à propos de la vallée de la Roya »<sup>55</sup>.

Toutefois, quelques jours plus tard, 118 habitants de Saorge signent une pétition dans laquelle ils indiquent qu'ayant été « informés qu'on veut laisser cette commune séparée de Nice son chef-lieu », ils s'opposent à « une telle mesure qui leur porterait un grave dommage » et rappellent qu'ayant « voté à l'unanimité pour la France, [ils] entendent [bien] être Français »<sup>56</sup>. Cette protestation porte déjà en elle les deux fondements essentiels de l'opposition des communes de la haute Roya à tout démembrement du comté. Le premier est d'ordre juridique et est clairement défendu par Louis Cachiardy de Montfleury, délégué des communes de la Roya : « Nous avons voté pour être réunis à la France ; nous déclarons toute transaction qui aurait pour effet d'annuler notre vote comme une violation de notre droit »<sup>57</sup>. Le second fondement, non moins important, et affectant les habitants dans leur quotidien, est de nature économique : les principaux produits de la vallée, foin, bestiaux et huile ont leurs débouchés à Nice et en France, et c'est de Nice et de France que proviennent les produits qui manquent à ces contrées, les grains et le vin. Par ailleurs, c'est vers le littoral que s'effectue la transhumance comme l'émigration saisonnière des habitants de la vallée, liée à la demande de main-d'œuvre agricole.

55. Respectivement, *Le Messenger*, mardi 1-5-1860 ; *Le Messenger*, mercredi 2-5-1860.

56. Protestation datée du 6-5-1860 : *Le Messenger*, 14-5-1860.

57. Léo Imbert, « L'annexion manquée », op. cit., p. 27.

Vers la mi-mai, convaincu par ces arguments, et mesurant l'impact de la perte de ces villages, le sénateur Pietri, télégraphie à Paris pour supplier « qu'on n'abandonne pas les communes qui ont voté l'annexion. Cet abandon — poursuit-il — serait accueilli par elles et en général par tout le comté de Nice avec un profond étonnement et une affliction indicible. On maudirait la France avec fureur. Ce serait un mauvais précédent. Ayez pitié de ces populations qui se sont données avec tant de bonne foi ». Quelques jours plus tard, il rend compte d'une entrevue avec Cachiardy de Montfleury qui défend des communes aux « intérêts complètement sacrifiés, si elles ne devaient pas suivre les destinées de Nice ». Il ajoute que « le désespoir est tel que si une seule [...] était abandonnée au Piémont, [leurs habitants] étaient décidés à ne céder que devant la force »<sup>58</sup>.

Pendant ce temps, tous les conseils municipaux de la vallée se mobilisent et le 20 mai, François Malausséna, syndic de Nice, écrit à son tour à Pietri, lui demandant de « plaider la cause auprès de l'Empereur » : « L'agitation prend de jour en jour un caractère plus grave et plus inquiétant [et] il est facile de se donner raison de l'espèce de terreur qui règne dans ces communes [...]. On ne mettra jamais en doute que les habitants des pays en-deçà du col de Tende ne soient de vrais et bons niçois. Il s'agit [donc] pour eux d'une question de vie et de mort [...Aussi,] ils sont capables de se porter à toute extrémité. Nous n'avons pas de populations plus vigoureuses et de caractère plus énergique dans tout le comté »<sup>59</sup>. Le jour même Pietri écrit à Paris pour répercuter ces informations et appeler le ministère à la prudence : « Tende et La Briga sont complètement sur le versant français, et pendant plus de six mois de l'année, il ne leur est pas possible, à cause des neiges, d'avoir des rapports avec le Piémont. D'un autre côté, étant pris à la gorge par nos douaniers, leur situation ne sera pas tolérable. Je ne crois pas qu'il soit prudent quant à présent de leur annoncer l'arrêt de mort qui les condamne »<sup>60</sup>.

La tension semble déjà s'être considérablement accrue, lorsque, à la fin du mois de mai, la menace se précise<sup>61</sup>. Le 21 mai, à la Chambre des députés de Turin, est abordée l'application du traité du 24 mars, et afin de clarifier la situation, le député de Vintimille, Biancheri, demande une ébauche de carte afin de préciser les changements territoriaux, tandis qu'un autre député (Michelini) affirme que « la vallée supérieure de la Roya [...] nous resterait ». Le *Messenger*, qui rend compte quelques jours plus tard de cette séance, apporte des précisions qui vont susciter les plus vives inquiétudes : sans doute — précise-t-il — « nous devons prémunir nos concitoyens de la montagne contre les craintes exagérées que des rumeurs vagues et certaines expressions employées à la Chambre auraient pu faire naître

58. Télégramme du 11-5-1860 cité par Ernest Hildesheimer « La réunion de Nice à la France vue à travers la correspondance du ministère français des affaires étrangères », *Nice historique*, 1960, p. 135 et p. 136.

59. Arch. Dép. A.M., 143 J 005/1, Fonds Charles Botton, copie de la lettre du syndic de Nice Malausséna au sénateur Pietri, 20-5-1860.

60. Télégramme du 20-5-1860 cité par Ernest Hildesheimer, « La réunion de Nice à la France... », op. cit., p. 136.

61. « Ce fut seulement vers la fin du mois de mai que l'opinion fut éclairée et que les populations de hautes vallées du comté, et surtout de la Roya, apprirent le sort qui leur était réservé » : Robert Latouche, « Deux communes sacrifiées... », op. cit., p. 549.

parmi eux... [D'ailleurs], que les habitants de Sospel, Breil, Saorgio, Saint-Étienne, Saint-Dalmas-le Sauvage, Saint-Martin-Lantosque, se rassurent. Leur sort n'est pas en discussion. Ils resteront français ... [Mais] nous savons [aussi] que le Piémont déploie une ténacité rare pour conserver les communes de Tende et de La Briga... ». Leur réaction ne se fait pas attendre ; le 30 mai, le *Messageur* annonce : « Les délégués réunis de La Briga et de Tende ont déclaré qu'avant de laisser annuler son vote, la population des deux communes était décidée à verser jusqu'à la dernière goutte de son sang »<sup>62</sup>.

Faut-il croire la presse lorsqu'elle décrit une population prête à sceller par le sang l'expression de sa volonté ? Sans doute l'exaspération est grande et le désespoir profond, mais selon Carlone — toujours bien informé — « on dit que le mécontentement de Tende et La Briga est une exagération du *Messageur* »<sup>63</sup>. Par désir de forger dans le comté une opinion hostile au Piémont, ou pour susciter localement une réaction brutale qui emporterait la décision des gouvernements, la presse n'omet jamais de relater le moindre événement quitte à en amplifier la portée<sup>64</sup>.

Quoi qu'il en soit, la contestation s'amplifie. « Je suis assailli par les réclamations qui m'arrivent de toute part de la montagne », télégraphie Pietri le 24 mai, tandis que les communes concernées rédigent pour l'Empereur des adresses de protestation<sup>65</sup> et que les manifestations francophiles s'amplifient<sup>66</sup>. Le 3 juin, l'auteur d'une note adressée au Sénateur Pietri le met en garde en ces termes : « si ces [...] manifestations ne suffisent pas pour convaincre [...] que les habitants de la haute Roya ne veulent plus entendre parler de l'Italie, je ne sais plus ce qu'il y a à dire. Nous nous préparerons alors à défendre nos droits pas les armes et nous protesterons vis-à-vis de l'Europe qu'on a employé la violence contre nous et que la liberté de nos vœux n'a pas été respectée »<sup>67</sup>. Parallèlement, les communes du comté se mobilisent et dans de nombreuses villes ou de simples villages, le clergé, la municipalité, les habitants, signent des pétitions adressées à l'empereur en faveur des communes sacrifiées<sup>68</sup>. Un nouveau signal leur est adressé au milieu du

62. Respectivement, *Le Messageur*, samedi 26-5-1860 ; *Le Messageur*, mercredi 30-5-1860.

63. Cité par Michel Bottin, « Le parti français après l'annexion. Chronique de la vie politique niçoise d'après la correspondance d'Auguste Carlone (juin-décembre 1860) », *Nice historique*, 2010, p. 207.

64. « Il est possible que la population ait été choquée par le non-respect des promesses et des résultats du plébiscite, même s'il convient de ne pas prendre les dires de la presse pour l'exact reflet de l'opinion publique. Par ailleurs, les journaux souhaitent peut-être renforcer les sentiments français au sein de la population, en détachant celle-ci du royaume du Piémont » : Henri Courrière, *L'État, la nation et la petite patrie*, ..., op. cit., vol. 1, p. 116.

65. « Protestation de la commune de Tende signée par le syndic, le juge de mandement, le clergé, la plupart des conseillers municipaux et bon nombre de propriétaires, en tous 161 signatures [...] ; protestation de 300 habitants de la Briga » : Robert Latouche, « Deux communes sacrifiées... », op. cit., p. 549.

66. *Ibidem*, p. 551 ; nous n'avons pas trouvé de trace dans les archives de la « petite terreur » des derniers jours du mois de mai qu'évoque Robert Latouche.

67. Note signée B. J. adressée au Sénateur Pietri le 3 juin, et publiée dans *Le Messageur* du mercredi 6-6-1860.

68. La liste de ces pétitions est fournie par Ernest Hildesheimer, « La réunion de Nice à la France... », op. cit., p. 137 ; en septembre, l'évêque de Nice, Mgr Sola, s'associera à ces protestations : Arch. Dép.

mois de juin lorsque les autorités piémontaises congédient tous les soldats originaires du comté, sauf ceux d'Isola, Tende et la Brigue, et qu'elles établissent une ligne douanière en aval de ces deux communes sur ce qui sera vraisemblablement la ligne frontière<sup>69</sup>. Cette dernière mesure suscite une vive émotion dans ces deux bourgs dont toute l'activité économique se trouverait contrariée. Dans chacun d'entre eux, le 19 juin, se constitue un comité<sup>70</sup> destiné à défendre les intérêts d'une « population [qui] se voit avec surprise entravée par une ligne de douane à peu de distance du côté de Nice, [et] qui se verrait tous les jours insultée et méprisée par le parti italien [...], sans compter les dommages matériels qu'elle éprouverait dans l'écoulement de ses produits ». La première mesure consiste à nommer un délégué pour qu'il « se rende à Nice et se présente à M. le préfet pour se procurer les explications les plus précises relativement à l'annexion de l'arrondissement de Nice à la France ».

Mais le préfet reçoit parallèlement des instructions du ministère de l'Intérieur : « Tachez de calmer les députations dont vous me parlez [et] détournez-les de venir à Paris. Écoutez leurs griefs et chargez-vous de les transmettre »<sup>71</sup>. Cette attitude du gouvernement français peut laisser imaginer que la question est désormais réglée, et que les deux communes ne deviendront pas françaises. Et en effet, dans les jours qui suivent, leur maintien sous souveraineté piémontaise se précise.

Le 20 juin, Cavour a annoncé à la Chambre que leur sort est réglé : « les territoires de la Briga et Tende nous restent » affirme-t-il, ce qui provoque le lendemain une vive réaction du *Messageur*. Le quotidien niçois revient sur « la situation déplorable » qui sera faite à des communes sur le plan économique et sur une solution qui « viole le principe du suffrage universel », avant de réitérer la même adjuration : « la France ne peut pas laisser accomplir une pareille injustice »<sup>72</sup>. Mais la machine de l'administration piémontaise est désormais en marche et la tension va culminer avec les événements du 23 juin, ressentis par certains comme une véritable occupation militaire de leur petite patrie.

Le président du comité de La Brigue, Jacques Beghelli, relate les faits de manière très précise dans une note adressée au préfet<sup>73</sup> : dès le matin, arrivent à La Brigue une vingtaine de bersagliers et huit carabiniers et menacent de leurs armes les habitants qui les accueillent au cri de Vive la France ! Vive Napoléon. Dans la soirée arrive le vice-gouverneur de Coni qui convoque à la mairie « les membres

---

A.M. 6 J 21, fonds Levrot : « Apostille de Mgr l'évêque de Nice à la pétition couverte de 8286 signatures relative à Tende et Briga, adressée à S.M. l'Empereur Napoléon III » 12-9-1860 ; Gilles Bouis, « Monseigneur Jean-Pierre Sola et le clergé niçois face à l'annexion de 1860 », *Nice historique*, 2010, p. 90.

69. Robert Latouche, « Deux communes sacrifiées... », op. cit., p. 552.

70. Le comité de Tende est constitué d'Augustin Guidi (Syndic et président du comité), l'abbé Félix Lans, André Jaume, Gaëtan Cornélius Tosello, André Guidi, l'abbé Jacques Ghio et Maurice Guidi ; Celui de la Brigue comprend Jacques Beghelli (président), Joseph Ricci, Pierre Trans, Côte Banaudi, Antoine Alberti et Jacques Pastorelli : Arch. Dép. A.M., 1 M 364, compte rendu de réunion du comité de Tende, 19-6-1860.

71. Arch. Dép. A.M., 1 M 364, télégramme du ministère de l'intérieur au préfet, 21-6-1860.

72. *Le Messageur*, jeudi 21-6-1860 ; des réclamations réitérées dans *Le Messageur*, samedi 23-6-1860.

73. Arch. Dép. A.M., 1 M 364, lettre du président du comité de La Brigue au préfet, 24-6-1860.

du comité et les plus zélés partisans de la France ; il blâme les fêtes qui avaient eu lieu, réprovoe les cris [favorables à la France], traite le gouverneur Lubonis d'imbécile, se moque des circulaires de cet honorable fonctionnaire et de Mgr Sola [et] déclare que les proclamations de S.E. M. le sénateur Pietri n'avaient aucun sens relativement à Tende et La Brigue ». Il proclame enfin que les deux communes resteront sous le gouvernement sarde et ordonne par conséquent la dissolution du comité et la fin des manifestations favorables à la France (notamment le retrait des drapeaux français, des cocardes et des médailles de l'annexion). Le lendemain, un autre contingent de bersagliers arrive à La Brigue dirigé par un caporal qui oppose à toute manifestation hostile un virulent : « M... pour Napoléon » ! avant de procéder à l'arrestation des plus récalcitrants<sup>74</sup>.

À peine quelques jours plus tard, le 27 juin, est signé le premier protocole relatif à la délimitation de la frontière, qui sera suivi par deux autres accords, les 25 novembre 1860 et 16 février 1861<sup>75</sup>. Mais sur place la tension reste vive et quelques-uns des membres des comités de Tende et de La Brigue se sentent menacés. Craignant des représailles de la part des autorités piémontaises, une douzaine d'entre eux « se déclarant menacés d'arrestation », quittent la haute Roya pour se rendre à Nice. Le préfet, qui rend compte de ces événements au ministère de l'Intérieur, les qualifie de « véritables réfugiés politiques, obligés de quitter leur foyer et de se séparer de leurs familles ». Mais ce que craint surtout le préfet, garant de l'ordre public dans son département, c'est que la contestation s'amplifie : « on m'annonce que [ces] habitants pourraient bien être suivis d'un plus grand nombre [...et] je ne serais pas surpris que des annexionnistes exagérés, comme il en existe à Nice, préparent une manifestation ». Pour éviter ce risque, il s'adresse au commissaire royal piémontais, le chevalier Pirinoli, afin d'obtenir des sauf-conduits permettant à ces personnes de retourner dans leurs villages sans difficultés<sup>76</sup>. Ce dernier rassure le préfet : « j'ai vu [ces] habitants [et] leur ai délivré une recommandation aux autorités sardes pour qu'ils puissent rentrer dans leur patrie et y demeurer sans crainte d'être inquiétés ». Il précise d'ailleurs que « ces individus ont quitté leur pays à cause d'une panique qui s'est emparée d'eux, et je puis vous assurer que des bruits répandus par certains organes de la presse locale n'ont aucun fondement »<sup>77</sup>.

Entre temps, le 2 juillet, la situation des deux communes de la haute Roya fait l'objet d'une annonce officielle publiée par la presse : « d'après une lettre que nous

74. Cette tension est liée au fait que l'on a fait courir à Coni le bruit selon lequel on avait tué à La Brigue onze personnes, bruit dont Beghelli attribue l'origine au syndic et au secrétaire de la commune, tous deux italophiles, dans le but d'alarmer les autorités piémontaises.

75. Archivio di Stato di Torino (dorénavant A.S.To.), Materie politiche relative all'estero - trattati diversi - mazzo 19, fasc. 13 : protocolli relativi alla delimitazione dei confini tra la Francia e la Sardegna.

76. Arch. Dép. A.M., 1 M 364, lettre du préfet au ministre de l'intérieur, 30-6-1860.

77. Arch. Dép. A.M., 1 M 364, lettre du commissaire royal Pirinoli au préfet, 2-7-1860 ; le préfet en informe Paris : « j'ai pu les décider à retourner dans leurs familles en obtenant du commissaire royal qu'il leur délivrât des sauf-conduits » : Arch. Dép. A.M., 1 M 364, lettre du préfet au ministre de l'Intérieur, 7-7-1860 ; quelques jours plus tard, les conseils municipaux de Breil, Saorge et Sospel, offrent le « droit de cité » aux habitants de Tende et La Brigue « qui voudraient restés attachés à l'arrondissement de Nice » : *Le Messager*, samedi 7-7-1860 et dimanche 15-7-1860.

recevons de Paris, les communes de Tende et de La Brigue sont démembrées de l'arrondissement de Nice et rétrocedées au Piémont »<sup>78</sup>. Et malgré la « profonde douleur » que provoque cette triste nouvelle tant redoutée, la situation commence à évoluer dans le sens d'une nécessaire normalisation.

Le préfet informe Paris : sans doute, « l'abandon de ces deux communes qui avaient voté si unanimement pour nous est un fait regrettable qui a péniblement impressionné » mais « les habitants ont écouté mes conseils et sont revenus à des idées plus calmes »<sup>79</sup>. Puis il revient encore sur ses interventions : « le sort réservé aux deux communes [...] a affligé non seulement ces populations mais encore tous les hommes du parti de l'annexion à Nice. [Mais] je suis parvenu, sinon à calmer ces regrets, tout au moins à empêcher qu'ils ne donnassent lieu à des manifestations de nature à amener des complications et des malheurs parmi les populations de ces localités »<sup>80</sup>.

Durant l'été, seul le sort d'Isola (dite Lieusola) reste encore en suspens et ne sera réglé que l'année suivante<sup>81</sup>. Dans la haute Roya, les autorités piémontaises prennent rapidement en main la gestion des territoires restés sous souveraineté sarde, et se font remettre par le préfet « les dossiers des affaires administratives ainsi que les pièces relatives à l'administration forestière » des communes concernées<sup>82</sup>. Autrement dit, malgré les manifestations tardives qui auront lieu en septembre à l'occasion de la visite de l'empereur, le maintien de Tende et La Brigue sous l'autorité du Piémont est désormais acquis, et apparaît, à plusieurs égards, comme l'aboutissement attendu d'un projet depuis longtemps élaboré.

## II. Un déchirement préparé

Beaucoup de spectateurs et de protagonistes de cette rétrocession territoriale se sont demandé comment celle-ci avait été possible, alors même que les deux États concernés s'étaient accordés sur le principe du consentement des populations, l'organisation d'un plébiscite et, de manière implicite, le respect de ses résultats.

Probablement, au sein du gouvernement piémontais, l'idée de conserver une partie du territoire du *circondario* de Nice a germé très tôt. Pour autant, lorsque,

78. *Le Messager*, lundi 2-7-1860 ; cette information est confirmée par le gouvernement quelques jours plus tard : « Tende et Briga restent au Piémont. Ce résultat, maintenant définitif met fin à l'état d'incertitude qui répandait parmi les populations intéressées une émotion facile à comprendre » : lettre du ministre de l'Intérieur au préfet, 7-7-18650, cité par Léo Imbert, « La formation du département des Alpes-Maritimes... », op. cit., *Nice historique*, 1941, p. 62.

79. Arch. Dép. A.M., 1 M 364, lettre du préfet au ministre de l'intérieur, 7-7-1860.

80. Arch. Dép. A.M., 1 M 364, brouillon de lettre du préfet au ministre de l'intérieur, 25-7-1860.

81. La question d'Isola mériterait à elle seule une étude particulière : on trouve une abondante correspondance relative à sa situation sous la cote Arch. Dép. A.M., 1 M 364, dans l'article de Léo Imbert, « La formation du département des Alpes-Maritimes... », op. cit., *Nice historique*, 1941, et celui de Karine Deharbe, « Roland Paulze d'Ivoy, préfet de l'annexion », *Nice historique*, 2010, pp. 110-153.

82. Arch. Dép. A.M., 1 M 364, lettre du commissaire royal sarde au préfet, 10-8-1860 : il est toute fois précisé que « dans le cas où ces deux communes, par suite de la fixation définitive de la frontière, fussent annexées à la France », le gouvernement sarde aurait soin de restituer les documents.

après une phase de ralentissement, le projet d'annexion de Nice et de la Savoie s'est rapidement concrétisé, la question des frontières n'a pas été immédiatement tranchée.

Rappelons en effet qu'après l'armistice de Villafranca (11 juillet 1859) puis la paix de Zurich (10 novembre) Cavour a donné sa démission, et, celui-ci remplacé par Rattazzi, la cession de Nice n'est plus à l'ordre du jour. Cependant, dès le début de l'année 1860, avec le retour de Cavour (20 janvier), le processus est relancé et le 3 février, Victor-Emmanuel se déclare favorable à la cession de Nice moyennant un vote des populations concernées. De son côté, le 1<sup>er</sup> mars, Napoléon III exprime clairement devant le corps législatif sa volonté d'intégrer le versant français des Alpes<sup>83</sup> et les négociations s'accroissent, d'autant que les 11 et 12 mars le plébiscite des provinces d'Italie centrale donne une forte majorité pour l'union au Piémont. C'est le 24 mars 1860 qu'est signé le Traité de Turin prévoyant officiellement la cession de Nice et de la Savoie.

Mais comme le note Robert Latouche, « le traité public signé, il s'agit de passer aux actes et la route est encore pleine d'obstacles et d'embûches »<sup>84</sup>. Or la détermination du tracé frontalier n'est pas réglée par le traité : elle est attribuée à la compétence d'une commission mixte franco-piémontaise. Mais celle-ci se limitera en réalité à traduire, sur le plan topographique, des choix politiques réalisés au sein d'autres instances, où transparaissent les motivations et les méthodes de la diplomatie piémontaise.

Les raisons pour lesquelles le Piémont revendique des territoires situés au-delà de la crête des Alpes sont diverses, bien que de nature et d'intensité variable. Il en va de même pour les moyens mis en œuvre pour atteindre cet objectif, dont la réussite doit beaucoup à leur variété, leur insistance et leur conjonction.

### La diversité des motivations

En rassemblant les déclarations de Cavour, à parti de son retour au pouvoir, le 20 janvier 1860, on constate que l'idée d'introduire des exceptions à l'abandon du *circondario* de Nice apparaît très tôt dans les préoccupations du président du conseil. Il faut dire que dès le changement de Ministère, le roi l'informe des dessins de Napoléon III relatifs à Nice et à la Savoie mais lui fait part aussi de sa propre position : « Je crois que, dès que la demande officielle nous sera adressée [par la France], il faudra faire quelques réserves au sujet de l'étendue des territoires à céder »<sup>85</sup>.

Le 9 février Cavour écrit à Arese<sup>86</sup> pour lui demander d'informer de manière confidentielle les autorités françaises des intentions du gouvernement de Turin.

83. « En présence de la transformation de l'Italie du Nord, qui donne à un État puissant tous les passages des Alpes, il est de mon devoir, pour assurer la sûreté de nos frontières, de réclamer le versant français de nos montagnes » : cité par Joseph Levrot, « L'annexion de Nice à la France en 1860 », *Nice Historique*, 1910, p. 213.

84. Robert Latouche, *Histoire de Nice*, tome II 1860-1914, Nice, 1954, p. 23.

85. Francisque Grivaz, « Le plébiscite d'annexion de 1860 en Savoie et dans le comté de Nice », *Revue générale de droit international public*, Paris, Pedone, 1896, tome III, p. 455.

86. Le comte Arese est un ami et un ancien compagnon de l'empereur.

Celui-ci considère « opportun que la cession du *Nizzardo* ne s'étende pas au-delà d'une ligne de frontière qui empêcherait à l'État-major piémontais de défendre convenablement la vallée de la Roya »<sup>87</sup>. Deux jours plus tard, il écrit à Nigra, ambassadeur du Piémont à Paris, et précise sa conception du tracé frontalier : « du côté de Nice, la cession ne devrait pas s'étendre au-delà d'une ligne qui permette au gouvernement du Roi de défendre la Roya et de garder les montagnes du col de Tende d'où descend le Tanaro »<sup>88</sup>. Le 8 mars il laisse d'ailleurs entendre à son chargé d'affaires qu'il sera intransigeant sur ce point : « Je ferai des réserves sur le tracé d'une frontière militaire [...et] réclamerai les concessions indispensables à la défense de notre territoire »<sup>89</sup> et trois jours plus tard il trace à nouveau le contour de ses exigences : « du côté de Nice nous devons nous réserver le bassin de la Roya et de ses affluents », et il ajoute : « la disproportion des forces entre la France et le Piémont sera toujours telle qu'on ne saurait nous supposer aucune arrière-pensée si nous demandons à ne pas nous dessaisir complètement de toute défense naturelle »<sup>90</sup>.

Pourtant, d'autres sources laissent entrevoir une position plus nuancée. Sans doute, Cavour partage « toutes les appréhensions que la cession à la France d'une grande portion de la vallée de la Roya inspire à des militaires consciencieux », mais selon ses interlocuteurs il a pu paraître moins intransigeant. Au cours d'une démarche entreprise auprès de lui par l'abbé Désiré Niel, député de Puget-Théniers<sup>91</sup>, il se serait montré « disposé à laisser à la France les communes qui ont voté l'annexion, sous réserve des neutralité, du point de vue militaire, des hauteurs qui les dominent ». En informant Paris, Pietri se veut optimiste : « M. de Cavour connaît les difficultés insurmontables que cette concession rencontrerait de la part des populations, et il suffira que vous teniez ferme à cet égard pour réussir. M. Niel croit que l'on se contentera de la neutralité militaire du haut de Tende et de La Briga en laissant complètement les populations de ces communes à la France. La majorité du parlement [piémontais] sera à ce prix entièrement satisfaite »<sup>92</sup>. Mais très vite, sentant qu'il est allé trop loin, Cavour se ressaisit et déclare que la cession de Tende et Briga à la France est « impossible pour le moment » repoussant cette éventualité à un avenir lointain<sup>93</sup>.

87. Andrea Gandolfo, « Il confine italo-francese nelle Alpi-Marittime dal settecento ai nostri giorni », *Il presente e la storia - Rivista dell'istituto storico della resistenza e della società contemporanea in provoncian di Cuneo*, 2007, n°71, p. 151.

88. Vittorio Adami, *Storia documentata dei confini del regno d'Italia - volume 1 Confine italo-francese*, Roma, Stato maggiore dell'esercito, ufficio storico, Stabilimento tipografico per l'amministrazione della guerra, 1939, p. 13 : lettre de Cavour à Nigra, 11-2-1860.

89. Cité par Léo Imbert, « L'annexion manquée », op. cit., p. 25.

90. A.S.To., Carte Cavour, mazzo 19, fascicolo 13, Cessione della Savoia e Nizza alla Francia : lettre de Cavour à Nigra (confidentielle et réservée), 11-3-1860 ; voir également, Archivio storico del ministero degli affari esteri, Roma, mazzo 97 (Cessione di Nizza e Savoia alla Francia), fascicolo 4 : minute di lettere Nigra-Thouvenel-Cavour (marzo-giugno 1860).

91. A. Magnan, « Désiré Niel 1814-1873 », *Nice historique*, 1910, pp. 257-266.

92. Ernest Hildesheimer, « La réunion de Nice à la France... », op. cit., p. 137.

93. Léo Imbert, « Formation et organisation du département des Alpes-Maritimes... », *Nice historique*, 1940, op. cit., p. 109.



Comme le laissent entendre les déclarations de Cavour, les préoccupations qui animent le gouvernement piémontais sont essentiellement d'ordre militaire, mais d'autres raisons ont également influencé le choix de conserver Tende et La Brigue.

On peut aisément laisser de côté les légendes qui ont fleuri de part et d'autre de la frontière pour expliquer l'attachement du Piémont à ces communes, en raison des sentiments nourris par Victor-Emmanuel II pour « une jolie bergère de La Brigue ». C'est un article de *Nice-Matin*, paru en 1947<sup>94</sup>, mal documenté et cumulant les erreurs historiques, qui trace le portrait d'un « roi galant, fort et gaillard » prêt à bousculer des accords internationaux pour être agréable à sa bien-aimée, la « belle Rosine » (*la bela Rosin*). Cette dernière, Rosa Vercellana, devenue comtesse de Mirafiori et de Fontanfredda, a effectivement existé et a été la favorite du *Rè galantuomo*,<sup>95</sup> mais elle n'est nullement originaire de La Brigue<sup>96</sup> et on ne peut lui attribuer une quelconque influence dans la politique territoriale du Piémont.

Les raisons politiques avancées par Cavour sont plus indiscutables. Localement, tout comme on rencontre à Nice un « parti italien » opposé au changement de souveraineté, la haute Roya a aussi ses opposants, dont le refus de l'annexion s'est sans doute exprimé par l'abstention au moment du plébiscite. On sait notamment que le député de Sospel Enrico di Montezemolo<sup>97</sup>, avant même la consultation, « sillonne la vallée de la Roya en affirmant que, quel que soit le résultat de la votation, elle resterait au Piémont par des intérêts politiques et militaires »<sup>98</sup>. D'ailleurs, indique le *Message*, il « cherche à détourner les syndics et les conseillers municipaux à voter pour l'annexion »<sup>99</sup>, ce qui le conduit à devoir s'expliquer quant à son attitude : « il est bien vrai que j'ai écrit à plusieurs électeurs de Sospello, Tenda, Briga, Saorgio et Breglio de voter contre l'annexion [...] En homme pratique, je conçois les exigences douloureuses de la politique ; comme italien, je parlerai, je voterai contre la cession des vallées de la Bévéra et de la Roya qui sont le boulevard naturel de l'Italie et que je retiens comme pays tout à fait italien. Dans cela, je n'ai fait qu'user de mon droit et même je pense avoir agi selon mes devoirs »<sup>100</sup>.

De même, à Turin, de nombreux parlementaires sont opposés à la cession de Nice et de la Savoie. Leur chef de file est le comte Rattazzi, qui a été présidé le gouvernement durant la « retraite » de Cavour (de juillet 1859 à janvier 1860). Selon lui, la cession de Nice affaiblit la frontière occidentale, mais ne pouvant plus s'opposer au traité du 24 mars, il souhaite pouvoir au moins conserver une partie du comté de Nice. Pour ce courant, le fait de conserver une portion du *circondario* de Nice, qui présente en plus un intérêt stratégique, constituerait pour le

94. Mario Brun, « La haute Roya fut-elle cédée au Piémont à cause d'une jolie bergère de la Brigue ? », *Nice-Matin*, 22 et 23-6-1947 ; Serge Bastid, « Le rattachement de Tende et la Brigue », op. cit., p. 323, évoque également ces « motifs galants », comme relevant de la « petite histoire locale ».

95. Roberto Gervaso, *La Bella Rosina, amore e ragion di stato in Casa Savoia*, Milan, Bompiani, 1991.

96. Teresa Rosa Vercellana, fille de Jean-Baptiste Vercellana et Françoise Griglio, a été baptisée à Nice, paroisse Saint-Jacques, le 11 juin 1833 : Arch. Dép. A.M., Acte de naissance 5 M 189/100.

97. Il est le frère de l'ex-gouverneur du comté.

98. Cité par Simonetta Tombaccini Villefranche, « Louis Lubonis et François Malausséna, deux niçois au cœur des événements de 1860 », *Nice historique*, 2010, p. 55.

99. *Le Message*, jeudi 19-4-1860.

100. Lettre publiée par *Le Message*, samedi 21-4-1860.

Piémont un semblant de compensation<sup>101</sup> et apparaîtrait comme une atténuation du sacrifice consenti, une « satisfaction d’amour-propre »<sup>102</sup>. En d’autres termes, la conservation de ces territoires ne serait en quelque sorte qu’une « position de repli » : « ne pouvant plus empêcher [l’annexion], ils essaient d’en limiter les dégâts pour les États sardes en proposant une frontière qui [...] rejetterait en dehors » diverses communes frontalières<sup>103</sup>. C’est ainsi que le baron Cacciardy de Montfleury analyse la situation : « c’est toujours le même système ; ne pouvant retenir le tout, on cherche du moins à garder le plus possible sans réfléchir que si cet acte de rapacité pouvait s’accomplir, il aurait pour résultat la ruine complète des populations »<sup>104</sup>. Enfin, conserver ces territoires, au demeurant limités, serait pour Cavour une manière de donner des gages à l’opposition et faire accepter plus facilement la ratification d’un traité qui pourrait s’avérer difficile. Sur ce dernier point quelques doutes subsistent néanmoins, et Pietri considère, avec quelque raison, que Cavour amplifie exagérément l’opposition qu’il craint de rencontrer au Parlement : « M. de Cavour s’abuse, s’il ne s’amuse pas, lorsqu’il parle des grandes difficultés qu’il rencontrera au parlement »<sup>105</sup>.

En plus des attaques répétées de ses adversaires politiques, Cavour doit faire face aux « exigences obstinées » de son ministre de la guerre, Fanti. « Plus soldat que politique »<sup>106</sup>, celui-ci considère « impossible de se défaire des deux communes » de Tende et la Brigue, qui constituent « le seul avantage sérieux » que l’on puisse tirer des négociations<sup>107</sup>. Or, depuis le 23 avril, « Fanti, menace de démissionner si la question des frontières n’est pas résolue avant de présenter le traité d’annexion de Nice et de la Savoie à la France »<sup>108</sup>. Autrement dit, il pousse Cavour à prendre rapidement position sur le tracé d’une frontière stratégique pouvant rassurer le ministère de la Guerre et le Parlement.

Or, quel est l’intérêt militaire pour le Piémont de conserver la haute Roya sous sa souveraineté ? Pour répondre à cette question, le gouvernement sarde demande

101. « Les critiques [dont Cavour fait l’objet] l’amenèrent à rechercher à l’occasion de la délimitation une compensation pour atténuer dans une certaine mesure l’impression désagréable causée par la cession de Nice » : Georges-Dominique Oberti, *Les litiges frontaliers...*, op. cit., pp. 20-21.

102. « M. de Cavour poursuivait plutôt une satisfaction d’amour-propre italien qu’un but d’utilité réelle, car la possession de Tende et La Briga serait peu profitable à l’Italie en cas de guerre » : Albin Mazon « Notes inédites » (publiées par Paul Messié), *Nice historique*, 1960, p. 206.

103. Robert Latouche « Deux communes sacrifiées... », op. cit., p. 547 : l’auteur revient plus loin sur l’attitude du « cabinet piémontais qui, après avoir cédé sur le principe même de l’annexion, cherche, parce qu’il est excité par des rivaux politiques, à grignoter un morceau du gâteau qu’il vient de lâcher à la France » : *Ibidem*, p. 555.

104. *Le Messenger*, 28-4-1860 : *Ibidem*, p. 547 ; à un moment des négociations les prétentions piémontaises ne se limitent pas à Tende et La Brigue, mais concernant également Saorge, Breil et Sospel.

105. Léo Imbert, « Formation et organisation du département des Alpes-Maritimes... », *Nice historique*, 1940, op. cit., p. 108.

106. Léo Imbert, « Formation et organisation du département des Alpes-Maritimes — notes et documents — la mission Galinier », *Nice historique*, 1941, p. 18.

107. Léo Imbert, « L’annexion manquée », op. cit., p. 27 ; d’après Carlone, « toute cette affaire [de Tende et La Brigue] est provoquée non pas seulement par le général Fanti, mais par des prétentions auxquelles s’opposent les officiers piémontais dans ce qu’on appelle l’État major » : cité par Michel Bottin, « Le parti français après l’annexion... », op. cit., p. 207.

108. Andrea Gandolfo, « Il confine italo-francese... », op. cit., p. 157.

une expertise technique au major général Giuseppe Ricci, qui, dans un mémoire en date du 21 mars 1860, expose ses conclusions : « si la partie médiane et supérieure de la Roya était cédée [à la France] c'est-à-dire de Breil vers sa source, notre défense serait plus difficile et moins efficace, et le versant du Piémont resterait découvert... »<sup>109</sup>. À l'évidence, une frontière qui permet au Piémont de rester maître des cimes et de contrôler le versant méridional des montagnes présente, en cas de conflit, des avantages défensifs incontestables. D'ailleurs, une vingtaine d'années plus tard, lorsque se dégraderont les relations franco-italiennes<sup>110</sup>, pas moins de six forts sont construits sur les hauteurs du Col de Tende, par une Italie qui saura parfaitement exploiter l'avantage stratégique obtenu en 1860<sup>111</sup>.

Aussi, dès cette époque, y compris dans l'esprit de Cavour l'intérêt militaire prend le pas sur toute préoccupation contraire : « on ne saurait douter — écrit-il à Nigra — que dans la délimitation des frontières la commission mixte ne tienne compte des intérêts économiques des populations confinantes, [mais] ces intérêts ne sauraient être d'une grande importance [...] Le seul intérêt important que nous ayons dans la délimitation est celui de la défense nationale »<sup>112</sup>. Quant aux populations concernées, elles doivent se plier aux nécessités de la défense nationale. Cette fatalité est exposée avec résignation par le syndic Malausséna : « la sûreté du Piémont et la nécessité de sa défense exigent le sacrifice de leur nationalité et de leurs plus chers intérêts »<sup>113</sup>.

Quoi qu'il en soit, on est en droit de se demander si le Piémont, pour s'assurer le contrôle des crêtes et du versant méridional des montagnes dont tous saisissaient l'intérêt, doit nécessairement annexer aussi les villages de Tende et La Brigue. Une note non signée, adressée à Cavour depuis Paris, le 8 juin 1860, défend une solution différente : « On comprend très bien l'intérêt qu'attache le gouvernement sarde à la possession des hauts versants [...] Aussi a-t-on cherché dès le principe à le satisfaire en les lui abandonnant ». Mais le texte propose que l'on « revienne sur cette question [...], nullement dans un intérêt militaire, mais dans celui des populations ». L'hypothèse qu'il défend est de « tracer la frontière de manière à ce que la Sardaigne conservât au Nord la haute chaîne avec le col de Tende [...] et la plus grande partie possible des hauts versants de la Roya, [mais] que la France obtint Tende et la Brigue dans l'intérêt évident et légitime des populations. [Celles-ci] seraient ainsi satisfaites et la Sardaigne, à laquelle on abandonnerait toute la partie haute des vallons, ne perdrait réellement rien de la frontière militaire qu'on a voulu lui assurer »<sup>114</sup>.

109. *Ibidem*, p. 154.

110. François Garelli, *Histoire des relations franco-italiennes*, Paris, Ed. Rive Droite, 1999, pp. 231-250 ; Michel Bottin, « Les frontières politiques de l'arc alpin », in *L'arc alpin, histoire et géopolitique d'un espace européen*, (s.d. G.F. Dumont) Paris, Economica, 1998, pp. 84-85.

111. Claude Raybaut, *Fortifications de l'époque moderne dans les Alpes-Maritimes*, Nice, Serre, 1992, p. 26 et s ; José Banaudo, « Les forts italiens du Col de Tende », *Le Haut-Pays*, 1996, n°8, pp. 3-6.

112. A.S.To., Carte Cavour, mazzo 19, fascicolo 13, Cessione della Savoia e Nizza alla Francia : lettre de Cavour à Nigra (confidentielle et réservée), 11-3-1860.

113. Arch. Dép. A.M., 143 J 005/1, Fonds Charles Botton, copie de la lettre du syndic de Nice Malausséna au sénateur Pietri, 20-5-1860.

114. A.S.To., Carte Cavour, mazzo 19, fascicolo 13, Cessione della Savoia e Nizza alla Francia : Note sur la frontière des Alpes-Maritimes adressée à Cavour (non signée), Paris, le 8-6-1860.

Une pareille argumentation, si elle n’a pas été entendue, ne manque pas de bons sens, car, à l’évidence, placer Tende et La Brigue sous souveraineté piémontaise n’assure pas une meilleure défense du Piémont. Par conséquent si ces deux communes ont été rétrocédées au Piémont, ce n’est pas seulement pour des raisons militaires, et les motivations politiques méritent de revenir au premier plan.

Pourtant, devant la Chambre c’est l’argument de la défense que choisit d’avancer Cavour, car il était sans doute le plus à même de rassurer les députés et d’emporter leur adhésion : « tous les cols des Alpes sans exception restent aux mains de la Sardaigne, [c’est-à-dire] la haute Roya, la haute Vésubie et une partie de la haute Tinée. Je pense donc qu’en ce qui concerne les provinces piémontaises, la défense est suffisamment assurée »<sup>115</sup>. Il est difficile de savoir si quels sont les arguments qui ont eu le plus d’influence sur le vote des députés, mais le traité est adopté à une forte majorité de 229 voix contre 33 et 23 abstentions.

Si les motivations qui sous-tendent la rétrocession des deux « communes sacrifiées » sont donc diverses et parfois difficiles à apprécier, il en va de même pour les moyens mis en œuvre pour arracher le consentement des autorités françaises.

### La variété des moyens

Ce qui rend complexe l’étude des événements relatifs au maintien de Tende et La Brigue sous souveraineté piémontaise, est qu’ils ont lieu simultanément sur plusieurs tableaux : localement, à l’exaspération des populations concernées, s’ajoute l’attitude des autorités départementales, préfet ou émissaire de l’empereur, et le rôle ambigu de la presse ; au niveau international, parallèlement aux négociations et aux travaux du comité des frontières, se trame, dans l’entourage de l’empereur, tout un réseau d’influences qui orienteront finalement le tracé frontalier.

Tandis que progressent les travaux techniques de la commission mixte, sous la direction conjointe du général Petitti côté piémontais et du général de Beaufort d’Hautpoul côté français, les autorités piémontaises déploient tous les moyens leur permettant d’exercer des pressions directement sur la personne de l’empereur. En effet, Cavour « jugeant d’emblée qu’il y a beaucoup plus à espérer, pour arriver à ses fins, de l’empereur personnellement que de ses ministres et de ses conseillers, c’est par un appel direct à celui-ci qu’il entame la manœuvre... »<sup>116</sup>.

Plusieurs émissaires officieux vont ainsi être chargés de rencontrer Napoléon III ou de lui faire parvenir des messages traduisant les souhaits du gouvernement, voire du souverain piémontais lui-même. On trouve parmi eux le major Debiller, « porteur d’une lettre autographe de Victor-Emmanuel pour le comte Vimercati, chargeant celui-ci de faire connaître à l’empereur les désirs personnels du roi en

115. *Discorso pronunciato alla camera dei deputati nella tornata del 26-5-1860 dal conte Camillo di Cavour, presidente del Consiglio dei ministri, sul trattato per la riunione della Savoie e del circondario di Nizza alla Francia*, Torino, Botta, 1860, p. 10.

116. Léo Imbert, « L’annexion manquée », op. cit., p. 25 ; Paul Isoart, « À propos de 1860. Réflexions sur le destin de Nice », *Nice historique*, 2010, p. 28.

ce qui concerne la conservation de certains points qui lui tiennent à cœur »<sup>117</sup>. Le comte Octave Vimercati est un piémontais vivant à Paris, qui sert d'informateur pour le gouvernement piémontais, mais également d'intermédiaire. Familier des Tuileries, il rencontre parfois Napoléon III, mais parvient également à l'atteindre par l'intermédiaire de son médecin, le docteur Conneau<sup>118</sup>. Enfin, le comte Arese, est mis à contribution pour défendre les prétentions piémontaises quant aux communes de Tende et La Brigue : « Sire — écrit-il à l'empereur le 28 avril 1860 — la France n'a pas besoin de frontières menaçantes pour se garder contre un État avec lequel il ne pourra jamais y avoir question d'antagonisme, car le Piémont donnera toujours à la France plus d'embarras par sa faiblesse que par sa force. Du côté de Nice, en acceptant cette démarcation, la France aurait en moins quelques pics sans importance et deux ou trois pauvres petites communes complètement italiennes, qui ne seraient pour elle d'aucun avantage, en dont l'une d'elles, celle de Tenda, est intimement liée à l'histoire de la haute Italie... ». Mais si Arese est aussi direct, il tient néanmoins à ajouter : « Sire, je viens d'avoir passé quelques jours à Florence avec le roi, et c'est de sa bouche d'abord que j'ai appris combien cette solution lui tiendrait à cœur »<sup>119</sup>.

Cette dernière remarque illustre la volonté des émissaires sardes d'exposer à l'empereur, non pas des revendications objectives, notamment de nature militaire, mais de recourir à des raisons affectives et personnelles, capables de toucher la sensibilité d'un souverain soucieux de satisfaire son homologue. C'est dans ce contexte qu'émerge un argument censé bousculer les résistances françaises, celui des « chasses royales ».

On sait que Victor-Emmanuel II est un grand chasseur<sup>120</sup> et les émissaires officiels de Cavour laissent entendre que les régions situées sur le versant méridional des Alpes sont les seules à abriter les chamois et les bouquetins que le souverain, chaque année, se plaît à chasser<sup>121</sup>. Le général Petitti rappelle que ce « prétexte » a été évoqué par le roi lui-même pour obtenir une portion de territoire la plus étendue possible. « Si je me suis bien pénétré des idées du roi — écrit Petitti — celui-ci croit obtenir de l'empereur davantage par des considérations personnelles que par des arguments militaires. Il a ainsi mis en avant la question des chasses dans le comté de Nice »<sup>122</sup>.

Pour la première fois, le 4 avril 1860, à l'occasion d'une entrevue avec le général Petitti et le chevalier Nigra, ambassadeur du Piémont à Paris, Napoléon III les

117. Léo Imbert, « Formation et organisation du département des Alpes-Maritimes... », *Nice historique*, 1940, op. cit., p. 105.

118. Vittorio Adami, *Storia documentata dei confini del regno...*, op. cit., p. 20 : lettre du général Petitti au ministre de la guerre Fanti, 28-4-1860 ; Emmanuelle Papot, « Le seul ami fidèle, le docteur Conneau », *Souvenir napoléonien*, hors-série n°1, déc. 2008, p. 42.

119. Vittorio Adami, *Storia documentata dei confini del regno...*, op. cit., p. 39 : lettre du comte Arese à Napoléon III, 28-4-1860.

120. On peut admirer à ce propos la statue de style réaliste du « Rè cacciatore » érigée dans la ville d'Aoste.

121. Patrice Tordjman, « Chasses royales d'Italie et bouquetin des Alpes : deux histoires intimement liées », *Patrimoine du haut-pays*, 2007, n°8, pp. 160-168.

122. Vittorio Adami, *Storia documentata dei confini del regno...*, op. cit. p. 78 : lettre du général Petitti au ministre de la guerre Fanti, 10-4-1860.

interroge à propos de ces chasses dont on lui a parlé, du gibier qu’elles concernent et de leur localisation<sup>123</sup>. Parallèlement, le souverain est informé de la situation des populations de Tende et La Brigue et paraît « vivement impressionné par leur résolution et leurs démarches »<sup>124</sup>. Nigra le confirme à Cavour : « l’empereur m’a donné connaissance, par l’entremise de Monsieur Conneau, de certaines dépêches [...] portant que les populations de [ces] communes se montrent disposées à recourir à tous les moyens pour rester réunies à l’arrondissement de Nice »<sup>125</sup>.

En revanche, ce que semble ignorer l’Empereur, c’est l’ancienneté des droits du souverain piémontais et l’étendue précise de ses chasses. En réalité, ce n’est qu’en 1859, un an après Plombières, que ces droits de chasse, que l’on croyait immémoriaux, ont été concédés à Victor-Emmanuel II. Cela apparaîtra dans un rapport du lieutenant-colonel Galinier<sup>126</sup>, en date du 12 octobre 1860 : « il y a un an environ le roi a fait demander aux communes d’Isola, Saint-Sauveur, Valdeblone, Saint-Martin, Roccabigliera [et] Belvédère, le droit exclusif de chasser sur les terrains et pâturages qu’elles possèdent [...]. Ces communes, à l’exception de Saint-Martin, ont accueilli favorablement la demande de S.M. le roi qui possède actuellement des chasses réservées dans un assez grand espace, dont le hameau de Mollières est le centre »<sup>127</sup>.

Concernant justement leur localisation et leur étendue, Napoléon III ne semble pas les apprécier de manière certaine. Début avril, le général Petitti en informe le ministère de la Guerre : « Je persiste à croire que l’empereur s’est montré conciliant parce qu’il croit que les chasses de Sa Majesté ne sont pas très étendues » ; à la fin du mois il s’en inquiète à nouveau : « L’empereur ignore ce qu’on lui demande dans le comté de Nice, tant pour la défense que pour les chasses de Sa Majesté, et je ne serai pas étonné que lorsqu’il apprendra que l’on réclame la superficie d’environ la moitié du dit comté, il ne sera plus si conciliant, même pour les chasses »<sup>128</sup>.

123. *Ibidem*, p. 18 : lettre du général Petitti au ministre de la guerre Fanti, 4-4-1860.

124. Léo Imbert, « Formation et organisation du département des Alpes-Maritimes... », *Nice historique*, 1940, op. cit., p. 108 ; Lubonis signale par exemple à quel point « le nouveau tracé des frontières, consécutif à l’annexion, avait indisposé les populations » : Léo Imbert, « Au lendemain de l’annexion ; la France et le particularisme niçois », *Nice historique*, 1961, p. 100.

125. Vittorio Adami, *Storia documentata dei confini del regno...*, op. cit., p. 50 : lettre de Nigra à Cavour, non datée.

126. Officier d’État-major, d’abord adjoint du général Beaufort au sein de la commission mixte de délimitation de la frontière, il le remplacera comme chef de la délégation française.

127. Léo Imbert, « Formation et organisation du département des Alpes-Maritimes — notes et documents — la mission Galinier », *Nice historique*, 1941, p. 21 ; Idem, « Les chasses du roi Victor-Emmanuel II dans les Alpes-Maritimes », *Nice historique*, 1941, p. 50 ; Ernest Hildesheimer, « La réunion de Nice à la France en 1860 », *Nice historique*, 1946, p. 53 ; l’auteur ajoute : « on ne peut guère s’empêcher de considérer que ces demandes ont été faites en prévision d’une cession toujours possible, afin d’avoir un argument que la courtoisie toujours connue de l’empereur hésiterait à écarter, pour garder un pied sur l’autre versant des Alpes ». Ce même argument est repris par Joseph Levrot : Arch. Dép. A.M. 6 J 1, Fonds Levrot, *La frontière franco-italienne dans les Alpes-Maritimes — sa rectification s’impose*, op. cit., p. 5 : « Victor-Emmanuel, en souverain plein de prévoyance, avait pris ses précautions pour la non exécution partielle du traité prévu » ; Pierre Néraud de Boisdeffre, *Tende et la Brigue et les territoires rattachés au département des Alpes-Maritimes par le traité de Paris du 10 février 1947*, Mémoire ENA, 1948, p. 10, souligne « l’ingénieuse assurance » du souverain piémontais.

128. Vittorio Adami, *Storia documentata dei confini del regno...*, op. cit. p. 24 et p. 21 : lettres du général Petitti au ministre de la guerre Fanti, respectivement des 7-4-1860 et 28-4-1860.

Concernant précisément les chasses, extension de la réserve royale de Valdieri, elles étaient situées essentiellement dans les hauts vallons de Mollières, aux abords du pas des Portettes, vers la baisse du Drouos et le col Mercière à l’ouest, et jusqu’au col de Fremamorte à l’est<sup>129</sup>, ce qui fait que divers territoires restés piémontais n’entraient pas dans ce périmètre. Le général de Beaufort le constate, un peu tard, le 20 juin 1860 : « Lorsqu’on a abandonné à la Sardaigne la rive gauche de la haute Tinée, on l’a fait un peu légèrement, sans se préoccuper suffisamment de l’intérêt des populations, et uniquement dans le but d’être agréable au roi dont on supposait les chasses de ce côté. Il paraît qu’il n’en est rien et que les principales de ces chasses sont situées dans les hauts vallons de Mollières et des Finestre. La cession de cette partie de la haute Tinée n’est donc basée sur aucun motif sérieux »<sup>130</sup>. Si la haute Tinée n’est donc pas concernée par les chasses royales, il en va de même de la haute Roya, et son maintien sous souveraineté piémontaise ne peut pas reposer non plus sur cet argument cynégétique.

Quoi qu’il en soit, le 28 avril 1860, Napoléon III se déclare favorable à ce que l’on laisse au Piémont les territoires de chasse de Victor-Emmanuel II et quelques jours plus tard, il indique les raisons de cet abandon dans une lettre au comte Arese : « Le roi de Sardaigne m’a cédé par un traité la Savoie et l’arrondissement de Nice. La conséquence naturelle de cette cession serait de prendre comme frontière la limite administrative d’aujourd’hui. En me tenant sur ce terrain, je serais complètement dans mon droit et l’on n’aurait rien à m’objecter. Mais dans un intérêt de conciliation, et surtout pour faciliter une prompt solution, je consens à l’abandon de plusieurs points importants [...parmi lesquels] le col de Tende... ». Le jour même, Nigra en informe Cavour : « Thouvenel [ministre français des Affaires étrangères] vient de me dire qu’il a été résolu ce matin entre l’empereur, le ministre de la Guerre et lui de nous laisser le col de Tende et une ligne qui comprendrait les chasses du roi... »<sup>131</sup>.

Mais une fois cette largesse consentie, Napoléon III, considérant que le sacrifice est déjà très important, ne va plus accepter aucune demande d’extension du territoire devant rester au Piémont : « cet abandon — écrit-il à Arese — ne peut aller jusqu’aux limites que vous me tracez, car ce serait renoncer à la moitié de l’arrondissement de Nice ». Puis il ajoute : « d’ailleurs comment rendre au Piémont les communes qui ont voté en masse leur annexion à la France?... »<sup>132</sup>. Cette dernière formule peut être interprétée de deux manières : soit elle est en contradiction avec les faits puisque l’on va justement rendre au Piémont deux communes qui ont voté pour l’annexion à la France ; soit elle montre que l’empereur est prêt à les abandonner car justement, en raison du taux d’abstention, elles n’ont pas voté « en masse » pour le changement de souveraineté... Quoi qu’il en soit, dès le

129. <http://www.mollieres.fr>.

130. A.S.To., Carte Cavour, mazzo 19, facicolo 13, Corrispondenze varie indirizzate al ministero degli affari esteri : Note sur la vallée de la Tinea, signée général Beaufort, 20-6-1860.

131. Vittorio Adami, *Storia documentata dei confini del regno...*, op. cit. p. 20, p. 41 et pp. 42-43 : respectivement lettre du général Petitti au ministre de la guerre Fanti, 28-4-1860 ; lettre de Napoléon III au comte Arese, 3-5-1860 ; lettre de Nigra à Cavour, 3-5-1860.

132. *Ibidem*, pp. 41-42 : lettre de Napoléon III au comte Arese, 3-5-1860 ;

lendemain, Talleyrand, ambassadeur de France à Turin, confirme qu’aucune extension du territoire laissé au Piémont ne sera admise : « Le gouvernement de S.M. impériale a fait abandon de toutes ses positions offensives et accepté une frontière purement défensive [...] La France a dépassé la limite des sacrifices possibles et le gouvernement impérial ne pourra revenir sur ses propositions que pour en réduire l’étendue [...] Aucune considération ne pourra [le] décider à circonscrire davantage le pays qui a été cédé »<sup>133</sup>.

Malgré les interventions renouvelées du comte Arese et du comte Odofredi et un relatif mécontentement de Victor-Emmanuel qui, s’étant rendu à la chasse durant l’été, « s’était plaint amèrement qu’une portion notable de sa réserve de chasse passât à la France », la frontière sera établie sur cette base, et on peut estimer que le prétexte des « chasses royales » aura largement contribué à en déterminer le tracé<sup>134</sup>.

Côté français, les protagonistes de ces événements, comme les auteurs qui les ont étudiés par la suite, ont souligné « les faiblesses de la diplomatie française ». Le général Beaufort en particulier n’hésite pas à qualifier ces concessions « d’actes de faiblesse » de la part d’un gouvernement qui s’est laissé jouer et a « abandonné des populations qui avaient répondu à notre appel avec élan »<sup>135</sup>. « On est vraiment attristé comme français — ajoute Joseph Levrot — quand on voit de quelle façon Cavour et la diplomatie sarde se sont joués de Napoléon III et ont amené son gouvernement à tant de lamentables abandons »<sup>136</sup>, tandis que Léo Imbert déplore pour sa part « un mouvement d’imprudente générosité ».

S’est-il agi de montrer, comme l’ont soutenu certains, qu’avec ces abandons Napoléon III voulait se démarquer d’une « politique de frontières naturelles [tant] redoutée en Europe »<sup>137</sup> ? Il est plus probable que l’empereur, mal (ou trop tardivement) informé, ait cédé aux diverses pressions dont il a fait l’objet, et ait surtout été soucieux de satisfaire Victor-Emmanuel. Mais ce qui est plus certain est que ces concessions ont été un moyen de hâter le processus d’annexion qui, s’il était incomplet sur le plan territorial, sauvegardait l’essentiel. Deux communes s’étant exprimées de manière incomplète — et donc équivoque aux yeux de certains — et quelques montagnes peuplées de chamois, représentaient bien peu de chose au regard de l’importance des acquis territoriaux.

C’est la raison pour laquelle, tout en proclamant sa tristesse face à l’abandon de ces communes qui ternit l’annexion de l’arrondissement de Nice, l’administration française cherche constamment à apaiser. Tandis que Pietri plaide en vain auprès de l’empereur la cause des « communes sacrifiées », il reçoit, de même que le préfet Paulze d’Ivoy, des instructions pour assurer le calme et éviter les troubles :

133. *Ibidem*, pp. 58-59, lettre de Talleyrand à Cavour, 29-5-1860.

134. *Ibidem*, p. 80 : « on peut attribuer aux chasses le fait que l’Italie possède une bande de territoire dans la haute Tinée et Vésubie sur le versant des Alpes-Maritimes ».

135. Cité par Léon Imbert, « L’annexion manquée », *op. cit.*, p. 26.

136. Arch. Dép. A.M. 6 J 1, Fonds Levrot, *La frontière franco-italienne dans les Alpes-Maritimes...*, *op. cit.*, p. 3

137. Georges-Dominique Oberti, *Les litiges frontaliers franco-italiens dans les Alpes-Maritimes*, *op. cit.*, p. 20.



« Calmez les exagérations » ; « ces questions — leur dit-ton — ne peuvent être jugées par les passions locales »...

Mais cette « annexion manquée » nous renvoie aussi, pour renouer avec la thématique du colloque, à la question de la valeur du consentement des populations de Tende et La Brigue.

On a dit (pour Nice) que le consentement a fait l'annexion<sup>138</sup> et dans les semaines qui suivent le plébiscite, on assiste d'ailleurs à une forme de glissement sémantique modifiant la signification de la consultation électorale, du moins telle qu'on la présente et telle qu'elle est perçue par les Niçois. En effet, dans le discours qui suit la votation, ce qui n'est au sens juridique qu'un « plébiscite de confirmation »<sup>139</sup> ou de « ratification »<sup>140</sup> a tendance à acquérir la valeur d'un « plébiscite d'autorisation ». En d'autres termes, dans l'esprit des contemporains, la lecture politique des événements tend à occulter sa réalité juridique en accentuant une conception volontariste de l'annexion et en échafaudant déjà le mythe du plébiscite fondateur. Ce phénomène est évidemment de nature à renforcer la fonction de légitimation du plébiscite puisqu'il n'apparaît plus comme la simple confirmation d'une annexion déjà actée, mais comme la libre expression de la volonté des populations constituant la condition indispensable au changement de souveraineté.

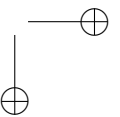
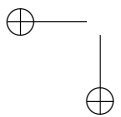
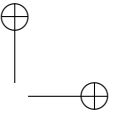
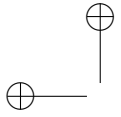
En réalité, l'exemple que nous venons de donner d'un consentement volontairement ignoré, montre le contraire et vient écorner la thèse du plébiscite d'autorisation. Dans le cas de Tende et La Brigue, malgré le consentement des populations concernées, malgré leurs protestations réitérées, et contrairement à leurs intérêts les plus légitimes, le changement de souveraineté leur est refusé, au nom de considérations politiques contre lesquelles les résultats du plébiscite n'ont pu prévaloir. Cet exemple révèle alors un autre aspect de la nature du plébiscite : le consentement des populations apparaît finalement comme un instrument, un simple « expédient »<sup>141</sup> que l'on magnifie lorsqu'il corrobore les intérêts politiques et diplomatiques, mais que l'on met facilement de côté lorsqu'il leur est contraire...

138. Voir sur ce point, Marc Ortolani, « Le plébiscite de 1860 pour l'annexion de Nice à la France », op. cit., p. ... ; Ugo Bellagamba, « La construction du consentement : acteurs et instruments à travers l'exemple du plébiscite niçois », dans les actes du présent colloque.

139. Ou plébiscite « de fortification » selon l'expression du gouverneur Lubonis ; Selon Georges-Dominique Oberti, *Les litiges frontaliers franco-italiens...*, op. cit., p. 18 : « la cession était juridiquement parfaite par le traité lui-même, et le plébiscite n'était que de ratification ».

140. Sur ces notions, Hervé Duval, Pierre-Yves Leblanc Dechoisay, Patrick Mindu, *Référendum et plébiscite*, Paris, A. Colin, 1970, p. 22 et s.

141. Francisque Grivaz, « Le plébiscite d'annexion... », op. cit., p. 446 : « le vœu des populations, dont on fit alors si grand bruit, n'a en aucune manière la valeur et la signification que l'on prétend ; ce fut un expédient politique, très utile et ménagé non sans adresse, [mais] ce ne fut nullement la consultation rêvée par les théoriciens honnêtes du plébiscite international, qui oublie dans la contemplation des droits abstraits de l'homme les enseignements de l'histoire et les réalités de la vie ».



## L'ÉGLISE CATHOLIQUE ET LES PLÉBISCITES DE LA SAVOIE ET DE NICE

JEAN-MARC TICCHI

*École des Hautes Études en Sciences Sociales*

COMMENT L'ÉGLISE UNIVERSELLE, dans la diversité de ses composantes, a-t-elle réagi aux opérations qui se déroulent afin de rendre l'Annexion incontestable par le consentement des populations ? La question est d'autant plus importante que le Saint-Siège lui-même, organe suprême de l'Église catholique, a fait au cours des mois précédents, les frais de référendums destinés à sanctionner le rattachement de territoires appartenant aux États pontificaux au nouveau royaume d'Italie. Quant à l'Église de France elle est, sous le Second Empire, souvent préoccupée des questions électorales puisque, dans sa majorité, elle soutient le régime impérial.

Compte tenu du caractère périphérique, pour le Saint-Siège, de la question de Savoie et de Nice, on pouvait s'attendre de sa part à une réaction mesurée. La consultation des échanges entre l'ambassade de France à Rome et la Secrétairerie d'État de Pie IX ne dément pas ce pronostic : rares sont les pièces diplomatiques qui permettent de connaître la position du Vatican sur les votations, alors même qu'il manifesterait clairement, par la suite, ses préoccupations sur divers sujets intéressants la condition de l'Église dans les territoires nouvellement français, preuve qu'il ne s'en désintéresse nullement.

Du reste, vu les déboires qu'ont connus, au cours des années précédentes, les relations entre la cour de Rome et celle de Turin — où le pape n'a plus de représentant depuis 1856 — on peut penser que Pie IX voit sans trop de préoccupation ces terres catholiques passer sous le régime du concordat de 1801. Reste à savoir s'il peut acquiescer aux modalités que revêt ce transfert de souveraineté eu égard au précédent qu'il constitue à côté des votations d'Italie centrale. C'est à ce premier objet que l'on s'intéressera tout d'abord en tentant d'expliquer les raisons

pour lesquelles le Siège apostolique se tient dans une relative réserve vis-à-vis de l'annexion de Nice et de la Savoie.

Constatant la prudence pontificale et soulignant que le pape n'est pas, à lui seul, l'Église catholique, il nous faut élargir la notion d'Église en la considérant non plus exclusivement depuis son sommet, mais en l'observant dans ses composantes variées avec sa hiérarchie et ses évêques d'une part et les laïcs qui s'en font les hérauts, de l'autre. Tel sera l'objet d'un troisième moment centré sur la France.

### En Italie : le Saint-Siège entre réserve et critique

Il est à noter, en premier lieu, que le Saint-Siège ne formule pas de déclaration publique sur cette question alors même qu'il ne s'est pas montré avare en prises de positions sur les bouleversements territoriaux survenus en Italie. L'ambassadeur de France à Rome, Antoine Alfred Agénor de Gramont, explique ainsi le 24 mars 1860 cette abstention après avoir évoqué une protestation de la Suisse au sujet de l'Annexion :

« La cession de la Savoie et du Comté de Nice, la protestation du Conseil fédéral [suisse] ne touchant pas directement les intérêts du Saint-Siège n'attire en aucune façon son attention car c'est un des caractères particuliers du gouvernement pontifical d'envelopper dans une indifférence absolue et parfaite tout ce qui ne se rattache pas à ses droits, à ses prérogatives ou à sa constitution<sup>1</sup> ».

Dans une dépêche du 13 mars 1860, le représentant français à Turin, le baron Charles Angélique de Talleyrand, soutient pourtant avoir appris « de bonne source que Rome a fait engager le clergé de Savoie à se prononcer contre l'annexion<sup>2</sup> ». Cependant, le 27 mars suivant, Gramont dément cette allégation car « Le cardinal Antonelli lui a assuré que l'on n'avait envoyé aucune instruction au clergé de Savoie et que l'on le laisserait libre »<sup>3</sup>. Il insiste dans une autre dépêche : « Son Eminence [Antonelli] apprécie [...] parfaitement la légitimité de la cession territoriale destinée à rectifier nos frontières et est d'avis que le clergé doit, en cette circonstance, jouir d'une entière liberté. Aucune prescription de la part du Saint-Siège ne viendra l'entraver<sup>4</sup> ».

Au surplus, J. Lovie a montré que Mgr François Marie Vibert, l'évêque de Maurienne, a encouragé son clergé à voter pour l'annexion<sup>5</sup>, sans se montrer hostile, par principe, aux votations référendaires. Quant à Paul Guichonnet, il estime qu'à l'approche des référendums, « l'impulsion décisive vint du clergé qui était, lui

1. Archives du Ministère des Affaires étrangères (La Courneuve) désormais AMAE, correspondance politique, désormais CP Rome, 1013 jan-mars 1860, fol. 325v-236r, dépêche du duc de Gramont, 24 mars 1860.

2. AMAE, CP Sardaigne, vol. 348, dépêche télégraphique de Turin, 13 mars 1860.

3. AMAE, CP Rome, vol. 1013 jan-mars 1860, fol. 337r, télégramme de Gramont, 27 mars 1860.

4. AMAE, CP Rome, vol. 1013 jan-mars 1860, fol. 339r-v, dépêche de Gramont, 27 mars 1860.

5. Jacques Lovie, *La Savoie dans la vie française*, Paris, Presses universitaires de France, 1963, p. 126.

aussi, en dépit de ses affinités pour le régime de l'homme du deux décembre, resté jusque-là un peu dans l'expectative. L'annexion des Romagnes et la politique « impie » du Piémont le jetteront avec ardeur résolue, dans la lutte contre Cavour<sup>6</sup> ».

Ces bonnes dispositions n'étaient pas partagées par tous les prélats italiens. Le nonce à Paris, Carlo Sacconi, déplore le 23 mars 1860 que l'annexion de la Savoie et de Nice soit la contrepartie de la possibilité laissée au Piémont de s'emparer des Romagnes<sup>7</sup>. Le pape, quant à lui, se tait.

Face au silence du Siège apostolique, il est bon d'écouter ses organes autorisés, à commencer par la revue des Pères Jésuites. C'est tout d'abord une condamnation de principe que lance leur revue, la *Civiltà cattolica*. Pour elle, le principe de la souveraineté populaire s'oppose à celui du droit divin. Il entraîne des bouleversements sociaux incalculables : « supposer que la mauvaise façon de se rebeller contre son propre prince pour s'annexer à un autre que l'on croit meilleur serait admettre dans son sens le plus cru le monstrueux principe de la souveraineté populaire, c'est-à-dire arracher la société de ses fondements<sup>8</sup> ». Le lien établi entre l'unité italienne et la cession des deux provinces à la France est également anathématisé : « Oh misérable et scélérat marché où avec une égale injustice on a cédé ce que l'on ne pouvait pas céder et l'on a usurpé ce que l'on ne pouvait acquérir!<sup>9</sup> ».

Dans sa chronique, l'organe de la Compagnie observe le cours des choses en Italie et la division du parti conservateur entre ceux qui, comme le comte Solaro della Margarita, sont « inexorables avec la Révolution<sup>10</sup> » (*inesorabili colla Rivoluzione*) et ceux qui, à la suite du comte Ottavio di Revel, semblent enclins à la modération. La revue de la presse italienne que publie le même numéro évoque d'ailleurs la brochure du comte Solaro della Margarita sur l'annexion de certains États à la monarchie italienne et sur la cession de la Savoie et de Nice à la France qui critique les unes comme les autres<sup>11</sup>.

Évoquant les débats survenus devant le parlement de Turin, la même publication raille les mésaventures d'un :

« Suffrage populaire que l'on prêche comme l'unique source de la souveraineté, tripoté par les politiciens avec plus d'aisance que celle du marionnettiste avec ses poupées, et ce propre suffrage, pour la cession de la Savoie et de Nice, envisagé comme une farce et comme une comédie par ceux-là mêmes qui l'ont considéré et l'estiment comme

6. Paul Guichonnet, « La droite savoyarde et piémontaise devant les événements de 1859 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 7 (1960), p. 109.

7. Gianfranco Armando, « L'Annexion dans les sources conservées par les Archives secrètes vaticanes » in Denis Varaschin (s. d.), *Aux sources de l'histoire de l'Annexion de la Savoie*, Bruxelles, P. Lang, 2009, pp. 183-194, ici p. 187, Sacconi à Antonelli, 28 février et 18 mars 1860, p. 188, Sacconi à Antonelli, 23 mars 1860.

8. *Civiltà cattolica*, VI, 1860, p. 8.

9. *Ibid.*, p. 324.

10. *Civiltà cattolica*, 11<sup>e</sup> année, vol. VI, 1860, p. 232.

11. *Ibid.*, *Sull'annessione di alcuni Stati alla monarchia e sulla cessione della Savoia e di Nizza alla Francia. Opinione del Conte Solaro della Margarita*, pp. 318-329.

sacro-saint en ce qui concerne l’annexion de la Toscane, des duchés et des légations<sup>12</sup> ».

La revue ne critique pas la double cession en elle-même, mais l’estime incohérente de la part d’hommes qui se disent attachés à l’unité de la péninsule<sup>13</sup>.

Le nonce à Paris ne dit rien d’autre lorsqu’il évoque la perspective des consultations dans les territoires rattachés à la France :

« Ce gouvernement qui ne voulait pas entendre parler de suffrage universel en Savoie et à Nice pour consulter les populations sur la réunion à la France, maintenant qu’il s’est emparé de ces deux pays, qu’il les fait parcourir par ses agents qui y déversent de l’argent à pleines mains, et qui, de ce fait, est assuré du succès, va le faire mettre en œuvre dans ces pays, sans se préoccuper du fait qu’il en résulte des précédents en faveur des principes nouveaux, condamnables et subversifs<sup>14</sup> ».

Cette position est symétrique de celle que soutenait le nonce Antonino De Luca, depuis Vienne, peu avant les référendums organisés en Italie, le 11 mars 1860 : « Ici on attend non sans une certaine anxiété le résultat de la comédie que jouent aujourd’hui les agitateurs de l’Italie centrale. On prévoit déjà ce que doit être le vote *unanime* de ces misérables populations malmenées et déçues par tant d’intrigues sans vergogne<sup>15</sup> ». Ces présomptions concernant l’effet des votations sur le droit public international seront, du reste, partagées par plusieurs publicistes français.

### L’Église de France et l’Annexion : entre circonspection patriotique et attachement aux droits du pape

On observe dans l’Église de France une réelle difficulté à s’enthousiasmer pour une procédure telle que le référendum, comme en témoignent aussi bien les positions prises par plusieurs évêques que celles issues de la plume éloquente des publicistes catholiques.

12. « Annessioni e sconnessioni disputate nel parlamento italiano » dans *Civiltà cattolica*, 11<sup>e</sup> année, vol. VI, 1860, p. 7 : « [...] un suffragio popolare, che si predica unica fonte di sovranità, maneggiato dai politici con maggiore dominio che non fa il giocoliere dei suoi burattini, e quel suffragio stesso, per la cessione della Savoia e di Nizza, tenuto per una sceda e per una commedia da quei medesimi i quali lo tengono e lo tengono per sacrosanto, riguardo all’annessione della Toscana, dei due ducati e delle legazioni ».

13. *Ibid.*, p. 11.

14. Sacconi à Antonelli, Paris, 8 avril 1860, dans Mariano Gabriele (éd.) *Il carteggio Antonelli - Sacconi (1858-1960)*, I, Rome, Istituto per la Storia del Risorgimento italiano, 1962, p. 495.

15. De Luca à Antonelli, 11 mars 1860, dans Carla Meneguzzi Rostagni (éd.), *Il carteggio Antonelli - De Luca, 1859-1861*, Rome, Istituto per la Storia del Risorgimento italiano, 1983, p. 186 : « Qui si aspetta non senza una cotale ansietà il risultato della comedia, che in questo giorno medesimo si rappresenta da’ mestatori dell’Italia centrale. Già si prevede qual debba essere il voto unanime di quelle misere popolazioni malmenate e deluse da tanti svergognati intrighi. »

### L'autorité des évêques

Considérons quelques exemples de l'embarras éprouvé par des évêques français pour évoquer la question de l'Annexion de Nice et de la Savoie à l'Empire. Un certain malaise caractérise, en effet, l'ambiance qui entoure pour ces prélats l'évocation simultanée de la perte des États pontificaux et du déroulement des référendums relatifs au rattachement des provinces à la France. Ces hautes autorités ecclésiastiques qui ont prêté un serment de fidélité à leur souverain et qui sont également tenues par les devoirs de leur charge spirituelle se sentent, en effet, tiraillées entre ces deux formes d'allégeance.

La part prise par l'abstention de la France à l'unification italienne, la publication de la brochure *Le pape et le congrès* inspirée par l'empereur Napoléon III sont autant de faits qui inclinent à la prudence même les plus zélés des hérauts ultramontains, pour reprendre une expression de l'époque. Le bon sens lui-même et l'appartenance à la communauté nationale, non moins que les résultats des votations leur interdisent, s'il en est besoin, toute déclaration qui serait contraire à la politique impériale. Prenons-en quelques exemples en commençant par ceux qui expriment le jugement de prélats sur les votations survenues en Italie au sujet du sort des États pontificaux.

Mgr Louis Édouard Pie, cardinal, évêque de Poitiers, rédige entre janvier et mars 1860 trois textes -tous ne sont pas, par précaution, rendus public- où il fait état de la situation du pape. Il y condamne notamment des erreurs contenues dans la brochure *Le pape et le congrès*, et y évoque l'encyclique publiée par Pie IX à la suite de la lettre de l'Empereur Napoléon III<sup>16</sup>. Mais ce n'est que dans une lettre du 8 mars 1860 adressée au *Constitutionnel* qu'il mentionne nommément la question de l'assentiment des populations par référendum en Italie et la menace que constitue le suffrage populaire pour la stabilité sociale, reprenant une thématique analogue à celle des Jésuites italiens dans leur revue. Selon le titulaire du siège de saint Hilaire,

« [La France] est foncièrement catholique et monarchique. Et c'est pour ces deux causes qu'elle donne doublement raison à ses évêques quand ceux-ci protestent à la fois contre le détronement du pape, qui est le chef nécessaire du catholicisme, et contre le principe révolutionnaire de la souveraineté du peuple, au nom duquel la démagogie veut renverser le trône du pape, et, avec ce trône, le principe même de la souveraineté monarchique<sup>17</sup> ».

16. *Cœuvres de Mgr l'évêque de Poitiers*, Paris, 1879, 6<sup>e</sup> éd., III, respectivement p. 538 et suivantes, lettre du 13 janvier 1860 portant condamnation d'erreurs contenues dans divers écrits récents notamment dans la brochure intitulée *Le Pape et le congrès*. Une note (p. 545) indique que la lettre, adressée aux prêtres du diocèse, n'est pas destinée à être lue publiquement en dehors de la cathédrale et des églises paroissiales de Poitiers afin d'éviter « tout ce qui causerait une émotion trop vive au sein des populations » ; p. 567 et suivantes, Mandement du 31 janvier portant publication de l'encyclique de N. S. P le pape à l'occasion de la lettre de l'empereur des Français ; p. 597, homélie du 22 février 1860 sur la seconde tentation du Christ dans le désert, appliquée à la situation faite présentement au vicaire de Jésus Christ.

17. *Ibid.*, p. 613, lettre à Mgr l'évêque d'Orléans du 8 mars 1860, à l'occasion d'un article du *Constitutionnel*.

Mgr Félix Dupanloup, évêque d'Orléans, ne le cède en rien à son confrère de Poitiers dans la critique de la brochure du comte de la Guéronnière. Il publie deux *Lettres à un catholique* pour dénoncer les théories qu'elle contient. Le second de ces textes, *Sur le démembrement dont les États pontificaux sont menacés* met en cause l'idée d'un assentiment des populations en Italie :

« On a fait grand bruit du vœu des populations italiennes. Des assemblées issues de l'émeute ont prétendu l'exprimer par leurs votes, et les ambassades de ces assemblées ont porté ces votes à des souverains. [...] voilà des listes électorales dont la confection n'a été confiée qu'à des frères et amis qui ont eu ordre de restreindre les élections à peu près aux seuls centres peuplés, c'est-à-dire d'exclure la grande majorité du peuple<sup>18</sup> ».

Sa critique vise exclusivement l'Italie et les conditions du vote et ne comporte rien sur l'affaire de Nice et de Savoie puisque l'on ignore encore qu'un référendum y aura lieu. Pourtant, ces déclarations donnent une indication sur la position de principe de deux ténors de l'Église de France.

L'affaire reçoit un large écho lorsque le Sénat impérial examine, le 29 mars 1860, plusieurs pétitions adressées par des catholiques pour demander que l'on empêche le démembrement des États pontificaux. Les plus hauts prélats de l'Église gallicane, qui sont aussi sénateurs, prennent alors la parole pour demander le renvoi des adresses au ministre des Affaires étrangères. Ils évoquent, à cette occasion, l'annexion en passe de se conclure.

Le cardinal Ferdinand François Auguste Donnet, archevêque de Bordeaux, parle le premier pour dire que

« la réunion de la Savoie à la France est destinée à exciter au milieu de nous une joie patriotique ; pour notre part nous ne serons pas les derniers à recueillir, avec une fraternelle affection ces honnêtes, vaillantes et religieuses populations avides de devenir françaises ; mais combien notre satisfaction serait troublée, si quelque part, en Europe, on pouvait dire avec une ombre de vraisemblance que la France acquiert la Savoie non en compensation de la Lombardie qu'elle a cédée après la conquête, au Piémont, mais au prix des Romagnes enlevées par une insurrection à leur possesseur légitime<sup>19</sup> ».

Il est suivi par le cardinal Thomas Marie Joseph Gousset, archevêque de Reims. Enfin le cardinal François Nicolas Morlot, archevêque de Paris, indique, lors de la séance du 19 avril, partager pleinement les vues exprimées devant le Sénat par ses confrères dans l'épiscopat<sup>20</sup>.

18. Mgr Félix Dupanloup, « Lettres à un catholique sur le démembrement dont les États pontificaux sont menacés (1860) », dans *Défense de la liberté de l'Église*, II, Paris-Lyon, Ruffet, 1861, pp. 325-327.

19. Procès-verbaux des séances du Sénat, année 1860, I, Paris, 1860, p. 244. Séance du 29 mars 1860.

20. *Ibid.*, séance du 19 avril 1860, p. 348.



L'embarras des trois cardinaux français est donc manifeste puisqu'ils ne peuvent ni abandonner la cause du pape, ni critiquer la politique du gouvernement français. Pour Charles de Montalembert trois princes de l'Église n'ont pas parlé comme des apôtres mais « comme des chambellans ou des sous-préfets »<sup>21</sup>.

Au cours de la même séance de la chambre haute, le sénateur André Marie Dupin souligne, en réponse aux prélats, le fait que, dans les Romagnes pour le sort desquelles l'Église se préoccupe, on a eu recours au suffrage universel et que l'on y a voté, les Autrichiens partis, pour le rattachement au Piémont : « N'est-ce pas là, ajoute-t-il, ce qu'on appelle vulgairement *vox populi vox dei*, maxime romaine, maxime électorale que l'Église elle-même a formulée à l'époque où, dans son sein, tout était électif ?<sup>22</sup> ». Pour l'orateur, c'est précisément l'intervention du suffrage universel qui interdit tout retour en arrière :

« n'oublions pas qu'il faudrait s'attaquer à l'œuvre du suffrage universel. Est-ce possible ? J'en appelle à ceux mêmes qui en ont une peur effroyable, et qui, jusqu'à un certain point, peuvent avoir raison. Cette guerre serait faite au nom de la France par l'Empereur, issu du suffrage universel, par l'Empereur qui lui emprunte toute sa force et qui y trouve les éléments de cette sécurité qui lui permet de triompher de l'agitation qu'on a essayé en vain de propager, précisément parce qu'on a trouvé comme résistance les sept millions de votants qui ne se sont pas laissés aller à la séduction<sup>23</sup> ».

Le malaise des cardinaux trouve son expression dans la presse catholique. À Paris, pour ne prendre que cet exemple, rien dans la *Semaine religieuse* de la capitale n'évoque les événements de Savoie et de Nice. C'est à la demande expresse de Napoléon III que le cardinal archevêque publie un mandement, le 12 juin 1860, afin d'ordonner la célébration d'un *Te Deum* à l'occasion de la réunion des deux provinces à la France. Le prélat s'exécute, du reste, dans des termes très mesurés qui rappellent davantage le *Consumatus est*<sup>24</sup> qui suit l'agonie du Christ que l'exultation du *Magnificat* :

« l'annexion de la Savoie à la France est maintenant consommée. Rien ne pouvait être plus populaire dans les deux pays. Les religieuses contrées qui s'unissent à nous, si françaises par le cœur, par la conformité de leur caractère et par les plus chers souvenirs, ont manifesté leur vœu avec un parfait ensemble ; et le clergé vénérable à tant de titres de ces diocèses où respirent les vertus les plus pures avec les saines et fortes croyances fidèlement conservées, voit avec joie se former et se serrer les liens nouveaux par lesquels les Églises de la France,

21. Marguerite Castillon du Perron, *Montalembert et l'Europe de son temps*, Paris, F.-X. de Guibert, 209, p. 521, citant une lettre de Montalembert à Mgr de Mérode du 14 avril 1860.

22. *Ibid.*, p. 275.

23. *Ibid.*, p. 279.

24. Évangile selon saint Jean, XIX, 30.

de la Savoie et de Nice seront désormais étroitement unies et confondues dans une douce conformité d'intérêts, de pensées et de sentiments. Nous ne pouvons que nous réjouir nous-même [...] de cet heureux résultat, et en remercier le Seigneur avec effusion de cœur. C'est une consolation que le ciel nous réservait au milieu des tristes préoccupations dont les âmes sont saisies dans ces jours d'épreuves pour l'Église universelle, atteinte par les tribulations prolongées de son chef auguste et vénéré<sup>25</sup> ».

Parmi les évêques qui célèbrent un *Te Deum*, à l'occasion de l'annexion, Mgr Joseph-Hyppolite Guibert, archevêque de Tours, se distingue en précisant dans son mandement : « s'il existait une solidarité réelle entre l'acquisition des nouveaux territoires cédés à la France et l'usurpation d'une partie du domaine du Saint-Siège, et que nous en eussions la preuve certaine, aucune puissance au monde ne serait capable d'obtenir de nous des prières pour un événement qui se lierait à une sacrilège injustice<sup>26</sup> ».

Dans une lettre à Mgr Eugène de Mazenod, le futur cardinal et archevêque de Paris explicite sa pensée en ces termes : « on est venu nous demander des prières pour une annexion dont je me réjouis fort sincèrement si je considère la chose en elle-même, mais qui est le prix, après tout, de notre complaisance à laisser envahir les Romagnes, malgré la promesse faite de sauvegarder l'intégrité des États du pape<sup>27</sup> ».

Ce malaise est entretenu par la presse officielle qui s'emploie à manifester le soutien que l'Église apporte au gouvernement : *Le Constitutionnel* daté du samedi 14 avril 1860, à la veille du référendum de Nice, se plaît à indiquer que, le 11 avril, tous les curés de la ville ont rendu visite au sénateur Pietri pour lui exprimer la joie qu'ils éprouvaient de l'annexion du comté à la France. Pourtant, la presse n'est pas unanime à approuver les modalités de l'annexion de la Savoie et de Nice, non plus que le recours au référendum populaire. En témoignent les réactions de plusieurs personnalités catholiques.

### Publicistes et journalistes

L'affaire ne semble pas avoir suscité l'émotion des principaux publicistes catholiques. C'est ainsi que la correspondance de Montalembert avec Lacordaire, Mérode et Falloux ne contient rien sur la Savoie, alors même que Montalembert a beaucoup écrit sur la situation de la papauté. La presse est donc le terrain d'élection sur lequel se déploient les publicistes catholiques<sup>28</sup>. Certes, *L'Univers* a été

25. Archives diocésaines de Paris, papiers Morlot.

26. Cité par Jean Maurain, *La politique ecclésiastique du second Empire*, Paris, Alcan, 1930, p. 418.

27. Citée, sans date par J. Paguette de Follenay, *Vie du cardinal Guibert*, Paris, Poussielgue, 1896, p. 297.

28. Les correspondances suivantes, pour ne citer qu'elles, ne contiennent pas d'éléments sur ce sujet : Louis Le Guillou (éd.), *Correspondance inédite Lacordaire, Montalembert*, Paris, Le Cerf, 1989 ; *Correspondance de Montalembert et de Léon Cornudet 1831-1870*, Paris, Champion, 1905 ; *Correspondance du cardinal Pie et de Mgr Cousseau*, Poitiers, Oudin, 1894 ; J. Gadille (s. d.), *Catholicisme et liberté : correspondance inédite avec le P. Lacordaire, Mgr de Mérode et A. de Falloux : 1852-1870*, Paris, Le Cerf, 1970.

supprimé au début 1860, tandis que Louis Veillot, dont l'opinion se serait avérée précieuse était interdit de collaborer au *Monde*, constitué pour remplacer le quotidien supprimé<sup>29</sup>. C'est donc dans *Le Correspondant* que plusieurs laïcs font entendre leur voix.

Augustin Cochin qui ouvre le feu dans la livraison de janvier 1860 s'étonne, bien avant les plébiscites relatifs à l'annexion, de la position de la France dans la Question romaine en soulignant qu'elle y est indissolublement liée au poids électoral des catholiques<sup>30</sup> :

« oui, plus d'un ouvrier des faubourgs en sortant de l'atelier, plus d'un habitué du parterre de la Porte Saint-Martin, n'est pas fâché de ce qui arrive au pape ; mais l'honnête paysan qui sort de l'église en remerciant Dieu de l'avoir fait naître dans une religion qui console ses misères ne s'explique pas bien pourquoi son évêque fait prier pour que rien ne soit enlevé au chef de cette religion, tandis que son gouvernement, en faveur duquel son évêque l'a fait voter, n'est pas du même avis. En dehors des passions du Parisien et des croyances du Breton, consultez les instincts les plus répandus du peuple. Toucher au pape, plaire aux Anglais, est-ce une politique populaire ? Oui en Angleterre, jamais en France<sup>31</sup> ».

La question de l'utilisation du suffrage universel est traitée dans un article intitulé « Les événements du mois, 22 mars 1860 ». *Le Correspondant* y critique le recours aux urnes dans la question italienne :

« les grandes puissances n'ont-elles pas admis sans réserve la théorie du vote en tous lieux ? La France voulait bien qu'on votât à Parme et à Modène, elle n'acceptait pas le vote de Bologne et de Florence, et elle avait raison, car elle ne peut trouver bon que l'Italie ait voté contre les promesses et l'intérêt de la France. Elle ne tient pas à ce que Chambéry et Nice votent, et elle a raison, car la pièce pourrait bien tomber sur pile ou sur face selon la main qui la lance ; et sans manquer de respect au droit des peuples, il est permis de penser prudemment que la liberté laissée aux nations de faire les réponses a quelquefois à souffrir de la liberté laissée aux souverains de poser les questions. On ne votera donc pas partout. Tant pis pour la logique. L'Angleterre veut le vote en Italie mais elle ne l'accepte pas en Savoie. Elle s'oppose, vous croyez qu'elle protestera et si elle proteste, qu'elle résistera ? Nullement. Tant mieux pour la paix du monde, mais tant pis encore pour la logique<sup>32</sup> ».

29. Marguerite Castillon du Perron, *Montalembert et l'Europe . . .*, op. cit., pp. 519-520.

30. Sur celui-ci cf. Yves Deloye, *Les voix de Dieu. Pour une autre histoire du suffrage universel : le clergé catholique français et le vote. XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup>-siècles*, Paris, 2006, pp. 87-92.

31. Augustin Cochin « La question italienne et l'opinion catholique en France », *Le Correspondant*, janvier 1860, p. 52.

32. « Les événements du mois, 22 mars 1860 », *Le Correspondant*, janvier 1860, p. 595.

La critique des référendums tient aussi à la nouveauté qu'ils constituent dans le droit international. La procédure du plébiscite appliquée à un territoire est, en effet, inusuelle, comme le relève E. Forcade dans la « Chronique de la quinzaine » de la *Revue des deux Mondes* : « quoique la pratique de ce suffrage soit fort nouvelle encore en Europe, il faudrait être bien novice pour douter du résultat des plébiscites savoyard et niçard »<sup>33</sup>.

Ce point sera souligné derechef par Francisque Grivaz dans un article de doctrine paru en 1896 :

« Le plébiscite d'annexion qui a eu lieu en 1860 en Savoie et dans le Comté de Nice a été très fréquemment présenté, au moins en France, comme le parfait modèle des procédés de cession des territoires [...] Nous croyons qu'il y a dans ces idées trop répandues une illusion singulière et une grande erreur. La cession de 1860 notamment est loin d'avoir le caractère unique et exceptionnel qu'on lui attribue [...] le vœu des populations dont on fit alors si grand bruit n'a en aucune manière la signification et la valeur que l'on prétend, ce fut un expédient politique, très utile peut être, et ménagé non sans adresse, ce ne fut nullement la consultation sévère rêvée par les théoriciens honnêtes du plébiscite international<sup>34</sup> ».

C'est en se fondant sur le même motif que le duc Albert de Broglie, catholique libéral et ancien diplomate qui se préoccupe, deux ans plus tard, également dans *Le Correspondant*, des conséquences des votations plébiscitaires sur le droit des gens peut écrire :

« un principe nouveau a fait son entrée dans le droit public de l'Europe, et s'y développe, sous nos yeux, à peu près sans contradiction. [il] n'est autre que celui-ci : le droit absolu du suffrage universel, consulté sur un point quelconque, fût-ce le plus minime des territoires européens, non seulement à changer à son gré la constitution intérieure d'un peuple, mais à modifier tous les rapports internationaux, non seulement à modifier toutes les lois, mais à s'affranchir de tous les traités et de toutes les conventions générales qui constituent le droit des gens<sup>35</sup> ».

Pour Broglie, de même que le Piémont a tiré du suffrage universel la justification de sa propre extension « La France, à ce qu'il paraît, a trouvé la dispense valable, car elle s'en est contentée après quelques protestations et moyennant un prix que le suffrage universel de Nice et de Chambéry a été chargé de lui payer. Après quoi il a été établi une fois pour toutes que désormais, en Europe, toute puissance a le droit de s'agrandir en absorbant tout ou partie de l'État de son voisin, nonobstant tout engagement contraire, et moyennant la simple formalité d'un

33. E. Forcade, « Chronique de la quinzaine », *Revue des deux Mondes*, 14 avril 1860, p. 64.

34. Francisque Grivaz, « Le plébiscite d'annexion de 1860 en Savoie et dans le Comté de Nice », *Revue générale de droit international public*, 1896, pp. 445-459 et 570-586, citation p. 446.

35. Albert de Broglie « La diplomatie du suffrage universel », *Le Correspondant*, janvier 1863, p. 7.

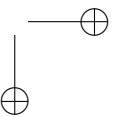
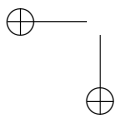
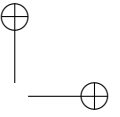
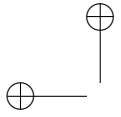
vote préalable<sup>36</sup> ». Il conclut : « je ne trouve pas un moyen pratique d'empêcher que le suffrage universel, une fois qu'on lui reconnaît la vertu de transférer à lui seul un État ou une province d'une nationalité à un autre ne soit, par là même, un instrument toujours prêt entre les mains du plus fort pour consommer, consacrer et ratifier l'oppression du plus faible<sup>37</sup> ». Le suffrage universel ne serait donc qu'une nouvelle arme entre les mains du plus fort et menacerait le droit public de l'Europe.

Ainsi sous Pie IX l'Église catholique ne se mêle, s'agissant de la Savoie, que de ce qui la regarde. Dans l'extraordinaire imbroglio d'intérêts qui caractérise sa situation, elle est divisée. Le clergé local fonde des espoirs pour le futur dans l'application du concordat signé par Pie VII et Bonaparte en oubliant les problèmes posés par les articles organiques, tandis que les prélats français et les doctrinaires craignent l'effet dissolvant du principe démocratique sur le droit des gens. La suite donnera, pour partie, raison aux seconds sur les premiers qui comprendront alors que sous le gouvernement de Turin, quelles qu'aient été ses erreurs aux yeux du pape, ils avaient été moins malheureux qu'ils ne le croyaient, et qu'ils se trouvaient finalement, sous l'empire de la France, moins heureux qu'ils n'avaient espéré.

---

36. *Ibid.*, p. 8.

37. *Ibid.*, p. 37.



**CONSENTIR PLUTÔT QUE CHOISIR ?  
POLITISATION ET MISE EN ŒUVRE DU SUFFRAGE UNIVERSEL  
EN SAVOIE DU NORD EN 1860**

FRÉDÉRIC CAILLE

*Université de Savoie*

**Prologue**

« **L** E JOUR DU PLÉBISCITE avait été venteux et couvert, et on avait vu errer dans les rues du village des petits groupes fatigués de jeunes gens avec des cartons portant un grand « oui » glissés dans le ruban du chapeau. [...].

Arrivé dans un local de la Mairie où avait lieu le vote, il fut surpris en voyant que tous les membres du bureau se levaient lorsque sa stature remplissait toute la hauteur de la porte ; on écarta quelques paysans arrivés avant lui et qui voulaient voter, et ainsi, sans devoir attendre, Don Fabrizio remit son ‘oui’ dans les mains patriotiques du maire Sedàra. Le père Pirrone au contraire ne vota pas parce qu’il avait veillé à ne pas se faire inscrire comme résident dans le village. Don ‘Nofrio, lui, obéissant aux ordres du Prince, manifesta son opinion monosyllabique sur la délicate question italienne, chef-d’œuvre de concision qui fut accompli avec la bonne grâce d’un enfant qui boit son huile de ricin [...].

Avant le coucher du soleil, les quelques trois ou quatre filles de joie de Donnafugata (il y en avait là aussi, elles n’étaient pas regroupées mais travaillaient dans leurs commerces privés) apparurent sur la place, les

chevelures ornées de rubans tricolores pour protester contre l'exclusion des femmes du vote ; les pauvres filles furent raillées et chassées même par les libéraux les plus enflammés et furent obligées de se réfugier chez elles. Cela n'empêcha pas quatre jours plus tard le *Giornale di Trinacria* de faire savoir aux Palermitains qu'à Donnafugata 'quelques aimables représentantes du beau sexe ont voulu manifester leur foi inébranlable dans les brillants destins de leur patrie bien-aimée, et ont défilé sur la place au milieu de l'approbation générale de cette population patriotique'.

Ensuite on ferma le bureau de vote, les scrutateurs se mirent à l'œuvre et la nuit tombée on ouvrit grand le balcon central de la Mairie et don Calogero (Sédàra) se montra avec sa ventrière tricolore et tout le reste, flanqué de deux gamins avec des candélabres allumés que le vent éteignit sans délai. À la foule invisible dans les ténèbres il annonça qu'à Donnafugata le Plébiscite avait donné les résultats suivants :

Inscrits : 515 ; votants : 512 ; oui : 512 ; non : zéro »<sup>1</sup>.

Œuvre unique de son auteur, perçue dès sa parution comme l'un des romans majeurs du XX<sup>e</sup> siècle, le fameux *Gattopardo*, *Le Guépard*, de Giuseppe Tomasi di Lampedusa, qui paraît en 1958, quelques mois après le décès de l'écrivain, est rarement convoqué au titre de l'historiographie des anciens États de Savoie. Il n'en reste pas moins pourtant l'une des plus pertinentes voies d'entrée vers le regard nouveau que l'histoire et les sciences sociales du politique se sont efforcées de développer en direction des procédures électorales et des pratiques de vote, un regard qu'il est intéressant d'appliquer aux consultations qui accompagnèrent l'annexion par la France des territoires de la Savoie et de Nice.

Le romancier Lampedusa anticipe en effet sur des préoccupations analytiques qui dépassent de beaucoup la simple lecture des résultats d'une consultation, celles-là mêmes, dont l'histoire sociale tout d'abord, puis la sociologie politique récente, se sont efforcées de préciser les enjeux par le questionnement du processus historique de « politisation/démocratisation » qui accompagne la mise en place du suffrage universel moderne. De ces travaux, par-delà la diversité des perspectives, comme l'a bien rappelé Alain Garrigou, émerge d'abord le constat de la variabilité du « processus d'invention ou de construction de l'institution démocratique, continué bien au-delà de 1848, consolidé aujourd'hui dans certains pays plus que dans d'autres, mais jamais achevé »<sup>2</sup>.

La procédure référendaire organisée en Sicile le 12 octobre 1860, quelques mois après celles de Nice, les 15 et 16 avril, et de la Savoie, les 22 et 23 avril de la même année, est à ce titre un exemple symptomatique des enjeux paradoxaux qui s'ordonnent autour des premières votations démocratiques modernes, et ce n'est point par hasard que le romancier s'attache à décrire les conditions matérielles du

1. Giuseppe Tomasi Di Lampedusa, *Le Guépard*, Paris, Seuil, 2007 (1958), pp. 113-116.

2. Alain Garrigou, « L'appropriation du suffrage universel », in Antonin Cohen, Bernard Lacroix et Philippe Riutort (s. d.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, 2009, p. 110.



vote, les rituels qui les ordonnent, l'attitude des populations, les motivations et les significations proprement « politiques », ou non, qu'elles accordent à leur bulletin. À l'instar de la recherche récente, il semble que Lampedusa veuille questionner tant l'apparente « naturalité » du suffrage universel que sa « matérialité », puisque l'on vote toujours avec ses pieds autant qu'avec son cœur, avec son corps parmi ceux des autres, assemblés en la scénographie sociale ritualisée d'une réunion pour « faire corps » quand bien même le suffrage serait-il placé, comme en l'espèce, sous la dure loi des armes et de la géopolitique des nations.

« Debout, il parlait en dialecte et gesticulait, pitoyable marionnette qui avait ridiculement raison.

'Moi, Excellence, j'avais voté 'non'. ' Non, cent fois ' non'. Je me souvenais de ce que vous m'aviez dit : la nécessité, l'inutilité, l'unité, l'opportunité. Vous, peut-être, vous avez raison, mais moi, à la politique, j'y entends rien. Je laisse ces choses aux autres. Mais Ciccio Tumeo est un honnête homme, pauvre et misérable, aux culottes trouées (et il frappait sur ses fesses les minutieux rapiécages de son pantalon de chasse) et il n'a pas oublié les bienfaits reçus ; et ces cochons de la mairie engloutissent mon opinion, ils mâchent et puis la chient transformée comme ils veulent. Moi j'ai dit noir et eux me font dire blanc ! Pour une fois que je pouvais dire ce que je pensais [...]']

Le calme redescendit alors sur Don Fabrizio qui avait enfin résolu l'énigme ; il savait maintenant qui avait été étranglé à Donnafugata, dans cent autres lieux, au cours de cette nuit de sale vent : une nouveau-née, la bonne foi ; cette petite créature qu'il eût justement fallu soigner davantage [...]. Le vote négatif de Don Ciccio, cinquante votes semblables à Donnafugata, cent mille 'non' dans tout le Royaume n'auraient rien changé au résultat, ils l'auraient au contraire rendu plus significatif, et l'on aurait évité la mutilation des âmes »<sup>3</sup>.

« Les règles du jeu électoral », écrit Alain Garrigou, « objectivent les relations politiques » : « plus qu'une force du droit, la technologie électorale a pour elle la force de l'objectivation, qui engage les électeurs dans des relations balisées par les choses et les dispositifs »<sup>4</sup>. En d'autres termes, voter, organiser un vote, de l'expression contradictoire des opinions au décompte des bulletins, pour un peuple, cela s'apprend, et le plébiscite sicilien de 1860 doit à cet égard être replacé dans le cadre de la première expérience démocratique d'une terre marquée par une faible ouverture au débat politique et la perpétuation de l'ordre social de l'Ancien régime, même s'il n'en présente pas moins plus d'une analogie avec les consultations savoïardes et niçoises, à commencer par l'unanimité du résultat, un assentiment massif qui contraste en l'occurrence avec la vigueur des débats d'opinion qui le précéderent, notamment à Nice et dans les territoires de la bordure genevoise, tandis qu'il légitimait d'abord en Sicile le produit d'une confrontation militaire.

3. Giuseppe Tomasi di Lampedusa, *Le Guépard*, op. cit., pp. 118-119.

4. Alain Garrigou, op. cit., p. 115.

Les défis de la Sicile du point de vue de l'organisation d'une consultation sous contrainte furent donc aussi ceux de la Savoie. Au pied des Alpes également, tel l'intendant de Maurienne le 23 avril 1860 s'irritant des opinions qui regrettaient la petite centaine d'abstentions de l'arrondissement, certains songeront comme le Prince de Salinas que « les voix d'abstentions étaient pour ainsi dire nécessaires ; on aurait pu douter de la sincérité des opérations (et), à cet égard, deux ou trois *non* n'eussent point fait de mal »<sup>5</sup>. Similitudes des appréciations et pourtant, du point de vue de l'interprétation et de la perception par les populations du résultat du vote, radicale divergence de la Sicile de Lampedusa et des départements français de Savoie : dans l'une, l'implacable morale sociale qui traverse le livre — « Il fallait que tout change pour que rien ne change... » — se reflète dans la première confiscation démocratique du référendum de 1860 et y décide, pour l'écrivain du moins, du sombre avenir de l'île<sup>6</sup> ; tandis que dans les territoires rattachés à la France, peut-être du fait comme nous tenterons de le montrer ici d'une « politisation » mieux établie, de la maîtrise déjà avancée de la technique du vote et des débats publics dans les anciens territoires piémontais, un résultat tout aussi directement contrôlé, « tutoré » pour ainsi dire par les autorités civiles et religieuses traditionnelles, y sera beaucoup plus paisiblement accepté.

Les Savoyards n'eurent pas beaucoup plus le « choix » que les Siciliens. Mais leur énigme, par chance plus heureuse, est sans doute à chercher en direction de ce qui leur permit d'éviter, justement, l'humiliation d'un simple bourrage des urnes.

### I. « Ce qui concerne tout le monde doit être approuvé par tous »

Le cas du plébiscite proposé en 1860 aux populations savoyardes présente la particularité d'appartenir à la sous-catégorie minoritaire des élections sans véritable compétition, une pratique qui valorise la dimension de légitimation dont s'accompagne toujours l'usage des élections comme type de procédure politique. Les travaux de Bernard Manin, notamment, ont sur ce point considérablement renouvelé la compréhension de la portée des procédures électives, en rappelant tout ce que doivent à des pratiques plus anciennes les « principes du gouvernement représentatif » moderne et leur promotion du vote comme mode central de désignation des gouvernants (par opposition aux procédures de tirage au sort privilégiées par les républiques antiques ou italiennes et une grande part de la philosophie politique jusqu'à Montesquieu)<sup>7</sup>.

Pour Bernard Manin, c'est au fameux principe d'origine romaine « Q.O.T. » qu'il convient d'attribuer l'essentiel de l'attraction vers les pratiques de vote dès

5. Cité dans Christian Sorrel, *Aux urnes Savoyards ! Petites leçons d'histoire sur le vote de 1860*, Montmélián, la Fontaine de Siloé, 2010, p. 128.

6. « Don Fabrizio ne pouvait pas le savoir alors, mais une partie de cette indolence, de cet acquiescement pour lesquels pendant les décennies qui suivraient on allait vitupérer contre les gens du Sud, eut son origine dans l'annulation stupide de la première expression de liberté qui fût jamais présentée à ce peuple. » Giuseppe Tomasi di Lampedusa, *Le Guépard*, *op. cit.*, p. 121.

7. Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996.

le Moyen-âge : « *Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet* », ce qui touche tout le monde doit être considéré et approuvé par tous. Et c'est bien entendu également à cet esprit des pratiques électives qu'emprunteront les autorités ecclésiastiques qui feront, notamment au sein des ordres monastiques, un usage fréquent des élections, généralement unanimes. De cette préhistoire des élections dans l'Europe moderne<sup>8</sup> émerge bien entendu en premier lieu l'association étroite des pratiques de vote à un mode d'expression du consentement, de l'assentiment des populations consultées aux décisions d'une autorité, qu'elle soit civile ou ecclésiastique. Le vote se tient alors encore à ce titre très loin de cette dimension arbitrale ou décisionnelle qu'il va acquérir au fil de l'institutionnalisation, très progressive au XIX<sup>e</sup> siècle, des conditions de la compétition démocratique moderne ; mais il n'incarne pas non plus de toute évidence « la source exclusive ou principale » de la légitimité politique, au renforcement de laquelle il collabore, sans pour autant directement la fonder<sup>9</sup>.

En d'autres termes, à la rencontre des conceptions ascendantes et descendantes de l'autorité qui s'expriment dès le Moyen-âge<sup>10</sup>, les pratiques de vote s'expérimentent plusieurs siècles durant au travers de catégories politiques qui ne relèvent ni des dimensions concurrentielles de la compétition démocratique, ni bien entendu de celles attachées à l'expression d'une « souveraineté » nationale ou populaire, et dans la catholique et notabiliaire Savoie du plébiscite d'avril 1860, il convient sans doute de ne point sous-estimer l'acquiescement facilité à un vote « sous contrôle » par l'arrière-plan de ce type de culture politique.

Le vote unanime d'une communauté, après les « tractations », ne serait-ce que pour reprendre la main sur l'inévitable.

## II. « Un vote se comprend dans un pays sans gouvernement »

On sait que c'est d'abord à la Maison de Savoie que l'on doit d'avoir présenté, dans les termes mêmes de l'Ancien Régime, l'éventualité d'une consultation électorale directe des populations dont l'objectif serait « d'apprécier et de constater » leur volonté, l'expression de leur assentiment à une « réunion » à la France déjà décidée : le roi « renonce ... à ses droits et titres sur lesdits territoires », et ce n'est qu'au titre du *ab omnibus tractari et approbari debet*, qu'un vote est véritablement envisagé<sup>11</sup>. L'avocat conservateur Charles Berthier, futur président du

8. Bernard Manin souligne que le processus concerne divers pays, dont la France de Philippe le Bel dès 1302, et non seulement l'Angleterre.

9. Alain Garrigou, *op. cit.* Voir également, au sein de la doctrine publiciste légèrement postérieure à l'annexion de 1860, la défense de la notion « d'État de droit », contre « l'État légal » : Marie-Joëlle Redor, « 'C'est la faute à Rousseau...' ». Les juristes contre les parlementaires sous la III<sup>e</sup> République », *Politix*, Vol. 8, n°32, 1995, pp. 89-96.

10. Comme le résume toujours Bernard Manin.

11. Christian Sorrel, *Aux urnes...*, *op. cit.*, p. 83. Les termes du traité sont très explicites on le sait sur le compromis rhétorique qui permet d'affirmer simultanément que la réunion de la Savoie et de l'arrondissement de Nice à la France « sera effectuée sans nulle contrainte de la volonté des populations », tout en laissant ouverte la question des « meilleurs moyens d'apprécier et de constater les manifestations de cette volonté ».

Comité central annexionniste de Chambéry, exprimera cette vision d'une formule lapidaire le 3 mars 1860 au ministre de l'intérieur français : « Un vote se comprend dans un pays sans gouvernement. Mais quand il existe un gouvernement légitime, c'est à lui qu'il appartient de disposer de ses États et, quand il en dispose, il est censé le faire pour leur plus grand bien et en pleine connaissance de ce qui leur convient »<sup>12</sup>.

La Savoie a ses élites, qui se pensent légitimes à décider seules de son destin, puisque la Savoie est après tout effectivement « représentée » par ses élus au sein d'une monarchie constitutionnelle : pour l'avocat Berthier, sans aucun doute attaché au droit de vote et à la liberté politique, une décision de souveraineté nationale ne paraît pas justifier plus qu'une autre de la décision populaire directe, sinon pour valider symboliquement un accord réalisé et négocié au choix des gouvernants. Dans le cas de sous-territoires particuliers, comme le Faucigny et le Chablais pour la Savoie du Nord, la plupart des élus seront pourtant en 1860 des premiers à appeler à une consultation directe, et l'on sait mieux désormais, plusieurs des travaux du présent colloque en témoignent, combien la question du statut exact des consultations niçoise et savoyarde n'est pas réductible à la logique strictement approbative dans laquelle la monarchie sarde, et une partie des notables savoyards, s'efforceront formellement de l'inscrire.

Certes, les brebis savoyardes ont en effet des pasteurs. Mais elles sont également familières des controverses d'opinion et ouvertes en de larges pans aux idées nouvelles. Beaucoup plus sans doute que leurs homologues siciliennes, avec leur intégration à la France par la Révolution et le Premier Empire, puis par la réforme des institutions piémontaises sortie de 1848, elles se sont accoutumées au jeu des débats et des urnes, témoignant même d'une belle vitalité idéologique, comme le montre l'existence de nombreux journaux politiques en Savoie peu avant 1860, ou l'édition de plus de 150 brochures au moment de l'annexion, ce que l'avocat Berthier, propriétaire fondateur de *l'Écho des Alpes* et ardent propagandiste des controverses locales, ne savait d'ailleurs que trop bien<sup>13</sup>.

Le paradoxe savoisien de 1860, pour autant qu'on le confronte à l'amertume dont s'accompagne la manipulation de la consultation sicilienne, réside probablement dans cette contradiction apparente, que l'histoire ci-dessus évoquée des pratiques de vote européennes ne saurait suffire à expliquer (quand bien même elle constitue sans doute l'une des trames souterraines fondamentales de la discipline électorale que manifesteront au final les populations concernées, au cœur d'un long XIX<sup>e</sup> siècle qui relie pourtant indissociablement l'éveil du sentiment national à l'extension des idées démocratiques). Loin de s'opposer à l'acceptation du

---

12. *Ibid.*, p. 60.

13. Christian Sorrel, « Berthier Charles (1821-1882) », dans Paul Guichonnet et Christian Sorrel (s. d.), *La Savoie et l'Europe 1860-2010. Dictionnaire historique de l'annexion*, Montmélian, 2009, pp. 169-172. Sur les brochures et plus largement cette approche de la politisation en Savoie « par le bas » : Sylvain Millbach, « L'annexion de la Savoie à la France. Quelques perspectives historiographiques », dans Denis Varaschin (s. d.), *Aux sources de l'histoire de l'annexion de la Savoie*, Bruxelles, Peter Lang, 2009, p. 26 et s.

résultat d'un vote sous contrainte, telle est du moins l'hypothèse qu'invite à explorer tout particulièrement le cas des circonscriptions du Chablais et du Faucigny, c'est semble-t-il du fait des caractéristiques et de l'avancement de leur apprentissage démocratique, ou si l'on préfère de l'état de la « politisation » des populations savoyardes dans ces bordures lémaniques de la Savoie du Nord, et non des vertus d'une simple soumission aux élites politico-ecclésiastiques locales, que les objectifs formels du plébiscite et l'abandon d'une alternative souveraine en l'occurrence géographiquement, économiquement et culturellement plus naturelle, purent en définitive, et sans trop d'amertume, se trouver conciliés.

### III. « Oui et Zone » : le résultat d'une politisation spécifique ?

Largement utilisée dans les deux dernières décennies par la sociologie politique, la notion de « politisation » a permis d'interroger historiquement le processus de familiarisation au suffrage universel des populations européennes (« apprivoiser le nouveau maître » écrit Tocqueville en 1848), un processus auquel les pratiques électorales des régimes censitaires ont également largement contribué, en Savoie comme en France, au niveau communal et départemental notamment à compter des années 1830<sup>14</sup>. Ainsi dans le Piémont, à compter de 1848, les élections locales — auxquelles peuvent participer tous les majeurs masculins de plus de 25 ans sachant lire et écrire et payant au moins 20 livres de taxes, ou bien appartenant à certaines professions instruites, des « capacités »<sup>15</sup> — sont l'occasion d'un apprentissage serré de la controverse réglementaire, sous l'œil vigilant des sous-intendants et intendants, et les archives haut-savoyardes témoignent des annulations nécessaires à chaque renouvellement des assemblées communales : querelles de personnes et de prés, interventions intempestives ou cabales pour ou contre le syndic, avec l'aval d'un concurrent ou du curé<sup>16</sup>.

Les Savoyards, et notamment ceux du Chablais et du Faucigny, pour être principalement ruraux et modestes, contrairement au sentiment qu'a suggéré parfois l'historiographie, ne se coulent donc pas totalement innocents dans le lit du suffrage universel : ils disposent d'une solide expérience administrative et politique des consultations électorales, une expérience équivalente, sinon supérieure, sur le

14. Alain Garrigou, *op. cit.* « Politisation : Le terme désigne à la fois le processus historique d'intéressement à la politique des 'profanes' par les 'professionnels', qui découle de l'adoption du suffrage universel et de la nécessité de se 'faire élire' (Bernard Lacroix) ; et l'intérêt inégalement distribué parmi les profanes pour le déroulement quotidien de la compétition politique (Daniel Gaxie). Par extension, on désigne par *politisation* tous processus par lesquels un individu ou un groupe, une organisation ou un conflit 'se politise', c'est-à-dire se socialise à la politique, développe un intérêt pour la politique ou simplement devient politique » : *Ibid.*, p. 764.

15. Robert Avezou, « L'initiation de la Savoie au régime parlementaire (1848-1860) », *Revue d'histoire moderne*, n° 16, 1935, pp. 22-57. Aux élections locales, il faut ajouter aussi en Savoie à compter de 1848 celles des grades des « milices communales », équivalent de la « garde nationale » française : Jacques Lovie, *La Savoie dans la vie française de 1860 à 1875*, Paris, PUF, 1963, pp. 29-30.

16. Voir notamment : Arch. Dép. Haute-Savoie, 4 FS 383 et 385 « Conseillers divisionnaires, provinciaux et communaux. Opérations électorales par communes ». De 1848 à 1860 au total, pour le seul Faucigny, ce sont plus de 30 communes qui sont concernées par des réclamations à l'intendant et des recours électoraux.

plan organisationnel notamment, à celle de leurs voisins Gaulois<sup>17</sup>. Plus encore, au-delà de celle de la votation, c’est bien l’expérience de la controverse d’opinion qui leur est déjà familière, et tout particulièrement dans le département de la Haute-Savoie qui, avec plus de 97 % de conscrits sachant lire une quinzaine d’années après l’annexion, se trouve dans les tout premiers départements de France en matière d’instruction, un rang qu’il conservera au moins jusqu’à la veille de la Première Guerre mondiale (5<sup>e</sup> rang en 1911)<sup>18</sup>. Une spécificité qui, ajoutée aux influences d’une immigration de travail traditionnellement importante et à la proximité genevoise, expliquera les grands traits d’une identité politique territoriale propre dont on doit à Luc Monnier<sup>19</sup>, Paul Guichonnet<sup>20</sup> et Justinien Raymond d’avoir solidement établi les principaux éléments, tout en avançant des arguments concordants et complémentaires sur la validité économique et sociale de l’hypothèse d’un rattachement helvétique des provinces les plus septentrionales.

Le plébiscite lui-même en effet se fera l’écho d’un contraste : de toutes les provinces de l’ancien duché de Savoie, ce ne sont rapidement que celles du Faucigny et du Chablais qui paraissent pouvoir sérieusement envisager un destin hors de la nation française, sauf dans l’hypothèse d’un maintien en pleine autonomie de l’intégralité de la Savoie, lequel ne sera jamais on le sait réellement exploré (car précocement contré, dès février 1860, par les notables chambériens). Plus que d’autres, ces régions ont tôt fourni une part de leurs plus dynamiques éléments à l’une ou l’autre des puissances tutélaires voisines<sup>21</sup>, ces « Savoyards de Paris » notamment, dont l’influence sera déterminante en 1860 par leur offre de collaboration avec les autorités françaises pour relayer l’importance de l’assentiment plébiscitaire en direction des populations. Les rapports de police édités et présentés par Jacques Lovie font ainsi foi de la qualité de la préparation réalisée avant la tournée fameuse du sénateur Laity par ces haut-savoyards francophiles, en Fauc-

17. C’est en tout cas le sentiment que suscitent les archives conservées, De 1848 à la veille du plébiscite, rien que pour les élections législatives, les Savoyards sont consultés 6 fois. Dans le même sens : « Ainsi, loin de leur révéler le débat politique, l’annexion se fera pour ou contre une opinion déjà rompue à l’exercice électoral ». Cité par Olivier Vernier, « *Statuto Albertino* », dans Paul Guichonnet et Christian Sorrel (s. d.), *op. cit.*, pp. 142-144.

18. Justinien Raymond, *La Haute-Savoie sous la III<sup>e</sup> République. Histoire économique, sociale et politique. 1875-1940*, Seyssel, Atelier national de reproduction des thèses - Éditions du Champ Vallon, 1983, p. 889. Il faudrait citer plus longuement les pages suivantes, où l’auteur illustre abondamment la prégnance de la question scolaire dans l’histoire politique du département (notamment face à la question de l’école libre).

19. Luc Monnier, *L’Annexion de la Savoie à la France et la politique suisse : 1860*, Genève, Droz, 2010 (1932).

20. Outre ses autres travaux cités, voir notamment, dans la filiation du *Tableau politique de la France de l’Ouest* d’André Siegfried (1913) : Paul Guichonnet, « La géographie et le tempérament politique dans les montagnes de la Haute-Savoie », *Revue de Géographie alpine*, t. 31, fasc. 1, 1943, pp. 39-85.

21. « [...] de là, ces émigrations saisonnières ou définitives, qui, depuis le XVI<sup>e</sup> siècle, privaient les vallées de l’Arve, du Giffre, de l’Isère, de l’Arc, de leurs gars les plus débrouillards et les plus vigoureux qui trouvaient souvent en Bavière, en Rhénanie, en Autriche, à Genève, Lyon ou Paris, l’occasion d’édifier des fortunes [...] » (Robert Avezou, *op. cit.*, p. 24). Il faut souligner que le phénomène est particulièrement marqué dans les vallées du Faucigny et du Chablais comme le démontre Justinien Raymond (*op. cit.*, notamment pp. 499-500).

gny notamment<sup>22</sup>. Ce seront d’abord, on l’a parfois oublié, des (hauts-) Savoyards qui expliqueront à d’autres (hauts-) Savoyards l’inéluctabilité de la transaction qui leur est formellement soumise, une transaction que très vite ils proposent d’amender, comme il en sera fait la promesse formelle en Chablais et en Faucigny, par une franchise douanière étendue avec la Suisse voisine. Au final, 45.668 bulletins « Oui et Zone », soit près de 76 % des votes affirmatifs du département, et la quasi-totalité pour les arrondissements de Bonneville et Thonon<sup>23</sup>, seront déposés en avril 1860 dans les urnes, des bulletins simplement « tolérés », puisqu’un plébiscite n’est pas un référendum (le sénateur Laity considérera même qu’il est inutile qu’il y ait des bulletins « non »), et qui à ce titre n’introduisent bien entendu pas véritablement de troisième terme dans la consultation, mais dont l’on ne peut s’empêcher de croire qu’ils valent alors pour beaucoup comme : « La Zone comme condition ».

À coup sûr, comme en témoignent les résultats par communes, l’abstention sera le refuge du rejet du plébiscite, une abstention exceptionnellement majoritaire dans une commune de la proximité immédiate de Genève (Monnetier-Mornex), mais rassemblant dans plusieurs autres jusqu’au tiers des électeurs<sup>24</sup>. Le poids de l’émigration parisienne, particulièrement forte on l’a dit en Faucigny, suffira à peine à sauver la réputation devant l’administration française des arrondissements de Savoie du Nord, où l’abstention s’équilibrera au final à un passable 5 %, pour moins de 2 % dans la province de Chambéry. Dans l’arrondissement de Bonneville, elle atteindra 6,73 %, chiffre auquel s’ajoute un nombre inconnu de radiés d’office pour cause de « non-résidence habituelle dans la commune », alors que 99,69 % des bulletins positifs comporteront la condition zonienne. Sur plus de 21.000 voix positives, il n’y aura que 65 « oui » simples, soit presque moitié moins que les 122 non et nuls de l’arrondissement<sup>25</sup>.

Force est d’admettre qu’il y a eu bien de « l’ingéniosité politique » en 1860 dans la tolérance de ces bulletins si étranges en regard du droit électoral français, et même de l’histoire électorale tout court, des bulletins qui, sans altérer le statut et le sens juridique du vote, permettaient néanmoins l’expression d’une demande aux allures de condition. Car s’il paraît difficile de considérer comme novices en matière de vote et même de politique les populations faucignerandes, il n’en est pas moins probable que le sentiment d’un engagement conditionnel ait pu en l’espace se nourrir de la forte affirmation identitaire locale, qui perdura notamment

22. Jacques Lovie, « Les agents français et l’esprit public en Savoie de décembre 1859 à mai 1860 », *Revue savoisienne*, 1-2, 1961, pp. 12-98. Sylvain Milbach propose de les nommer « les commis-voyageurs de l’annexion » : Sylvain Milbach, « L’annexion de la Savoie à la France. Les faits, leur souvenir », dans Sylvain Milbach (s. d.), *1860-1960. L’annexion de la Savoie à la France. Histoire et commémorations*, Milan, Silvana Editoriale, 2010, p. 32. L’un des plus influents en Faucigny et Chablais sera François Quétand (1804-1866), natif de La Roche-sur-Foron, avocat, co-fondateur et président en 1860 de la Société philanthropique parisienne de Paris.

23. Paul Guichonnet, « Plébiscite. 22 et 23 avril 1860 », dans Paul Guichonnet et Christian Sorrel (s. d.), *La Savoie et l’Europe...*, op. cit., pp. 424-430.

24. Christian Sorrel, *Aux urnes Savoyards...*, op. cit., p. 129.

25. *Ibid.*, p. 130.

à l'égard de l'administration française sur plus d'une décennie : « La fusion complète des populations indigènes et françaises », écrira encore en 1865 le préfet de la Haute-Savoie, « rencontre dans la différence de leur caractère, de leurs usages, de leurs préjugés, dans l'habitude des Savoisiens de considérer les Français comme des étrangers, des obstacles qui sont loin d'être surmontés »<sup>26</sup>.

Ancrées dans le sentiment de l'attachement à leur « petite patrie », les populations frontalières du Genevois avaient-elles tort de se satisfaire du « marché », obtenu par la campagne de signatures (plus de 12.000), qui mettait en balance leur approbation unanime et l'obtention d'un privilège fiscal étendu et durable ?<sup>27</sup> N'était-ce que de pure déraison qu'elles s'étaient imaginé un destin helvétique, par opportunisme matériel, par rejet du Second Empire ? Ont-elles eu tort de prêter à leur vote un effet contractuel qu'il ne revêtait pas, à l'évidence, aux yeux de l'État français ? La question du sens de la votation de 1860 dans ces arrondissements frontaliers déborde de beaucoup, on l'aura compris, de l'hypothèse de communautés rurales disciplinées, implacablement soumises au grand jeu de la géopolitique européenne, et dont quelques roulements de tambours et un carrosse impérial auraient suffi à berner les imaginations. Effet d'historiographie sans doute, on a ainsi insuffisamment remarqué, Paul Guichonnet et Justinien Raymond exceptés, combien la finalité du plébiscite dans ces arrondissements n'avait pas revêtu la formalité purement symbolique et sans alternative qu'elle recouvrait sur le reste du territoire concerné par le vote des 22 et 23 avril 1860. En postulant par principe comme nulle et non avenue l'hypothèse d'une partition de l'ancienne Savoie historique, les observateurs de l'annexion, majoritairement chambériens, n'ont-ils pas manqué à saisir la pluralité des significations d'un vote où s'exprimait, déjà, une politisation territorialement diversifiée ?

« C'est la région dont la réunion à la France a fait l'objet d'une contestation internationale, un aspect minimisé par l'historiographie traditionnelle, comme l'ouvrage de Trésal, imbu d'un préjugé anti-suisse : donner sa place réelle à la question de l'orientation d'une partie de la Savoie vers l'Helvétie aurait été comme ternir l'unanimité profrançaise exprimée dans le plébiscite »,

concluait pour sa part Paul Guichonnet<sup>28</sup>.

#### IV. « Genève cosaque » : de quelques ressorts de la politisation frontalière

« Si Genève est Français, il faut être Français ;  
Si Genève est Suisse, il faut être Suisse ;

26. Jacques Lovie, *La Savoie dans la vie française de 1860 à 1875*, Paris, PUF, 1963, p. 436.

27. Voir la pétition des habitants de Reignier reproduite dans Sylvain Milbach (s. d.), *1860-1960. L'annexion de la Savoie à la France.*, op. cit., p. 75. Plus précisément, Luc Monnier, op. cit., p. 98 et s.

28. Paul Guichonnet, « De la mémoire à l'histoire », dans Paul Guichonnet et Christian Sorrel (s. d.), *La Savoie et l'Europe.*, op. cit., p. 17.



Si Genève est Cosaque, il faut être Cosaque.

Mais il faut être du gouvernement auquel appartient Genève »<sup>29</sup>.

Appendices d'un royaume à la lointaine capitale d'au-delà des monts, très malaisément accessible depuis la vallée de l'Arve, les territoires préalpins du bassin lémanique du Faucigny et du Chablais ont toujours vécu en symbiose avec la voisine république genevoise, intégrée en 1860 dans une confédération helvétique formellement constituée depuis moins d'un demi-siècle. Genève est le grand magasin et le marché du Faucigny, et les liens établis sont autant humains qu'économiques, 300 personnes du territoire se rendant journallement au confluent du Rhône et de l'Arve dans les années 1850, tandis que les postes frontaliers attestent dans les décennies suivantes de la poursuite et même de l'intensification, par les bienfaits de la « Zone », d'un franchissement quotidien de 800 individus en moyenne vers 1865<sup>30</sup>. Échanges humains, propriétés genevoises en Faucigny (notamment une part importante de l'hôtellerie de Chamonix), la coexistence est source de liens multiformes, renforcés parfois de la plus grande proximité, comme pour la colonie savoyarde de Genève, issue majoritairement des régions proches, et qui jusqu'en 1900, considère Justinien Raymond, dépasse probablement celle de Paris.

Il convient donc sans doute de garder ces éléments à l'esprit lorsque l'on évalue la crédibilité de l'hypothèse helvétique, souvent présentée comme secondaire du point de vue diplomatique, mais en faveur de laquelle versent les préférences anciennes et une part des intérêts matériels des populations. « Nous vendons à Genève », affirmait ainsi en 1850 Joseph Jacquier-Chatrier, député de Bonneville, au parlement de Turin, « des bois, des céréales, des pierres, de la chaux, du charbon et autres objets ; nous y achetons tous les autres articles nécessaires à la vie... on y est à journée faite : agriculteurs, propriétaires, bourgeois, nous y courons pour la moindre emplette. Nous n'avons ici ni marchand, ni cordonnier, ni tailleurs ; vous ne trouverez pas à faire habiller la femme d'un modeste bourgeois et il n'est pas sur nous une parcelle de nos vêtements qui ne vienne de la Suisse et c'est nécessité »<sup>31</sup>. Le spectre, sinon des honnêtes épouses réduites aux haillons et aux draps de grosse toile, mais du moins du bouleversement des interdépendances socio-économiques locales, fut probablement, on le devine en creux ici, pour les vallées de l'Arve et du Giffre et leurs massifs environnants, l'équivalent du « vent mauvais » de la nuit sicilienne de Donnafugata.

C'est donc aussi et peut-être d'abord pour repousser ce spectre du « mur frontalier » que les populations des territoires riverains purent envisager l'hypothèse

29. Avoué, docteur en droit romain et canon, Joseph-Léandre Bard, de Bonneville en Haute-Savoie, sera de ceux qui exprimeront le plus directement les intérêts et les priorités de la micro-communauté locale qui est la sienne, notamment dans *Le Chablais et le Faucigny ou la Savoie neutralisée*, paru en février 1860 (ici p. 30). Il acceptera la citoyenneté genevoise qui lui sera proposée après l'annexion à titre honorifique, comme à une quinzaine d'autres militants du rattachement helvétique. Voir notamment : Christian Sorrel, « Bard Joseph Léandre (1818-1902) », dans Christian Sorrel et Paul Guichonnet (s. d.), *La Savoie et l'Europe*, op. cit., pp. 161-162, et surtout Luc Monnier, op. cit., p. 106 et s.

30. *Ibid.*, p. 231. L'auteur relève que « le régime spécial de 1860 a été dans l'ensemble largement profitable à la Zone ».

31. Joseph Jacquier-Chatrier, député de Bonneville, discours au parlement de Turin, 1850, cité dans Jacques Lovie, *La Savoie dans la vie française..*, op. cit., p. 227-228.

helvétique, la Zone Franche, de ce point de vue, remplissant parfaitement leurs objectifs (ayant été réclamée à la Chambre piémontaise par les deux députés du Faucigny dès décembre 1850<sup>32</sup>), et les votes au plébiscite de 1860 des communes les plus directement concernées, on l’a dit, le traduisant de manière très explicite.

Loin d’être limités à la garantie d’interdépendances socio-économiques très locales, les enjeux d’une auto-détermination souveraine des provinces de Savoie du Nord s’inscrivent cependant également dans une histoire des idées démocratiques dont Genève sera, au fil du XIX<sup>e</sup> siècle, l’un des premiers et plus importants forums. De ce rôle genevois dans l’histoire du processus de politisation européen, les hauts-savoyards venus en voisins pour négoce ou affaires ne manquent pas de subir l’influence. Et l’administration sarde, très tôt (dès les années 1840), déplore le résultat pernicieux des « idées radicales » qui s’expriment librement dans la Cité de Calvin, et se répandent notamment tout au long du torrent du Giffre, que descendent de nombreux artisans du travail de la pierre depuis Taninges ou Samoëns, lesquels gagnés aux idées nouvelles en disséminent les germes au retour.

Les preuves sont en effet multiples, dès la Révolution française, de l’extrême perméabilité de la frontière aux courants politiques qui trouvent tribune au bout du lac, une frontière qu’il suffit de traverser pour s’extraire de toutes poursuites le cas échéant<sup>33</sup>, une originalité considérable, force est de le reconnaître, à l’échelle même du territoire européen, à l’heure où, par exemple, c’est à Genève que le républicain français Jules Barni, futur auteur de deux bréviaires de l’école de la III<sup>e</sup> République<sup>34</sup>, trouve refuge, et que c’est en la salle du Grand Conseil de la ville qu’en 1863 il règle son compte à l’imposante biographie politique officielle en 20 volumes de Napoléon I<sup>er</sup> que vient de faire paraître Auguste Thiers<sup>35</sup>.

Le parcours et les convictions du conseiller d’État genevois James Fazy (1794-1878), qui sera par ailleurs en 1860 le principal avocat en Suisse du droit à l’auto-détermination des provinces françaises de la bordure lémanique, est à cet égard très emblématique des conditions structurelles propres à la ville de Genève et à ses environs immédiats au sein des effervescences idéologiques dont s’accompagnent le mouvement de démocratisation européen<sup>36</sup>. Fazy, comme ses compatriotes savoyards voisins, naît quasiment sous souveraineté française (Genève est intégrée quatorze ans au département du Mont-Blanc, jusqu’en 1813), et il est d’ailleurs,

32. Robert Avezou, « L’initiation de la Savoie au régime parlementaire (1848-1860) », *op. cit.*, p. 52. Le débat engagé à la Chambre par les deux députés du Faucigny, ajourné *sine die*, reprenait une demande exprimée au gouvernement sarde dès la première session du Conseil Divisionnaire d’Annecy en juin 1849, sur le report de « la ligne douanière du nord au sud, jusqu’à la vallée des Ussets et à la ligne de faite entre Faucigny et Genevois ; ainsi le Chablais et le Faucigny seraient affranchis du service des douanes ».

33. Voir notamment le trop méconnu et saisissant récit sur ce point de « l’insurrection » spontanée qui se déroula à Thonon-les-Bains en juillet 1791. Christian Sorrel et Sylbain Milbach, *Le Tocsin de la Savoie, 1791 ou Thonon à l’heure de la sédition*, Académie Chablaisienne, 2007.

34. Jules Barni, *La morale dans la démocratie (suivi du Manuel Républicain)*, Paris, Kimé, 1992 (1868 et 1872 pour le *Manuel Républicain*).

35. Jules Barni, *Napoléon et son historien M. Thiers*, Genève, Chez les principaux libraires, 1865.

36. Véronique Mettral, « Fazy James (1794-1878) », dans Christian Sorrel et Paul Guichonnet (s. d.), *La Savoie et l’Europe. . .*, *op. cit.*, pp. 228-231.

en faisant son droit à Paris, de ceux qui en 1814 militent contre le rétablissement de la monarchie en France, avant de s'affilier au carbonarisme français puis de revenir à Genève. Au début des années 1820, il y côtoie les principaux réfugiés politiques du mouvement de démocratisation qui prend essor dans la Péninsule, Buonarrotti, Mazzini, Cavour, avant de fonder en 1826 le *Journal de Genève*, organe de l'opposition libérale. Homme politique de premier plan jusqu'en 1861, principal constitutionnaliste de la Genève moderne (il rédige l'essentiel de la constitution de 1847), il est réduit au terme de sa vie à l'aumône d'un cours de droit constitutionnel à l'Université de Genève tenu de 1873 à 1878, cependant récemment redécouvert et qui valide si besoin la cohérence de sa pensée politique<sup>37</sup>. Démocrate certes, mais nullement échevelé, James Fazy y professe l'essentiel de nos conceptions modernes de l'ordre parlementaire dans une perspective comparatiste et dépassionnée, ce qui n'est pas sans éclairer, du coup, la portée de la prise de position qu'il forme résolument deux décennies plus tôt sur la question de l'annexion de 1860. À savoir et sans hésitation aucune : celle de l'association territoriale au destin fédéral helvétique des contrées savoyardes voisines et amies. « Que les provinces savoyardes qui nous entourent », s'écrit-il ainsi dès le 3 février 1860 au Club populaire de Genève, « soient appelées à se prononcer ouvertement en faveur de la France ou de la Suisse ; quelles apprennent par notre exemple ce que c'est que le suffrage universel, qu'elles exercent ce droit suprême avec la force de la conviction et sans se laisser détourner ou intimider par les influences du dehors »<sup>38</sup>.

Méconnaissance des réalités géopolitiques européennes, agitation d'un radical farfelu d'une puissance marginale ? Il ne manquera pourtant sans doute à la perspective fédéraliste de James Fazy, outre le sens de l'évolution d'un continent alors voué au renforcement et à l'intégration de grands États-nations, qu'un peu plus de résolution de la part de l'État helvétique, alors même que Fazy entrevoit parfaitement et non sans raison la possibilité d'un étroit créneau politique pour les régions voisines si elles ne veulent pas, comme il le pronostique, se trouver associées au destin d'une grande nation « où elles seraient fondues et perdraient leur histoire individuelle ». À l'instar de la signification du vote de ses voisins savoyards, la pertinence et l'opportunité de l'activisme de James Fazy en faveur d'un élargissement qui aurait considérablement renforcé le poids de Genève dans la Confédération helvétique, s'est trouvé depuis passé par les pertes et profits d'une histoire savoyarde écrite aux lumières des grandes chancelleries. Héritier des traditions révolutionnaires et libérales du droit de pétitionnement, Fazy a-t-il tort, parce qu'il échoue, à soutenir et faire soutenir par les autorités genevoises la campagne de pétitionnement qui rassemble près de 45.000 signatures en faveur de la création de deux nouveaux cantons, alors même que ce moyen conduira à la prise en main de leur souveraineté par plusieurs régions italiennes<sup>39</sup> ?

Sans doute faut-il mesurer, lorsque l'on ré-ouvre le dossier de la sociabilité politique haut-savoyarde au moment de l'annexion, combien l'histoire des conditions

37. James Fazy, *De l'intelligence collective des sociétés. Cours de législation constitutionnelle*, Michel Hottelier (ed.), Schultess, 2010, 487 p.

38. Véronique Mettral, *op. cit.*, p. 229.

39. Voir notamment dans le présent volume les communications de Jérôme Grévy et Simone Visciola.

de possibilité politique à l'heure d'un choix d'autodétermination est aussi celle des « possibles non advenus » de l'Histoire. Le terreau politique libéral dont James Fazy est l'expression par-delà la frontière cédera ainsi, certes, devant les priorités françaises, relayées surtout des préoccupations des élites de la ville d'Annecy, toutes orientées vers la lutte contre un projet de démantèlement qui aurait considérablement affaibli la cité et l'aurait soumise à la dépendance chambérienne, tandis que la préfecture de la « Savoie propre » militera activement dans le même sens au titre de ses responsabilités de petite capitale régionale. Parmi la délégation qui sera reçue par l'Empereur et viendra plaider la cause française de la Savoie, aucune des figures politiques marquantes du Faucigny et la haute-vallée de l'Arve ne sera présente, et la pétition lancée contre le démembrement, ainsi que le comité annexionniste de Bonneville, seront des fiascos<sup>40</sup>. Les Faucignerands et Chablaisiens mangeront leur chapeau en silence, et l'on ne s'étonne pas qu'ils seront d'autant plus prompts à vouloir en oublier le souvenir ; tandis que pour les terroirs les plus catholiques, notamment certains cantons du Chablais, l'engagement inconditionnel de la hiérarchie ecclésiastique en faveur de la France, qui signifiait aussi la continuité des œuvres et des institutions et la permanence des diocèses, prima au final probablement de beaucoup sur les incertitudes d'une hypothétique souveraineté provinciale.

Le journal du Faucignerand Pierre Fontaine, le seul témoignage des états d'âme d'un simple citoyen dont nous disposons sur l'annexion savoyarde, est à cet égard exemplaire, et aussi célèbre qu'étrangement méconnu dans ses conclusions. Des sentiments du jeune Bonnevillois émergent d'abord l'espoir de la préservation du lien à l'Italie, puis l'option suisse, le rattachement à la France étant perçu comme un acte de simple despotisme. Aux arguments du gouvernement constitué de l'avocat Berthier (cité plus haut), Pierre Fontaine répondra ainsi comme par avance au 14 juillet de 1859 :

« Mais enfin nous avons dans nos montagnes le droit de nous réunir en armes pour défendre notre liberté, notre nationalité : pourquoi y renoncions-nous avant une première sommation ? Nous sommes citoyens ; pourquoi, avant d'en avoir reçu l'ordre, nous reléguerions-nous au rang de sujets ? »<sup>41</sup>

## Épilogue

Citoyens ou sujets ? La réponse à cette alternative, on l'aura compris au final, décidera en avril 1860 du pas que l'on prendra, ou pas, pour s'en aller voter aux urnes. Au fond des cœurs et des âmes que voit en Sicile Giuseppe Tomasi Di Lampedusa, pour les provinces frontalières de Savoie du Nord, un « vent mauvais »

40. La contre-pétition ne réunira que 3.652 signatures contre 13.651. Voir notamment : Paul Guichonnet, *Histoire de l'annexion de la Savoie à la France. Les véritables dossiers secrets de l'annexion*, Montmélian, La Fontaine de Siloé, 2003 ; plus récemment, Éric Anceau, « Napoléon III et l'annexion de la Savoie », in Sylvain Milbach (s. d.), *1860. La Savoie, la France, l'Europe*, Bruxelles, Peter Lang, 2012, p. 380.

41. Cité dans : Paul Guichonnet, *Histoire de l'annexion de la Savoie... op. cit.*, p. 288.

aussi se leva donc probablement pour certains, plus nombreux qu'on ne l'a souvent dit, un vent qui éloignait à jamais de l'autre rive du Léman, « Zone » ou pas.

Le degré avancé de maîtrise du débat politique présent dans ces vallées alpines, les ressources que réussirent à mobiliser, bien qu'avec des succès variables, les différents partis (pétitions, lobbying auprès des élites locales, comités de propagande, journaux et imprimés), la tradition encore vivace et relayée par l'Église d'un usage du vote comme mode de légitimation communautaire plus que de délibération ou d'arbitrage des choix collectifs, furent probablement des éléments déterminants de l'acceptation de la légitimité du plébiscite imposé par la France. Le débat, gagné ou perdu, avait pu, pour l'essentiel, avoir lieu, et il n'en avait pas émergé qu'il convenait de réclamer une liberté de choix souveraine au prix des armes. Le projet exista et fut défendu cependant, il aurait pu créer un effet de surprise, de faire pénétrer les troupes suisses en ces régions amies au titre de la protection due par le traité de Vienne de 1815, des régions où une ratification populaire rapide de l'adhésion à la Confédération helvétique, si elle avait été prononcée, aurait sans nul doute singulièrement perturbé le jeu des puissances.

Les haut-savoyards du Chablais et du Faucigny pouvaient-ils prendre les armes contre la France, nation dans laquelle étaient nés leurs pères, et eux-mêmes pour beaucoup ? Auraient-ils accueilli, ou repoussé, des troupes helvétiques proposant une forme de garantie d'auto-détermination ? Que demandaient-ils d'autre à la France sinon le statut qui est celui de la Genève d'aujourd'hui ? Le destin singulier des frontières genevoises fut-il d'abord sacrifié, tout bien considéré, à une certaine « idée de la Savoie », qui refusait la fragmentation de l'ancienne nation ?

Ferdinand Ramuz, en mars 1915, se souvint encore quant à lui de la proximité bousculée par la loi implacable des frontières modernes qui s'associa pour les populations de la Savoie de Nord au plébiscite d'avril 1860, évoquant la douleur « de ceux qui sont nos voisins », « du même pays » :

« Je regarde ce soir la Savoie. Les grandes montagnes sont bleues et blanches. Assises l'une à côté de l'autre, dans leurs grosses jupes à plis carrés, elles ont l'air, elles aussi, de vous regarder avec leurs figures éclairées [...].

Pays d'en face de chez nous, pays que je vois tout le temps, pays que j'ai debout devant mes fenêtres et rien d'autre que lui, sauf l'eau ; pays dont non seulement les aspects, mais même les bruits nous arrivent, qu'ils fassent sauter leurs pierres, qu'ils sonnent pour la messe ou bien qu'à grands coups de maillets ils réparent le pont de leurs barques, — pays d'en face de chez-nous, est-ce qu'on pense assez à toi ?

Rien qu'un peu d'eau nous sépare de lui, qui est si vite traversée ; pourquoi faut-il que la pensée ne puisse pas communiquer ? »<sup>42</sup>.

42. Ferdinand Ramuz, *Salutation à la Savoie et autres textes*, Paris, Les Amis de Ramuz — Ville d'Évian-les-Bains, 2007, pp. 27-28 (première parution *La Gazette de Lausanne*, 28 mars 1915).

### Annexe

Carte extraite de Luc Monnier (*op. cit.*, pp. 414-415) qui reprend les 60 communes du Faucigny, les 23 communes du Chablais et les 13 communes du Genevois (mandement de Saint-Julien) qui pétionnèrent en 1860 en faveur du rattachement à la Suisse.



**CENT-CINQUANTE ANS APRÈS L'ANNEXION  
DE LA SAVOIE À LA FRANCE.  
UN REGARD RÉTROSPECTIF**

PAUL GUICHONNET

*Université de Genève*

**L**A RÉUNION DU DUCHÉ À LA FRANCE a fait l'objet, au cours du siècle et demi qui s'est écoulé depuis l'événement, de trois anniversaires « mémoriels » : le cinquantenaire de 1910 ; le centenaire de 1960 et le cent cinquantenaire de 2010. Il faut y ajouter, en 1892, le centenaire de l'invasion française de 1792, suivie de la première intégration à la *Grande Nation* républicaine.

Le thème de cette introduction est de voir comment ces évocations ont été perçues et vécues par les Savoyards et aussi d'apporter mon témoignage d'historien qui, au cours de six décennies de recherches et de réflexions, n'a cessé de s'occuper de cet épisode de 1860 et a été - par la plume et par la parole - fortement impliqué dans les deux dernières de ces commémorations. Leur caractéristique est qu'elles ne portent pas sur un moment précis du passé comme - pour me limiter à quelques exemples, le 14 juillet, jour de prise de la Bastille, le 10 août, célébré par les Jacobins, le 24 mars, « fête du Statut constitutionnel » de 1848 à 1859, où le 11 novembre, marquant la fin de la Première Guerre mondiale -, mais qu'elles célèbrent l'aboutissement d'un processus complexe, élaboré dans la longue durée. La reconstruction de l'annexion par les historiens a été conditionnée par les sources et la documentation dont ils disposaient à leur époque et la manière dont elle a été interprétée s'est ressentie du climat sociopolitique du moment.

Dans cette histoire de l'historiographie, il serait tout à fait inexact de penser que l'annexion est un phénomène désormais totalement élucidé, au déroulement linéaire et exempt d'obscurités. Aucune autre période du passé savoyard n'a été aussi riche en composantes locales, régionales, nationales et internationales - sauf

peut-être, mais dans une moindre mesure, les vingt mois qui, de décembre 1813 à juillet 1815 marquent l'entrée dans le XIX<sup>e</sup> siècle, avec le passage des temps français de la Révolution et de l'Empire, à la Restauration sarde. Au moment où se tourne la page du cent cinquantième, si les avancées successives des connaissances historiques permettent de reconstituer les faits de 1860, certaines circonstances font encore débat et il n'est pas exclu que la découverte de documents jusque-là inconnus, ne vienne éclairer ou élucider quelque épisode <sup>1</sup>.

La genèse de l'annexion est jalonnée par quelques dates clés qui en marquent les étapes, les inflexions et les retournements de situation. Sa périodisation peut commencer vraiment en 1563 avec le transfert de la capitale de Chambéry à Turin. Cette mutation sanctionne le déclin des domaines à l'ouest des Alpes, réduits à partir de 1601 au Duché de Savoie et au Comté de Nice, au profit du Piémont transalpin, terrain d'expansion territoriale de la dynastie en Italie. Au cours des trois siècles suivants, dans la politique de bascule des Savoie entre les grandes puissances européennes - France, Empire, Espagne - l'attraction de la monarchie des Bourbons devient prépondérante. Du début du XVIII<sup>e</sup> siècle à 1792, en dépit des protestations d'attachement des souverains de Turin à leurs « bons et fidèles Savoyards », une des constantes de leur politique extérieure sera de monnayer la cession de la Savoie contre une aide française à l'acquisition du Milanais ou, à défaut, de confier la protection du Duché à la Suisse par son incorporation à la neutralité helvétique, voire de la céder à la Confédération. Les données géographiques de proximité, la communauté de langue et de civilisation, les relations économiques et non l'idéologie des « nationalités » encore absente font que les Savoyards s'accoutument, lentement, à l'idée de leur réunion à la France.

Dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, la crise de la société savoyarde - pression démographique aggravant les conditions de vie de la paysannerie, impatience des bourgeois de prendre en main la gestion des affaires publiques, réaction de l'aristocratie pour le maintien de ses privilèges - crée les conditions d'accueil des idées révolutionnaires, dont les événements français de 1789-1792 vont être le détonateur. L'occupation du Duché par l'armée du général Montesquiou est initialement saluée avec enthousiasme par la majorité de la population. De 1792 à 1815, en dépit des excès de la Terreur et de la rigueur du régime napoléonien la Savoie participe à la vie de la nation française, bien commun des citoyens. Un clivage s'instaure entre les nostalgiques de l'Ancien Régime - clergé « réfractaire » et noblesse - qui émigrent et choisissent le camp de la Contre-Révolution et la masse du peuple, attachée aux « principes de 1789 ». « L'idée française » va demeurer, dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, une composante principale de la mentalité politique savoyarde, latente et comprimée par le néo-absolutisme de la

1. Il a fallu attendre 1960 pour que les archives du château de Thorens livrent - provenant des papiers de Cavour - des lettres de Victor-Emmanuel II et de Napoléon III montrant leurs sentiments réels sur l'Annexion. La fameuse démarche des « quarante et un notables » venus conjurer l'Empereur de ne pas démembrer la Savoie en faveur de la Suisse était présentée comme la réaction spontanée des « annexionnistes » profrançais, alors qu'une lettre du Souverain à Thouvenel, son ministre des Affaires étrangères, connue seulement en 2002, montre que cette manifestation avait été souhaitée et suscitée par Napoléon III. . .



Restauration, avant d'exploser violemment dans le « printemps des peuples » de 1848.

L'expansionnisme de la France révolutionnaire n'a pas tant pour objectif, en 1792, la conquête de la Savoie que la mainmise sur l'opulente Genève. Ce dont les Jacobins du ci-devant Duché qui forcent la main à la Convention et, récusant le statut d'État allié - préfiguration des « Républiques sœurs » du Directoire - obtiennent la réunion de la Savoie à la France, le 27 novembre 1792, plus de deux mois après l'invasion. Circonstance souvent sous-évaluée par l'historiographie de 1860 : la Savoie et Nice sont, une première fois, formellement cédées à la France par le Royaume de Sardaigne au Traité de Paris de 1796. La solution de faire de la Savoie un État indépendant n'a pas été envisagée, car elle n'était pas enracinée dans la culture politique des Savoyards, l'alternative ayant toujours été le maintien du lien avec le Piémont ou l'annexion à la France. Il en sera de même en 1860 où l'idée d'une Savoie indépendante - au demeurant non envisageable par la France comme pour la Sardaigne - ne sera pratiquement pas avancée, même sous la forme, atténuée, d'une autonomie sous le sceptre d'un prince de la famille royale ou de Jérôme-Napoléon, cousin de l'Empereur. Le mouvement autonomiste apparu en 1996 est le produit d'une idéologie d'imitation empruntée à d'autres territoires, comme la Corse et surtout à l'étranger, comme la Ligue du *Nord italienne*, et il demeure une expression politique marginale.

Durant la Restauration l'aristocratie revenue de l'émigration « sans avoir rien appris, ni rien oublié » depuis 1792 - selon la formule consacrée - et le nombreux clergé sont les militants de l'anti-jacobinisme et du conservatisme. Les paysans qui constituent la majorité de la population enregistrent une croissance démographique qui culmine en 1848, mais leur condition de vie est, surtout en montagne, un peu améliorée par le recours à l'émigration saisonnière vers Paris et les grandes villes du royaume voisin. Ce facteur de francisation, joint à l'importance du phénomène migratoire - un Savoyard sur quatre vit en France en 1860 - jouera un rôle décisif dans l'acceptation populaire de l'annexion. La Révolution de 1848 libère tumultueusement la société, bloquée depuis 1815. Elle oppose les libéraux souhaitant leur réunion à la France de la Seconde République démocratique, aux conservateurs « loyalistes » envers la monarchie noblesse et clergé, bientôt suivis par la bourgeoisie des possédants, effrayée par les débordements populaires tels, en avril 1848, l'épisode des *Voraces*. Les ouvriers savoyards et lyonnais en chômage marchent - avec la complicité des autorités républicaines - sur la Savoie pour la « révolutionner ». Ils occupent brièvement Chambéry, tandis que les représentants piémontais du pouvoir royal ont, comme en 1792, précipitamment repassé les Alpes, avant d'être repoussés et menacés par les paysans à l'appel des notables et du clergé. Le tragique épisode et la peur des « Rouges » traumatisent durablement les conservateurs du Duché, les rejetant vers la France de Napoléon III, protecteur de la propriété et de l'ordre social. L'octroi du *Statut* constitutionnel sera salué « avec une exaltation qui touchait à la folie », mais sera rapidement suivi par le désenchantement des modérés, tandis que la Croisade entreprise par Charles-Albert pour l'émancipation de l'Italie par le Royaume de Sardaigne et les défaites de 1848 et de 1849 contre l'Autriche marquent le début du divorce entre

Savoyards et Piémontais. Dès 1849 la retombée des Révolutions et le retour de la réaction changent complètement la donne dans les rapports entre la Savoie et le Piémont. L'État sarde demeure un îlot de libéralisme constitutionnel dans le continent européen, avec une vie politique intense et agitée en total contraste avec l'atonie de la Restauration des années 1815-1848. Il est soutenu par les libéraux et les démocrates savoyards en dépit de son action pour le soutien à la cause italienne, « étrangère » à l'opinion savoyarde, alors que le clergé et les notables du Duché se tournent vers l'Empire autoritaire instauré en France par Louis-Napoléon Bonaparte.

Au cours de la « décennie de préparation », de 1848 à 1859, les gouvernements de Massimo d'Azeglio et, à partir de 1852, de Cavour, la coûteuse modernisation militaire et économique du Royaume et la politique de laïcisation de l'État accentuent le divorce entre le Piémont et la Savoie, qui s'estime non sans raison « sacrifiée à une cause italienne qui n'est pas la sienne ». La majorité de la députation savoisiennne à la Chambre et le clergé sont à la pointe de l'opposition au gouvernement. Sous cet aspect, la marche vers l'annexion à la France sera organisée et perçue comme l'ultime épisode de vie politique intérieure du royaume dans les relations entre les deux côtés des Alpes. Il sera pour le Duché le moyen de se débarrasser de Cavour, « le ministre impie », et opposera les notables et le clergé profrançais aux loyalistes « gouvernementaux » et à une partie de l'aristocratie. La masse du peuple, attirée par le « mirage français » vanté par les émigrants, entérinera l'annexion, dont elle attendait plus ou moins confusément une ère de prospérité matérielle. Cavour cherche à insérer la question nationale italienne dans le contexte européen et à obtenir le concours militaire de la France, indispensable à la reprise de la guerre contre l'Autriche. Il engage le Piémont dans l'alliance avec la France, l'Angleterre et la Turquie dans la Guerre de Crimée, contre la Russie, ce qui lui permet de participer, en 1856, au Congrès de Paris et de chercher - sans grand succès - à rendre les Puissances sensibles aux problèmes de la Péninsule. Cette politique est suivie avec réserves et avec une hostilité croissante par l'opposition savoyarde. En 1857 la situation du Duché, aux prises avec la dépression économique consécutive à la Guerre de Crimée, est catastrophique et la Savoie est aux yeux de ses visiteurs « couverte de mendiants ». Son mécontentement s'exprime lors des élections législatives de novembre. Elles sont, dans tout le pays, un désastre pour le gouvernement et particulièrement en Savoie où vingt collèges sur vingt-deux sont conquis par les opposants. La conjoncture intérieure du Royaume est encore aggravée, en janvier 1858, par l'attentat du patriote italien Orsini contre Napoléon III, pour punir l'Empereur de ne rien faire pour sa patrie. Cet acte déchaîne dans l'opinion française une vague d'indignation contre le Piémont « repaire d'assassins » et semble sonner le glas d'une aide à l'Italie. Or, par un étonnant et spectaculaire revirement, il incite Napoléon III à intervenir dans les affaires italiennes.

Il faudra attendre la veille du centenaire de 1960 pour que, grâce à la mise au jour de sources politiques et diplomatiques soit, pour l'essentiel, reconstituée la complexe genèse des faits qui, au cours des vingt et un mois allant de juillet 1858 à mars 1860, aboutissent à l'annexion de la Savoie et de Nice à la France.

Les populations directement concernées ignoreront presque toutes les motivations et de l'action des décideurs - souverains et hommes d'État - à une époque où les moyens d'information sont réduits aux communications officielles des gouvernements et aux articles d'une presse dont la diffusion est limitée à un lectorat de personnes instruites et qui, en France, est directement orientée par le pouvoir. Les premières commémorations de l'annexion porteront la marque de cette connaissance incomplète de ce qui était réellement advenu. Les trois protagonistes essentiels de l'annexion sont Napoléon III, Cavour et Victor-Emmanuel II, dont les actions se déroulent selon des modalités différentes. Le rôle principal est sans contredit joué par l'Empereur, alors au faite de sa puissance. À contre-courant de la majorité de l'opinion de ses sujets, il s'engage dans l'émancipation de l'Italie et en poursuit l'accomplissement. Ses motivations sont, au-delà d'une sympathie de principe pour les nationalités opprimées, la volonté de déchirer les traités de 1815 et de rendre à la France la prépondérance en Europe, exercée au temps du Premier Empire. Il s'y ajoute le désir de donner au « pré carré » de la métropole ses « frontières naturelles » avec l'acquisition de la Savoie et de Nice, sur les Alpes, et la rive gauche du Rhin. La « volonté des peuples » sera la justification et l'alibi de cette politique d'expansion, poursuivie avec parfois des hésitations et des temps d'arrêt, mais sans désespérer. Napoléon III est le décideur unique, imposant ses résolutions à des exécutants parfois réticents, comme Walewski et, au début, la plupart des diplomates hostiles au Piémont, ou zélés comme Thouvenel et Benedetti. Cavour dispose d'une marge de manœuvre beaucoup plus étroite. Ministre constitutionnel aux prises avec une opposition tenace et une opinion en bonne partie réticente, écarté du pouvoir de juillet 1859 à janvier 1860 au profit de son ennemi Rattazzi, il accompagne la politique impériale dont il réactive les temps d'arrêt et réussit à en infléchir le cours, en créant des situations nouvelles par son action sur l'opinion italienne. Contrairement à la légende patriotique forgée après l'Unité, du Roi chevaleresque et du génial ministre la main dans la main pour « faire l'Italie », Victor-Emmanuel II, qui n'aime pas Cavour et supporte mal sa supériorité, pratique une politique personnelle qui complique la tâche de son Premier ministre.

La première phase du processus d'annexion se déroule de juillet 1858 au printemps 1860, dans l'ignorance totale des populations concernées par les remaniements de la carte politique de l'Italie imaginée par Napoléon III. Le « secret de Plombières » sur ce qui a été décidé entre l'Empereur et Cavour ne sera dévoilé, dans ses grandes lignes, qu'en 1880 et révélé, dans le détail, par la relation qu'en avait faite le ministre au roi, qu'en 1929. En Savoie seul Pantaléon Costa de Beauregard en sera informé par une « fuite » dont il ne fera pas état. Napoléon III entend faire de la Péninsule libérée de la tutelle autrichienne une confédération d'États sous influence française, présidée par le Pape. Ces propositions sont explicitement formulées : Royaume de la Haute-Italie par la réunion au Piémont de la Lombardie et de la Vénétie enlevées à l'Empire autrichien et cession de la Savoie et de Nice, en contrepartie du concours militaire de la France ou, implicitement envisagées par Napoléon III, avec attribués à des « napoléonides », les duchés de l'Italie centrale donnés à Jérôme-Napoléon et éventuellement le Royaume de

Naples à Murat. Dans les mois qui suivent, la mise en œuvre de l'accord est laborieuse. Les Puissances s'alarment et Napoléon III, hésitant, propose un Congrès international pour régler la Question italienne. Cavour, devant ces atermoiements où « la politique change de couleur trois fois par jour » est désespéré et songe au suicide, mais, surmontant sa déception, il provoque l'Autriche qui lance un ultimatum - repoussé - pour sommer le Piémont de désarmer et ouvre les hostilités. La Savoie est confrontée à une guerre dont l'enjeu exact lui échappe et la majorité de ses députés, élus en 1857 à la Chambre « anti-cavourienne » votent contre l'emprunt de cinquante millions pour la guerre. Au terme de la brève campagne d'Italie Napoléon III arrête brusquement les opérations, au lendemain de la victoire franco-sarde de Solferino - San Martino, le 24 juin, et signe un armistice avec l'Autriche. Il s'y décide devant le coût de la guerre, en hommes et en argent, l'inquiétude et le mécontentement de l'opinion française et la menace de la Prusse, qui mobilise sur le Rhin. Cavour démissionne et les Savoyards « loyalistes » au Piémont sont encouragés par la reprise en main du Duché opéré par le nouveau gouvernement Lamarmore - Rattazzi, qui nie toute éventualité de cession à la France. En novembre la Paix de Zurich cède au Piémont la seule Lombardie, la Vénétie restant à l'Autriche qui, à ce titre, fera partie de la Confédération italienne. Les souverains de la famille des Habsbourg qui, pendant les hostilités, ont été détrônés par des patriotes italiens, lesquels ont proclamé l'union des Duchés - Parme, Modène, Florence - au Piémont, seront restaurés. Il en ira de même dans le nord des États du Pape (Romagne et Légations), révoltés contre Pie IX. Cavour, de sa retraite, a encouragé en sous-main les « dictateurs » de l'Italie centrale à refuser le retour des anciens souverains. Alors que l'opinion française demande avec une insistance croissante la Savoie et Nice, la situation de l'Italie apparaît totalement bloquée, la Paix de Zurich se révélant inapplicable.

La seconde phase de l'annexion, de février à mars 1860, sera tout aussi ignorée des Savoyards que la première, échafaudée à Plombières. Cavour revenu au pouvoir le 20 janvier 1860, exploite les exigences de Napoléon III et de son nouveau ministre des Affaires étrangères, Thouvenel, pour retourner la situation en faveur du Piémont. Au milieu de « difficultés inouïes » il reprend les tractations sur Nice et la Savoie en remplaçant les termes de la combinaison de Plombières : Lombardie et Vénétie au Royaume de Sardaigne ; par une formule équivalente en termes de populations et de territoires, Lombardie plus Italie centrale. Opération risquée, qui viole les clauses de la Paix de Zurich, alarme les Puissances et n'est possible qu'avec l'accord de l'Empereur. Tandis que les négociations sur Nice et la Savoie sont engagées et qu'un premier traité secret de cession est signé, le 12 mars 1860, Cavour force la main à Napoléon III et fait procéder, le 10 mars, aux plébiscites d'annexion de la Toscane et l'Émilie (Parme, Modène et Légations pontificales). Ils donnent « un merveilleux résultat » pour l'union au Piémont, qui rend impossible leur restitution aux anciens souverains. Le recours au vote populaire permet à Cavour de se justifier par l'expression de la « volonté des populations » d'avoir violé l'article 5 du *Statut* constitutionnel, disposant que toute « variation du territoire national » par cession ou acquisition n'aura effet qu'après décisions préalables du Parlement. Benedetti, secrétaire général au Ministère des Affaires étrangères, dé-

pêché à Turin, enlève en quarante-huit heures, la signature du Traité de cession, le 24 mars 1860. Les Savoyards apprendront par le « télégraphe électrique », puis par les affiches officielles et la presse qu'ils sont devenus français par un acte à la conclusion duquel ils n'ont aucunement été partie, mais qui répond aux vœux de la majorité de la population.

Après les six mois d'incertitudes de l'automne et de l'hiver 1859, durant lesquels les Savoyards s'étaient interrogés sur leur destin, rempli d'incertitudes, ce n'est que tardivement, en janvier 1860, que le Duché prend vraiment conscience de l'alternative qui s'offre à lui : approbation ou refus de sa cession à la France. Deux courants se partagent l'opinion, dans des proportions inégales. D'un côté les « annexionnistes », que leurs adversaires nomment les « séparatistes » : notables conservateurs catholiques et clergé, mus par leur hostilité à la politique de Cavour ; industriels et commerçants attendent de leur entrée dans l'Empire qu'elle leur apporte la prospérité, espérance ressentie également par la masse de la population ; puissant *lobby* des émigrés en France. En face d'eux, la minorité des « loyalistes » regroupant les deux catégories sociales qui s'étaient toujours combattues, depuis 1848 : les membres de l'ancienne noblesse, déplorant les dérives vers le nationalisme italien, mais chevaleresquement attachés à la dynastie, qu'ils servaient depuis des siècles, et les « gouvernementaux » attachés aux libertés constitutionnelles et détestent, en Napoléon III, « l'homme du coup d'État du 2 décembre » qui avait « étranglé la Deuxième République démocratique ». Il s'en faudra, d'ailleurs que, Cavour s'aligne docilement sur les volontés impériales. Bien que Napoléon III le tienne à sa merci par la menace de retirer ses troupes de la Lombardie, laissant le Piémont exposé à un retour offensif des Autrichiens - hypothèse au demeurant plus théorique que réelle - le Premier ministre mènera une action retardatrice profitant de l'opposition des Puissances à « l'expansionnisme » de l'Empereur, Grande-Bretagne et Suisse en tête, pour s'exonérer de l'engagement de céder la Savoie et, surtout, Nice qu'il s'efforcera jusqu'au bout de « sauver »<sup>2</sup>. Au cours de la période de transition qui, durant un mois, sépare le traité de cession du vote plébiscitaire, l'accomplissement de l'annexion fut facilité par une conjoncture favorable à la France. Napoléon III est, pour peu de temps encore, au comble de sa puissance militaire et diplomatique en Europe et soutenu par l'approbation à l'acquisition du Duché et du Comté de Nice, de l'unanimité de l'opinion française et de la grande majorité des Savoyards et des Niçards. Sur le plan international, l'opposition aux annexions n'est pas unanime. La Grande-Bretagne - qui venait de signer en janvier 1860 un avantageux traité libre-échangiste de commerce avec la France - n'allait pas prendre les armes pour contraindre l'Empereur à renoncer aux annexions. Il en allait de même en Suisse où, en face des Radicaux genevois (Fazy) et bernois (Stämpfli), réclamant l'annexion du Chablais et du Faucigny

2. Cavour encouragea les Radicaux genevois à s'opposer à l'annexion de la Savoie, se réservant ainsi, selon ses déclarations à Abraham Tourte, envoyé de la Confédération à Turin, de « passer un pied de cochon » à Napoléon III. Pratique le double langage, tandis qu'il traitait la cession de Nice et du Duché, il entretenait jusqu'à la veille de la signature du traité les « loyalistes gouvernementaux » savoyards dans la certitude du maintien de ces territoires au sein du Royaume de Sardaigne, subventionnant leur journal *Le Statut et la Savoie* et il les abandonnera au dernier moment, arguant de « la triste nécessité » de satisfaire aux engagements pris avec la France.

et l'occupation militaire des territoires savoisiens neutralisés en 1815, Dubs, chef de file des modérés, était soucieux de ne pas laisser entraîner la Confédération dans une épreuve de force avec la France. Il en allait de même pour les cantons protestants, comme celui de Vaud, traditionnellement hostile à Genève, qui redoutaient l'arrivée de populations catholiques modifiant, à leur détriment, l'équilibre des confessions laborieusement réalisé au lendemain de la guerre du *Sonderbund*. C'était aussi l'opinion des puissants milieux commerçants et industriels alémaniques, les « Messieurs cotonniers » de Zurich, hostiles à un conflit économique avec le Second Empire. La Prusse, de son côté, voyait désormais d'un bon œil l'affaiblissement de l'Autriche au lendemain des victoires franco-sardes de 1859, qu'elle avait en tête d'évincer de la Confédération germanique, ce qui adviendra en 1866.

Plus déterminant fut le fait que Cavour, dès le lendemain de la cession, se désintéressa complètement de la Savoie et de Nice, dont le changement de nationalité n'était pas encore effectif pour, écrivait-il à son homme de confiance Nigra « nous débarrasser de cette tunique de Nessus, qui nous brûle ». Il était déjà occupé par les affaires du Royaume de Naples dont il allait contrôler, au bénéfice du Royaume de Sardaigne, la conquête par les *Mille* de Garibaldi. Le retrait des fonctionnaires transalpins en poste dans le Duché laissait le champ totalement libre aux militants « annexionnistes » profrançais. Le sénateur Armand Laity, envoyé personnel de Napoléon III, avec pleins pouvoirs, parcouru la Savoie du 4 au 23 avril 1860 pour préparer et assurer le succès du plébiscite. Avec Jacquier-Chatrier, à Bonneville, et Pissard, à Saint-Julien, il mit au point la formule de la *Grande zone franche*, étendant à 85,2 % de la superficie et 67,2 % de la population du nouveau département de la Haute-Savoie le régime douanier de la *Petite zone* créée en 1816 autour de Genève. Cette concession désamorça le mouvement réclamant la réunion de la Savoie du Nord à la Suisse imprudemment promise par l'Empereur à Kern, ministre de la Confédération, à Paris et par le vote « oui et zone », assure le succès massif du vote des 22 et 23 avril 1860.

Les débuts du régime français furent marqués par une adhésion quasi totale des Savoyards au Second Empire, comme l'indiquèrent, en décembre 1860, les premières élections, au suffrage universel, des municipalités - le maire étant nommé par le gouvernement comme l'était le syndic du temps sarde - les conseils généraux des départements et le Corps législatif. Elles désignèrent des « annexionnistes » sans grand relief : Bartholoni et Pissard en Haute-Savoie et en Savoie Ernest de Boigne à Chambéry, seul à Moûtiers - Saint-Jean-de-Maurienne Amédée Greyfié de Bellecombe se distinguait par une très forte personnalité. « Fanatique catholique », magistrat révoqué pour son hostilité à la loi sur les couvents, il avait pris la profession d'avocat et avait été, sur le plan local, l'un des *leaders* les plus actifs du mouvement profrançais. La cession avait simplifié le paysage politique de l'ex-Duché, car les aristocrates monarchistes et les démocrates « gouvernementaux » qui avaient opté pour le Piémont s'étaient établis outre-monts, laissant le champ libre aux conservateurs catholiques et aux « cavouriens » demeurés au pays et devenus, peu à peu, par raison, des gens qui avaient accepté la France dans l'espoir d'y voir triompher « les libertés ». L'acceptation du Second Empire se

manifesta spectaculairement par les manifestations d'enthousiasme populaire qui accompagnèrent la visite de Napoléon III et d'Eugénie, du 27 août au 5 septembre 1860. Les festivités d'Annecy avaient laissé à l'Impératrice un souvenir inoubliable qu'elle évoquera encore soixante ans plus tard : « moi, je me voyais assister aux noces éternelles de la France et de l'Empire ».

Le bilan de la première décennie française, de 1860 à 1870, est contrasté. Il présente des aspects positifs. Passés les premiers étonnements et froissements réciproques, les Savoyards s'habituerent rapidement à être efficacement administrés par les fonctionnaires venus « de l'intérieur » qui rompaient avec le laxisme - voire le laisser aller - du temps sarde. La condition matérielle de la population s'améliore, sans qu'on pût parler de la prospérité promise par les propagandistes profrançais et escomptée par les masses, au sortir du profond marasme des années précédentes. Le gouvernement consacra de gros investissements à l'amélioration des structures routières et aux bâtiments publics, à l'exception du réseau ferroviaire, limité au Lyon - Genève et au Culoz - Modane, dont un embranchement n'arrivera jusqu'à Annecy qu'en 1866. Certains secteurs bénéficièrent de l'afflux de la clientèle bourgeoise, au pouvoir d'achat élevé, comme les stations thermales d'Aix et d'Evian ou les villégiatures de montagne (Chamonix). Les activités économiques de base connurent un développement plus limité ou entrèrent en crise. Le travail de la terre, qui occupait une grande partie des actifs, fut incité à se moderniser par des sociétés d'agriculture et des comices, mais il demeura une polyculture d'autoconsommation à base céréalière et viticole, l'élevage du gros bétail demeurant pénalisé par le manque de sélection des animaux. Alors que les régions de montagne profitaient de la propriété collective des alpages et des forêts, les campagnes de l'avant-pays où le métayage et le fermage étaient très répandus demeuraient routinières et sous-développées. La Savoie rurale restait un pays pauvre, qui continuait à avoir recours à l'émigration vers Paris et la France, Genève, l'Algérie ou les États de la Plata. Dans les contrées du nord, la non reconnaissance par la Suisse de l'annexion et des frontières douanières étendues fit que les avantages de la *Grande zone* tardèrent à se faire sentir, jusqu'à la conclusion du traité de commerce franco-suisse de 1881, qui permit à ce régime de fonctionner pleinement. Plus difficile fut la situation de l'industrie, aux structures demeurées archaïques, sidérurgie et verreries marchant au bois ou au lignite, puis tributaires de coûteuses importations de houille. Elle fut confrontée à la concurrence des fabriques de l'intérieur de l'Empire, tandis que l'horlogerie du Faucigny demeurait tributaire de la *Fabrique* genevoise. Les activités furent frappées par la dépression cyclique des années 1865-1867 : la filature de coton d'Annecy qui était avant l'annexion la plus grosse usine du Royaume, privée de matières premières par la Guerre de Sécession des États-Unis, entra en crise et dut cesser son activité pendant quelques années.

Cette croissance modérée et les perturbations n'altérèrent cependant pas gravement le climat social des « départements annexés ». C'est du domaine politique que vint le rapide désenchantement d'une partie croissante de l'opinion savoyarde. Le paradoxe de l'annexion est qu'elle intervient au moment où la puissance internationale de Napoléon III et son emprise autoritaire sur la France commencent à faire place à la mise en question, puis au déclin de son régime. Les premières

mesures de desserrement de l'Empire autoritaire du 24 novembre 1860 - débat au Corps législatif et au Sénat d'une adresse en réponse au discours du trône et élargissement du droit d'amendement - donnent aux Grands corps de l'État une participation plus directe au gouvernement, « annoncent le réveil de la vie politique française » (E. Anceau) et permettent à l'opposition de se manifester. Mais en Savoie c'est la politique italienne de l'Empereur qui va créer l'éloignement et la rupture des catholiques. Dans leur hostilité à la laïcisation de l'État pratiquée par Cavour, ils s'étaient tournés vers Napoléon III, protecteur du pouvoir temporel du Pape, sans prendre nettement conscience du fait - ou sous-estimant - que la dynamique du mouvement national, dans la Péninsule, allait entraîner graduellement le souverain à abandonner le soutien à Pie IX. Par la plume du publiciste La Guéronnière l'Empereur avait tenté, en février 1859, de rassurer l'opinion par une brochure intitulée *Napoléon III et l'Italie*, indiquant que, dans le remaniement de l'Italie « le bon droit du Saint-Siège serait respecté ». Mais en décembre de la même année, au lendemain de l'inapplicable Paix de Zurich, dans un nouvel écrit, *Le Pape et le Congrès*, il incitait le Souverain Pontife à renoncer de lui-même à la plus grande partie de ses États, au profit du Piémont. L'inquiétude croissante des annexionnistes catholiques fut portée à son comble l'année suivante lorsqu'en septembre 1860 Cavour, pour arrêter Garibaldi dans sa marche sur Naples, après la prise de la Sicile par l'expédition des *Mille* et éviter qu'une vague démocratique ne submergeât l'Italie, fait traverser les États de l'Église par les troupes sardes qui, le 18 septembre, dispersent à Castelfidardo les volontaires pontificaux commandés par Lamoricière, créant dans le monde des catholiques la surprise et l'indignation. Ceux de la Savoie, au nombre de 38715, signant une adresse de fidélité au Pape que Pantaléon Costa de Beauregard va, personnellement, remettre à Pie IX. Le 9 juillet 1861 Amédée Greyfié de Bellecombe démissionnait de son mandat de député et passait à l'opposition. De leur côté, les libéraux, devenus républicains, prenaient dès 1865 le contrôle des municipalités des principales villes. Les « annexionnistes » de 1860 se détachaient de plus en plus du Second Empire et aux élections de 1869, dans la circonscription de Thonon - Bonneville, le baron François d'Yvoire, catholique d'opposition, battait le candidat officiel Bartholoni grâce au désistement du *leader* républicain Jules Favre. En septembre 1870, après la capitulation de Sedan, lors de la guerre contre la Prusse, le Second Empire s'écroulait dans l'indifférence générale ou l'hostilité affichée des Savoyards qui, dix ans plus tôt, avaient follement acclamé le couple impérial.

Le gouvernement provisoire prolonge la lutte jusqu'en février 1871, dans la guerre *de la Défense nationale* à laquelle participent activement les volontaires et Francs-tireurs savoyards. Une république de fait s'est instaurée, mais, au cours d'une longue période transitoire, elle hésite sur le nouveau régime à donner au pays. Les conservateurs-monarchistes qui ont conclu la paix avec l'Allemagne songent à rétablir la royauté des Bourbons et évincent Thiers, qui s'est prononcé pour la République. La constitution de 1875, qui a défini la forme républicaine de l'État, est interprétée dans un sens monarchique par Mac-Mahon et le gouvernement de l'*Ordre moral*, mais le régime est peu à peu battu en brèche par les démocrates qui, en 1879, font triompher « la République aux Républicains ».



Au cours de cette période, la Savoie, où la royauté des Bourbons - dont la restauration est au demeurant rendue impossible par l'échec de la « fusion » entre Légitimistes et Orléanistes - n'avait pas de racines, est *ardemment républicaine* et soutient Gambetta. Pendant les soixante-cinq ans qui vont de 1875 à 1940 la Gauche « opportuniste », puis radicale-socialiste, renforcée par l'émergence plus tardive des socialistes et des communistes, demeure la force politique dominante en face d'une Droite à forte composante catholique, très combative, mais qui en dépit de succès électoraux temporaires, ne conservera jamais la majorité dans les deux départements. C'est sous la République que s'opère la véritable annexion, par l'intégration définitive à la France. Dans la décennie 1880-1890 plusieurs faits politiques et socio-économiques cumulent leurs effets<sup>3</sup>. C'est dans ce climat politique et psychologique contrasté que se déroulent, en 1892 et 1910, les deux premières commémorations de l'annexion.

### 1892. La découverte des ancêtres

Jusque sous le Second Empire l'historiographie de la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle avait été essentiellement influencée par les deux thèmes fondamentaux de l'œuvre de Joseph de Maistre : « Contre-Révolution et mysticisme de teinte catholique » (R. Triomphe). En 1862 et 1865, le cardinal Billiet publiait les deux ouvrages les plus typiques de cette interprétation des événements : la biographie - hypercritique et dénigratrice - du conventionnel jacobin Philibert Simon et les *Matériaux pour servir à l'histoire ecclésiastique du diocèse de Chambéry*. Les années 1880 voyaient l'apparition d'une nouvelle lecture de la période révolutionnaire lorsque les deux sénateurs et historiens « républicains » André Folliet et César Duval, relayés par Joseph Dessaix, neveu du fameux général d'Empire chablaisien, inauguraient la chronique de la période 1792-1815, avec la participation des hommes politiques et des militaires savoyards aux fastes de la *Grande Nation* française. Les Radicaux au pouvoir se découvraient les héritiers de la première génération des démocrates qui, en 1792, avaient été les artisans de réunion de leur pays à la France. C'est dans cet esprit que l'opinion accueillit la double célébration du centenaire de la prise de la Bastille, en 1889, et de l'annexion de la Savoie, en 1892. À ce moment s'enracine l'interprétation « décisionnelle » de cette réunion, qui aura cours jusqu'en 1960 : elle a été l'œuvre des Savoyards eux-mêmes, qui

3.

- En 1881 les lois scolaires de Jules Ferry instaurent l'école primaire laïque, gratuite et obligatoire, qui élève le niveau d'instruction des enfants et les éduque dans le civisme et le patriotisme.
- En 1884, loi municipale qui fait de la commune une petite démocratie locale gérée par un conseil et un maire élus, et fondée sur le suffrage universel des citoyens.
- Service militaire obligatoire, facteur d'homogénéisation nationale en mêlant les conscrits savoyards à ceux des autres régions.
- Généralisation des fruitières coopératives et de l'élevage laitier, faisant entrer la paysannerie dans l'économie monétaire.
- Construction d'un réseau ferroviaire soudant la Savoie aux autres départements.
- Houille blanche et industrialisation née de l'électricité.

l'ont souhaitée et réalisée. Elle est exposée dans un écrit du militant républicain Charles Burdin, au titre significatif : *L'annexion de 1792 et son centenaire. Réponse avec pièces et documents, à quelques-uns qui ont prétendu que la Savoie ne s'est pas donnée librement à la France*<sup>4</sup>.

Après le centenaire du 14 juillet 1789, « aube de la plus belle, de la plus féconde Révolution du monde », celui de 1792 allait être fêté par les Savoyards « avec un enthousiasme plus ému et une joie plus intime ». La thèse de Burdin est que l'annexion de 1792 constitue l'événement majeur, dont découle celle de 1860, qui en est l'inexorable conséquence ; un « retour au giron familial, impatientement attendu, ouvertement désiré ; mais il était prévu et nous paraissait à tous inéluctable ». L'idée d'élever à Chambéry un monument commémoratif fut chaleureusement accueillie par les Conseils généraux des deux départements, les municipalités, « la très grande majorité des journaux et la puissante colonie savoisiennne de Paris s'empessa de lui apporter le concours le plus actif ». Mais « hélas, dans un milieu heureusement circonscrit, on se refusa à reconnaître ce sentiment si simple. . . Pour eux, il n'y avait eu qu'une annexion valable et dont le souvenir fût digne d'être célébré, celle de 1860. Ils calomnièrent avec rage nos pères glorieux de 1792 et l'œuvre de leur libre volonté ; ils prétendirent que cette première annexion fut la conséquence, qu'ils considéraient comme funeste, d'une conquête violente, d'un rapt, d'un crime ! » Cette version était explicitée « par un ancien candidat royaliste malheureux [aux élections de 1885 et 1889] M. le Comte [Régis] Fernex de Mongex [1844-1924] maire de Planaise » dans une lettre de refus de s'associer au projet d'un monument ; « reproduite à l'envi par les journaux de son opinion, qui s'empressent de la commenter, dans le sens que l'on devine ». L'avocat chambérien Fernex de Mongex, monarchiste, assure que « l'annexion de 1792 a été imposée ; elle n'a pas été consentie par le pays tout entier. Des milliers de Savoyards, enfants du peuple, l'ont combattue, au prix de leur fortune, de leur liberté et même de leur vie. Elle est l'œuvre exclusive d'un parti ». Ces assertions furent reprises par des publicistes, comme Cordier, écrivant dans le *Nouvelliste de Bordeaux* : « avec la logique ordinaire des Républicains, les démocrates savoisiens qui flétrissent la conquête violente de l'Alsace-Lorraine par l'Allemagne prétendent faire célébrer par leurs compatriotes, non pas la libre annexion de 1860, mais la conquête violente de 1792 ».

La démonstration de Burdin et de ses amis est qu'en 1792 la France laissa aux Savoyards la liberté de choisir leur destin, sans leur imposer l'annexion qu'ils souhaitaient unanimement. Liberté jugée excessive par Burdin, qui critique le général Montesquiou, commandant les troupes entrées en Savoie, « ce bizarre conquérant » écrivant à Doppet, vice-président de l'Assemblée nationale des Allobroges, le 28 octobre 1792, « Je suis de ceux qui pensent que ce n'est ni l'intérêt de la France, ni l'intérêt de la Savoie de se réunir. Ce n'est pas dans l'intérêt de la France, parce qu'elle ne doit pas effaroucher l'Europe par un agrandissement de territoire, auquel elle a formellement renoncé. La réunion n'est pas non plus de l'intérêt de la Savoie, car des impositions mises en proportion de la dette française mettraient

4. Chambéry, Presses de C.P. Ménard, 1890, 132 p.

ses charges au-dessus de ses moyens. D'ailleurs, est-il sûr que la constitution française convienne déjà au peuple savoisien ?... Je pense donc que ce qui conviendrait le mieux aux deux peuples serait la formation de la Savoie en république indépendante, alliée à la France et ce qui, dans la suite, serait peut-être plus utile à la Savoie, ce serait d'entrer dans la Confédération helvétique ». C'est donc la volonté des Savoyards qui s'impose et qui eut raison des hésitations de la Convention. Ils se montrèrent, dans leur détermination, plus Français que les Français eux-mêmes !

Pour les Républicains de 1890, « il y aurait danger à laisser impunément dénaturer le caractère de l'annexion de 1792, accomplie par le vœu solennellement exprimé des populations et avec des garanties de liberté que l'annexion de 1860 - qui fut tout aussi sincère, cependant et non moins ardemment désirée - ne comportait pas point ». En effet, si, « par le traité du 24 mars 1860, précédant le vote admirable du 22 avril, les Savoyards, presque à l'unanimité, témoignèrent de la force et de la persistance de leurs sentiments français, il est indéniable que si, par impossible, leur vote eût été contraire à l'annexion, le gouvernement impérial aurait passé outre. La proclamation de M. Dupasquier, Gouverneur [intérimaire] de la Savoie, du 9 avril 1860, ne peut laisser aucun doute à cet effet : “Il ne suffit plus, disait cette proclamation, de se prononcer entre le Piémont et la France ; les versants français des Alpes, irrévocablement cédés par notre Gouvernement [de Turin] ne peuvent plus appartenir à l'Italie. En conséquence, la question est de savoir si nous approuvons (oui ou non), le traité du 24 mars qui nous a réunis à la nation française, ou si nous préférons livrer notre pays aux chances imprévues d'un avenir inconnu”. Le langage est évidemment comminatoire, on y sent percer une inquiétude et une vague menace... aucun doute ne pouvait exister sur les aspirations des Savoyards ; l'annexion de 1792 et les 23 années de vie commune avec la France qui la suivirent avaient trop bien préparé le terrain : 1860 fut le fruit de 1792 ».

Cette interprétation passe sous silence le rôle décisif de Napoléon III dans la seconde annexion. Les Républicains de 1892 qui avaient fait leurs premières armes en politique dans l'opposition au Second Empire ne voulaient pas reconnaître la dette des Savoyards envers Badinguet « l'homme du deux décembre ». On touche ici à un caractère fondamental de l'opinion de la quasi-totalité de l'historiographie savoyarde de l'annexion : le silence « mémoriel » sur Napoléon III dans la perception et la représentation de l'événement. Le vaincu de Sedan - à l'instar de ce qui se passe, d'ailleurs, pour la majorité des Français - sort de l'histoire nationale, ou n'y demeure que pour être l'objet de critiques et de réprobations.

## 1910. Un cinquantenaire polémique

Au cours des trois premières décennies de la « Troisième », la Savoie s'assimile rapidement aux institutions et à la vie politique républicaines. Ses élus participent à l'affermissement du régime, menacé par les crises, comme le Boulangisme et l'Affaire Dreyfus qui, au demeurant, ne perturbent pas en profondeur les deux départements. Comme à l'époque sarde de 1848-1860, c'est le statut de l'Église

catholique qui motive à nouveau une opposition combative. Le ralliement des catholiques à la République, décidé en 1890 par le Pape Léon XIII, les fait sortir de leur abstention et ils participent très activement aux batailles électorales et parlementaires. La laïcisation de l'État s'en prend tout d'abord aux congrégations religieuses, dont l'activité est limitée et certaines d'entre elles interdites, par les lois de 1880 et de 1901, puis au clergé séculier qui fait l'objet, en 1905, de la séparation de l'Église et de l'État. En Savoie comme dans le reste du pays, les élections législatives de 1910 donnent la majorité aux Radicaux-socialistes, anticléricaux et francs-maçons. C'est dans le climat tendu des luttes confessionnelles que se déroule le cinquantenaire de l'annexion. Il est organisé en deux séries de manifestations qui s'ignorent et, plus souvent, s'affrontent : les Républicains laïques et les conservateurs-catholiques, dont une partie défend les thèses royalistes de l'*Action française*.

Les célébrations sont organisées à Paris et dans les principales villes savoyardes. Les républicains qui ont, en quelque sorte, le label de la communication « nationale » sacrifieront le 10 juillet, au rituel du gigantesque banquet officiel de 2000 convives, réunissant le personnel dirigeant de l'État et les élus et notables savoyards, comme cela avait eu lieu lors des Expositions universelles de 1889 et de 1900. Il avait été précédé les 13 et 14 juin par des cérémonies municipales à Chambéry et Annecy et dans les principales communes. L'ambiance y sera populaire et folklorique, avec des costumes et une iconographie de cartes postales représentant, affectueusement enlacées, les deux sœurs de la République et de la Savoie. Les prélats des quatre diocèses et leur clergé se tiendront poliment à l'écart de ces festivités où la rhétorique des discours officiels exaltera, génériquement, l'attachement des populations à la France et l'annexion, présentée comme un fait acquis, allant de soi sans que fût explicitée sa genèse et soulignée l'action de Napoléon III, car le préjugé anti-bonapartiste demeurerait vivace. Du 3 au 8 septembre, les manifestations du cinquantenaire furent couronnées par la visite du Président de la République Armand Fallières, Franc-maçon et anticlérical et du Président du Conseil Aristide Briand. Ce fut un véritable « festival radical-socialiste », mettant en valeur les bienfaits apportés par la République aux départements annexés, à grand renfort d'inaugurations d'écoles et de mairies. Le périple présidentiel se limita à Thonon, Evian, Annecy, Chambéry, Aix-les-Bains et Albertville à l'exception d'une pointe à Chamonix, fief du pontife radical Émile Chautemps, conseiller général du canton, surnommé par ses adversaires « l'amiral de la Mer de Glace ».

Une aigre polémique mit aux prises les catholiques et les Républicains sur la date du voyage, fixée en septembre dans les journées anniversaires de la chute du Second Empire et non en avril pour évoquer le plébiscite d'annexion. Elle se prolongera lors de l'inauguration, à Chambéry, d'une statue de Jean-Jacques Rousseau, l'un des pères spirituels de la Révolution, apparaissant comme la contre figure de l'anti-jacobin Joseph de Maistre. C'est dans la capitale qu'en avril l'opposition « cléricale » s'était manifestée autour des sociétés d'originaires savoyards, dont la dernière venue et la plus militante était l'*Alliance catholique savoissienne* présidée par Jules Challamel, conseiller général de Sallanches, adhérent de l'Action Française, et animée par l'abbé Joseph Trésal. Le 10 avril 1910 un gala réunit

1200 personnes de l'aristocratie et de la bourgeoisie savoisiennne. Parmi eux des représentants de la génération « annexionniste » de 1860 qui sortait de la scène et évoqua ses souvenirs. La commémoration fut de qualité avec des témoignages et des conférences historiques, comme celle de François Descostes. Elles furent publiées avec les photographies des protagonistes de la réunion de la Savoie à la France, un demi-siècle plus tôt.

C'est avec Joseph Trésal (1867-1939) que l'annexion entre dans l'historiographie. Ce prêtre, originaire de la Tarentaise, exercera son ministère à Paris comme professeur au Petit Séminaire de la capitale. Membre fondateur, secrétaire puis président de l'Alliance catholique savoisiennne, doté d'une solide formation d'historien il publie dans le sillage du cinquantenaire son ouvrage sur l'annexion qui aura deux éditions, en 1913<sup>5</sup>. Pendant un demi-siècle, « le Trésal » sera, pratiquement, le seul tableau d'ensemble des événements de 1860 et constituera la *doxa* sur la question. Il mettait en œuvre une documentation considérable, car l'auteur qui avait toute la bibliographie existante sur la période 1848-1850 avait accès aux archives et correspondances privées des protagonistes catholiques, Costa de Beauregard, Greyfié de Bellecombe, Pissard et aussi du libéral Jacquier-Chatrier. Son livre demeure, à ce titre, une référence fondamentale pour la connaissance de la vie politique du Duché pendant la période constitutionnelle, la genèse et le déroulement de l'annexion sur le plan local. Sa vision du contexte international demeure, en revanche, pénalisée par la persistance du « secret de Plombières » pour la composante sarde des faits et la politique de Cavour, mal compensée par l'utilisation des sources diplomatiques anglaises et françaises publiées dans les *Livres bleus* et les *Livres jaunes* de Londres et de Paris. Trésal demeurait - en termes voilés - mû par un parti pris anti-suisse, surtout contre la Genève protestante. L'accomplissement de l'annexion était dans son analyse, essentiellement dû à l'action des catholiques profrançais et de leur emblématique *leader* Greyfié de Bellecombe, « dont le rôle, du consentement de tous, fut absolument prépondérant », tandis que les prêtres « contribuèrent puissamment à entraîner vers l'Empereur, protecteur du catholicisme, tout le parti conservateur ». Ce fut l'œuvre d'une minorité agissante, « simples citoyens distingués par leurs lumières. . . ils entreprirent avec un désintéressement admirable, la tâche ardue de créer dans la masse, lente à s'émouvoir, en Savoie plus qu'ailleurs, un vif mouvement en faveur de l'intégrité de leur patrie. Ils réussirent à déjouer les intrigues suisses, à faire comprendre au gouvernement la valeur d'une province qu'il connaissait mal ». Le triomphal succès du plébiscite en sera la conséquence logique et toute naturelle. Cet acte - devenu la *vexata quaestio* dans l'historiographie de l'annexion - est décrit dans la version, traditionnelle, de la belle image d'Épinal : « La France recueillait en sa faveur l'unanimité morale. Son nom, sa glorieuse histoire, son drapeau resplendissant au-dessus des partis, avaient fait ce miracle de grouper tous les enfants de la Savoie dans un vote où il y avait de la reconnaissance et de l'admiration pour le passé, un grand sentiment de confiance pour l'avenir ». La conclusion de Trésal sonnait comme un regret et un reproche pour la République : « Après cinquante-deux ans, tous les Savoyards

5. *L'Annexion de la Savoie à la France (1848-1860)*, Paris, Plon-Nourrit, 348 p.

et, en particulier, tous les catholiques, malgré les souffrances causées par la détestable et mesquine politique » pensent qu’une « jeune épouse, en entrant dans la maison de son mari, ne voit pas toujours se réaliser toutes les promesses qu’elle a reçues. Elle cache son chagrin et reste fidèle aux devoirs qu’elle a acceptés. La Savoie ressemble à cette épouse. En se donnant à la France, elle espérait assurer pour toujours, le respect et la liberté de ses croyances. Sur ce point, ses espérances ont été déçues, mais elle n’a cessé, en attendant des jours meilleurs, de déverser son chagrin dans un silence digne et fier et de garder, dans les bons comme dans les mauvais jours, une fidélité inviolable à sa nouvelle patrie ».

### Du cinquantenaire au Centenaire. La Savoie tricolore

De 1910 à 1960, au long des violentes fluctuations qui secouent la conjoncture internationale, l’évolution sociopolitique de la Savoie montre des constances remarquables. La première est que, sous le régime républicain et depuis 1875 déjà, les deux départements dont le comportement politique est semblable, apparaissent comme deux entités menant leur vie propre, tout en éprouvant un fort sentiment d’appartenance commune. Ce dernier aspect ira se renforçant dans l’Entre-deux-Guerres. Le souci de fidélité et de dévouement à la patrie commune, exprimé par Trésal, va se manifester dès le début de la Première Guerre, dans « l’Union sacrée » entre les partis. Les épreuves du conflit font taire les oppositions et les ressentiments qui avaient divisé la Savoie lors du cinquantenaire. La paix revenue, les particularismes régionaux et surtout la bipolarité géographique et historique entre Savoie du Sud et Savoie du Nord, qui avait si fortement marqué les temps de l’annexion, s’effacent au profit d’une unanimité « tricolore » traduite par le radical Antoine Borrel dans sa fameuse formule : « Il y a deux départements, mais il n’y a qu’une seule Savoie ». Revenus des combats les Savoyards du Nord se veulent désormais des citoyens français à part entière, libérés des hypothèques - neutralisation et droit d’occupation militaire - qui, au profit de la Suisse, pèsent sur leur territoire. Il en va de même pour leur statut douanier « zonien » que les nécessités de l’économie de guerre ont fortement modifié, par l’intégration des pays savoyards « francs » à l’espace économique national et dont la dépréciation du franc français par rapport à la devise helvétique va réduire considérablement les avantages. Ces évolutions se produisent dans un climat d’ardent patriotisme dont témoigne, aux élections législatives de 1919, le succès en Savoie et en Haute-Savoie de tous les candidats du *Bloc national*, qui fait entrer des anciens combattants à la « Chambre bleu horizon » couleur de l’uniforme des « Poilus ». Les conditions de la vie politique ont changé, depuis l’avant-guerre car l’antagonisme entre catholiques et anticléricaux, qui en était l’un des thèmes principaux, a fait place à un apaisement sanctionné par la reprise des relations diplomatiques avec le Vatican, rompues après 1905 et à un *modus vivendi*. Après la séparation, par la réaction ultramontaine de Pie X, se développera dans le petit clergé et le monde rural un catholicisme social, loyalement attaché à la République, qui s’épanouira dans le MRP [Mouvement Républicain Populaire] après la libération.

Sur le plan international, en dépit de « l'esprit de Genève », siège de la Société des Nations, prévaut en Savoie une attitude nationaliste. La suppression en 1923 de la *Grande zone franche* provoque de 1928 à 1934 un très violent conflit entre la France et la Suisse, arbitré par la *Cour internationale de Justice* de La Haye. Les deux États, à une époque où la coopération transfrontalière est encore une notion inconnue, vont demeurer face-à-face, sur leur quant-à-soi. Le comportement des Savoyards, essentiellement imbus de leurs prérogatives nationales, persiste dans les années qui précèdent la Seconde Guerre. Après l'embellie de la fraternité d'armes de 1915-1918 et la tolérance initiale envers les débuts du Fascisme, les relations franco-italiennes se détériorent irrémédiablement, à partir de 1938, avec le resserrement de l'alliance entre Mussolini et Hitler. Le patriotisme des Savoyards se manifeste durant la Guerre de 1939-1940 et leur attachement à la France est - il faut bien le dire - à son comble dans le « maréchalisme » des premières années de Pétain, alors qu'ils croient que le « vainqueur de Verdun » les conservera au sein de la mère patrie devant les convoitises du *Duce*<sup>6</sup>. C'est la dérive « collaborationniste » du Régime de Vichy qui, en 1943, fera basculer dans la Résistance une Savoie écrivant une nouvelle page de son histoire. Dans ces années l'annexion de 1860, présentée dans sa version traditionnelle de « dédition » volontaire à la France est un article de foi hors de toute discussion. État d'esprit qui persistera jusqu'à l'avènement de de Gaulle en 1958 ».

## 1960. Le centenaire des certitudes

Quelques traits caractérisent les commémorations du Centenaire. L'événement fut historiquement présenté dans une optique « sabaudo-française », mettant fortement l'accent sur les aspects locaux, autour du vote plébiscitaire présenté comme une action « décisionnelle » et non la ratification d'un fait acquis par les populations de la Savoie et de Nice. « L'objectif est affiché d'emblée, sans hésitation ni contestation possible. Il s'agit de célébrer le don volontaire de la Savoie à la France, selon une thèse répandue depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, magnifiée par les sacrifices militaires et accentuée par la grande peur de 1940, puis les luttes de la Libération » (C. Sorrel). Cette interprétation est formulée catégoriquement par l'académicien historien Daniel Rops, qui apparaît comme le maître à penser du centenaire : « En 1860, la Savoie s'est autodéterminée... Si l'intégration du peuple savoyard à la conscience nationale s'est faite telle qu'on n'imagine même plus que cette union, jadis, ait pu ne pas exister, c'est bien parce que le rattachement s'est opéré par un acte de volonté libre, dans l'ordre logique de la géographie et de l'histoire, dans l'élan et la confiance ».

Il va en résulter une curieuse mutation sémantique. Le terme *annexion* avait été jusque-là toujours employé pour désigner le changement de nationalité de 1860 ;

6. Assertion répandue par la propagande fasciste, mais inexacte car la Savoie, à la différence de Nice, de la Corse, du Tessin, de la Tunisie, de Djibouti, ne figurait pas dans les objectifs de guerre du *Duce*, comme je l'ai démontré dans mon étude « Mussolini voulait-il reprendre la Savoie à la France ? », *Mémoires et Documents de l'Académie Chablaisienne*, Tome LXVII, 1994, p. 3-79.

dont témoignent de nombreuses « rue de l’annexion ». Il va être concurrencé, puis totalement évincé du vocabulaire usuel par le nom, édulcoré, de *rattachement*. L’adoption de cette version va être facilitée par le contexte du début de la V<sup>e</sup> République. La France de 1960 sortait de la période de la Libération et de la IV<sup>e</sup> République qui, après l’ère Pétain, avaient vu le rétablissement des institutions démocratiques fondées sur le suffrage universel. Le 21 décembre 1958 le Général De Gaulle avait été désigné comme Président de la République par des « électeurs présidentiels » et les deux départements savoyards lui avaient accordé 86,4 % des suffrages en Haute-Savoie et 75,9 % en Savoie, sur une moyenne nationale de 76,5 %. La population savoyarde en croissance démographique comporte toujours une forte composante de souche autochtone en face des habitants venus des autres départements et des étrangers, majoritairement d’origine européenne. La reconstruction du pays est achevée dans le climat euphorique des « Trente glorieuses » (1946-1975) avec la civilisation de la consommation, l’optimisme de la croissance continue, la prospérité où l’argent coule à flots. La structure centralisée de l’État, de type napoléonien, est un dogme qui n’est pas mis en question. Sur le plan extérieur la France métropolitaine une et indivisible a intégré ses anciennes colonies dans une *Union française* qui commence à être menacée par les mouvements indépendantistes alors que l’Algérie est en rébellion ouverte depuis 1954. La politique extérieure s’exprime dans l’*Europe des Six* où la France et l’Allemagne de l’Ouest, réconciliées par l’entente De Gaulle - Adenauer, imposent leur suprématie aux autres membres : Italie et Bénélux, à distance de la Grande-Bretagne et des États-Unis. Le prestige dont jouissent encore la France et son président ne sont pas sans rappeler celui qu’exerçait en 1860 Napoléon III sur le Second Empire et l’Europe, et facilite aux Français de 1960 la perception du contexte de l’annexion de la Savoie. Le centenaire sera ainsi comme une grand’messe patriotique nationale et nationaliste, vécu dans la participation unanime et l’enthousiasme des Savoyards, dont je puis porter témoignage ayant été l’un des protagonistes de ces célébrations. Il fut l’œuvre des deux départements, préparé et animé par un *Comité du Centenaire* réunissant des personnalités de toutes les sensibilités politiques sous la présidence de Louis Martel, ancien député MRP de la Haute-Savoie et la vice-présidence de M. Faure, Directeur des Douanes à Chambéry avec, au secrétariat, André Perret, archiviste départemental de la Savoie.

La Savoie fut, en cette année 1960, la province vedette de la France, choisie comme siège de réunions et de congrès nationaux (anciens combattants, chasseurs alpins, Crédit et Mutualité agricole). Une mention particulière doit être faite du 88<sup>e</sup> Congrès des Sociétés savantes, qui se tint au début d’avril à Chambéry et Annecy, dont le volume des *Actes de la Section d’Histoire moderne et contemporaine* contient de nombreuses contributions sur l’annexion. Aucune autre période du passé savoyard ne fut autant « racontée » par la plume et la parole que la réunion du duché à la France. Des conférenciers traitèrent des événements de 1860 de la Savoie. Dès le 9 décembre 1959 Paul Guichonnet (« le maître d’œuvre du Mémorial qui fut le conférencier le plus demandé » aux dires de la presse de l’époque) avait, à Bonneville, devant un grand concours d’auditeurs, inauguré la série des évocations sur un thème qui allait être traité à l’envi : « Comment la Savoie devient française ».



L'annexion fut portée à la connaissance d'un très large public par un fascicule à grand tirage, de la *Documentation Française* (P. Guichonnet). Elle fit également l'objet d'un grand nombre de publications et de numéros spéciaux des revues, recensées par Robert Gabion, qui en a dénombré autour de cent cinquante<sup>7</sup>. De qualité très inégale, elles décrivent comment la réunion de la Savoie fut localement vécue sans apporter de renouvellement majeur à la connaissance des faits. La participation « étrangère » aux contributions fut très limitée : aucun Italien ou Britannique, à la notable exception du Genevois Luc Monnier, reprenant le thème de sa thèse de 1932, *L'annexion de la Savoie et la politique suisse*. Les provinces voisines de la Savoie, notamment le Dauphiné, relatèrent l'écho de l'annexion sur leur population et la Monnaie de Paris réédita la médaille commémorative de 1860. En Savoie des lieux historiques furent ouverts au public, comme les châteaux de Thorens avec les souvenirs de Cavour, ou de Beauregard. Dans les publications, une place à part doit être faite au *Mémorial de Savoie. Le livre du Centenaire. 1860-1960*, volume de 465 pages in 40, publié par les Imprimeries Réunies de Chambéry, sous les auspices du *Comité du Centenaire*. Son inspiration et son contenu sont tout à fait caractéristiques de la manière dont l'annexion fut perçue et évoquée, cent ans après son accomplissement : une vision de la sorte de prédestination historique et culturelle vouant la Savoie à devenir française et un bilan d'un siècle au sein de sa nouvelle patrie. L'historique détaillé de la période 1859-1860 ne constituait en effet que 12 % du texte contre 14 % pour les premières années françaises, de 1860 à 1875. Les résultats du plébiscite étaient indiqués sans qu'une analyse critique fût consacrée au vote des populations<sup>8</sup>.

Les commémorations officielles et populaires auront lieu selon un rituel rappelant celui du cinquantenaire, mais dans une tonalité politique de consensus, le ralliement à la République était désormais un fait acquis. Le clergé qui avait fait en 1910 commémoration à part s'associe sans restrictions et avec zèle au centenaire. Les symboles des comptes-rendus et commentaires de la presse - « délire populaire » à Chambéry, « como de 20000 personnes » à Albertville - expriment pour une fois la vérité. La France officielle rendit hommage à la Savoie par la participation de plusieurs ministres aux cérémonies et par des gestes symboliques comme, le 5 juillet, la réception - fort compressée - par l'Académie de Savoie d'une

7. « Bibliographie du Centenaire », *Revue Annesci*, 8 (1961), 9 (1962), 10 (1963).

8. Le mémorial était divisé en quatre parties, après une préface d'Henry Bordeaux. I - *La Savoie avant le rattachement* (30 % du texte) : Tableau géographique de la Savoie (Raoul Blanchard) ; Des origines au Moyen-Age (André Perret) ; Du Moyen-Age à la Révolution (Henri Ménabréa) ; La Révolution et l'Empire (Robert Avezou) ; Le droit savoyard, trait d'union entre le droit français et le droit commun (Chanoine Raoul Naz) ; La Savoie dans l'art français (Raymond Oursel) ; La Savoie terre de langue française (Chanoine Victorin Ratel) ; Nice et Savoie. Un demi-millénaire de vie commune (Robert Latouche). II : *La période sarde et l'Annexion (1815-1860)* (Paul Guichonnet, 12 % du texte) ; *Les premières années du régime français (1860-1875)* (Jacques Lovie, 14 % du texte). III - *Cent ans de vie française* (44 % du texte) : Introduction (Germaine Veyret) ; Les voies de communications (Pierre Préau) ; L'évolution démographique (Henri Onde) ; Agriculture, élevage, forêts (François Plagnat) ; De l'artisanat à la grande industrie (Germaine Veyret) ; Le tourisme (Paul Guichonnet) ; L'alpinisme (Paul Payot) ; La Savoie émigrante et missionnaire (Chanoine Marcel Déchavassine) ; Les Savoyards dans l'armée française (Général Georges Lestien) ; L'art moderne en Savoie (Gilbert Durand) ; Conclusion (Louis Martel).

délégation de l'Académie française dont le Savoyard Vaugelas avait été, en 1635, l'un des membres fondateurs. Il est difficile d'apprécier l'impact réel de l'évocation de l'annexion sur le grand public français dont la majorité n'avait sans doute jamais entendu parler. . . En Savoie les temps forts furent marqués, dans toutes les communes, par des sonneries de cloches, le 24 mars, jour de la signature du Traité de Turin et le 22 avril, anniversaire de plébiscite rappelé, à Chambéry, par une séance solennelle de la Cour d'appel en présence du ministre de la Justice, instance qui avait proclamé les résultats du vote. Les festivités eurent lieu selon un rituel éprouvé : réceptions dans les préfectures de Chambéry et d'Annecy, cortèges folkloriques avec la présence de l'inévitable ramoneur, réunions et banquets, exécution de pièces de théâtre et de cantates de circonstance, pavoisements, illuminations et détonations des « boîtes ». Les colonies savoyardes de la capitale, des grandes villes de la métropole, des terres lointaines de l'Outre-mer et de l'étranger ne furent pas en reste. Deux grands moments furent au cœur des célébrations. Ce fut tout d'abord, du 26 au 28 mars, pour rappeler la signature du traité et la démarche des quarante et un notables venus aux Tuileries adjurer Napoléon III de ne pas démembrer leur pays en faveur de la Suisse, la « montée » à Paris, par train spécial, d'un millier d'élus des deux départements - maires et adjoints, conseillers généraux, parlementaires. Les temps forts furent, dans le grand amphithéâtre de la Sorbonne, l'accueil des Savoyards et des Niçards par le Premier ministre Debré entouré, pour Nice, de René Cassin, juriste, futur prix Nobel de la Paix et, pour la Savoie, de Louis Armand, le fils des instituteurs de Cruseilles, résistant, grand commis de l'État, figure emblématique de la méritocratie républicaine<sup>9</sup>. Après la réception à l'Hôtel de Ville de Paris, le grand banquet, la soirée folklorique, ce furent, le lendemain, la messe solennelle à Notre-Dame de Paris et le *Te Deum* en présence du Prince Napoléon, avec qui les Bonaparte sortaient de l'ostracisme officiel dont ils étaient frappés depuis 1870 ; puis ceints de leurs écharpes tricolores, la remontée des Champs-Élysées jusqu'à l'Arc de Triomphe, pour ranimer la flamme du soldat inconnu.

Le clou final du centenaire fut, du 6 au 9 octobre, écho, à quelques jours près, du voyage impérial de 1860, la visite du Général De Gaulle. Le chef de l'État, en dépit de la pluie qui perturba les cérémonies, fut l'objet des ovations et d'un immense concours de foule. Arrivé de Grenoble, à Annecy ce fut le soir suivant le pèlerinage au cimetière national de Morette où reposent les maquisards du

9. Les Savoyards avaient rejoint dans la capitale des représentants du Comté de Nice. Bien que dans l'histoire des événements de 1860 on fasse toujours état du binôme Savoie et Nice, leur réunion à la France eut lieu par des cheminements parallèles mais distincts. Le Duché et le Comté furent, certes, constamment présents et liés dans la pensée et l'action de Cavour au cours de sa tractation avec Napoléon III et la diplomatie française pour leur cession. En revanche la perception qu'eurent les populations de leur changement de nationalité ne fut pas identique et unanimement ressentie, mais séparée, sans interférences réciproques. Nice vota son annexion une semaine avant la Savoie sans que ce résultat influençât les déterminations des Savoyards. Au cours de leur vie commune au sein de la monarchie de Turin les relations entre les deux entités n'avaient jamais été très étroites, chacune ayant avec la dynastie et le gouvernement des relations directes, « verticales », alors que les rapports interprovinciaux « horizontaux » étaient beaucoup plus lâches, voire inexistantes. Lors du cinquantenaire de 1910 l'annexion de Nice ne pas évoquée dans les commémorations savoyardes ; en 1960 elle fut citée dans les ouvrages savoyards, mais sans faire l'objet d'analyses historiques comparées.

Plateau des Glières, puis les haltes à Cruseilles, Saint-Julien, Annemasse, Thonon et Bonneville. Le dernier jour fut, après le passage à Aix-les-Bains, consacré à Chambéry où, après la cérémonie au château, le cortège gagna par autorail rapide Saint-Jean-de-Maurienne et Albertville avant de gagner Lyon-Bron pour l'envol vers Paris. Tout au long du périple, le Général ne se départit pas de son style : hauteur olympienne et courtoise attention aux préoccupations de ses auditeurs. Il salue « l'immense adhésion des Savoyards de 1860 à la France » et constate que « depuis 1860, quelle province fut plus française que la Savoie ? Aucune ».

## 2010. Le cent-cinquantenaire ou l'annexion revisitée

Les années 1960-2010 ont vu se produire de profondes mutations, tant dans l'historiographie savoyarde de l'annexion que dans la perception de cet événement par les populations de la Savoie et de Nice.

Durant les cinq décennies qui suivent le centenaire le chantier des recherches demeure ouvert et actif et, après la flambée de 1860, les publications continuent à un rythme soutenu. Pour donner un ordre de grandeur la bibliographie des ouvrages et études importantes recensée dans *La Savoie et l'Europe. Dictionnaire historique de l'annexion*<sup>10</sup> cite quarante-six titres pour la période 1911-1959 et cinquante-cinq de 1961 à 2009. On peut désormais dire que la genèse et la réalisation de l'annexion sont connues et ont permis d'élaborer des synthèses<sup>11</sup>, encore que la mise à jour de documents demeurés ignorés permettra d'élucider certaines déterminations des protagonistes majeurs sur des points essentiels, souvent occultés par le double langage diplomatique<sup>12</sup>. La mutation fondamentale est un changement de perspectives. L'annexion, vue essentiellement jusque-là par les historiens savoyards comme un événement à composante principale française et locale, était centrée autour du plébiscite d'autodétermination « décisionnel ». Elle apparaît désormais comme un épisode de la politique européenne des nationalités dans la question italienne dont la Savoie et Nice, « échangées » en 1860 contre la Lombardie et les Duchés, ont été un des enjeux, ainsi qu'on l'a vu plus haut.

10. Sous la direction de Christian Sorrel et Paul Guichonnet, Montmélian, La Fontaine de Siloé, 2010.

11. Citons le monumental ouvrage de Rosario Romeo, *Cavour e il suo tempo*, Bari, 3 vol., 1954-1984 ; Derek Beales, *England and Italy. 1855-1860*, Londres, 1961 ; Denis Mac Smith, *L'Inghilterra di fronte agli eventi italiani del 1860*, Oxford et les contributions essentielles de Carlo Pischetta, « Cavour dopo Villafranca » et « Toscana e Savoia. 1860 », in *Problemi dell'Unificazione italiana*, Modena, 1963. Paul Guichonnet, *Histoire de l'Annexion de la Savoie à la France*, Montmélian, 3<sup>e</sup> éd., 2003 ; sur la politique française les biographies de *Napoléon III* de Pierre Milz et d'Eric Anceau, Paris, 2004 et 2008 et Lynn M. Case, *Edouard Thouvenel et la diplomatie du Second Empire*, Paris, 1976 ; Rita Stöckli, *Der Savoyer handel von 1860. Die mediale konstruktion eines politischen Ereignisses*, Zurich, 2008.

12. Ainsi de l'aveu de Napoléon III au Roi de Sardaigne : « Pensez que je suis maître de tout, en France, excepté de l'opinion nationale » ; ou de Victor-Emmanuel II exprimant crûment à Cavour son véritable sentiment sur l'abandon de la Savoie et de Nice après la proclamation annonçant la signature du Traité de Turin : « Cet acte, si explicite, de cession est, politiquement, très fort. Là, ce ne sont pas les peuples qui parlent. C'est le Roi qui parle à la face de l'Europe et qui cède, lui, de son plein gré, avant que les peuples n'aient parlé et les met dans l'impossibilité de parler autrement ».

Cette interprétation a rencontré après 1860 un consensus général dans une reconstitution des faits qui pourra peut-être être précisée et affinée sur des points particuliers, mais qui ne remettront pas en cause les traits essentiels.

Les Savoyards du cinquantenaire et du cent cinquantenaire avaient procédé à une projection rétrospective sur le temps de l'annexion, du rôle décisif du suffrage universel qu'ils pratiquaient dans le cadre des institutions républicaines, alors que le vote de 1860 n'avait été que la ratification d'une cession déjà accomplie et irréversible. Le nouvel éclairage dans lequel on considère les annexions de 1860 est le résultat d'une double circonstance :

- L'accession à des sources jusque-là inconnues ou partiellement accessibles, dont la principale est la correspondance générale de Cavour, dont la publication s'achèvera en 2012.
- En second lieu, les conditions de la « réception » de l'annexion dans le grand public savoyard se sont complètement modifiées. L'acceptation indiscutée de l'État unitaire et centralisé a fait place, dans les années 1965-1980, au concept de décentralisation administrative et de régionalisation, mis en œuvre par l'entrée de la Savoie dans l'entité Rhône-Alpes. Cette évolution s'accompagne, ainsi qu'on l'a dit, de l'émergence de mouvements indépendantistes qui font le procès de l'appartenance de la Savoie à la nation française et remettent en cause la validité du traité de cession. Parallèlement se développe l'intégration européenne, passée d'une Union à six États (1957) à neuf (1973), douze (1986) et vingt-cinq (2004), avec des clauses de supranationalité et d'abandon de souveraineté au profit des institutions de Bruxelles. L'espace national français se dilue dans la construction européenne avec, dans les jeunes générations, une désensibilisation aux valeurs sentimentales d'attachement à la patrie qui, chez les Savoyards, avaient si fortement connoté la représentation traditionnelle de l'annexion. L'année 1860 demeure dans leur mémoire collective - c'est sans doute la seule date de leur passé qu'ils peuvent citer, en dehors des événements récents -, mais avec une signification très générale de réunion de leur pays à la France, dépourvue de la connaissance détaillée des événements locaux, si forte en 1910 et encore un peu présente en 1960. Dans une population où plus de la moitié des habitants, citoyens français, ne sont pas nés dans l'un ou l'autre des deux départements, règne un fort sentiment d'appartenance à la Savoie, mais alors que ses racines sont vaguement historiques pour les gens de souche autochtone, il n'est, chez les autres, qu'inspiré par une qualité de la vie dans une contrée privilégiée par la nature. Manifestement 1860 s'éloigne et on se demande si, en 2160, on célébrera un troisième centenaire. . .

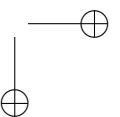
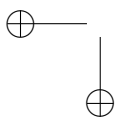
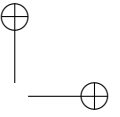
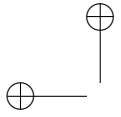
En 2010 les commémorations se déroulèrent sans programme officiel commun, en ordre dispersé, au gré d'initiatives diverses. Le Président de la République ne fit qu'une visite éclair à Chambéry. L'intérêt du public pour les cortèges, reconstitutions historiques, conférences et expositions ira se réchauffant, au long de l'année, mais fut loin de déplacer des foules comparables à celles de 1960. Les manifestations proprement historiques furent nombreuses et de qualité, spécialement les réunions et colloques organisés par les sociétés savantes, dont le 43<sup>e</sup> congrès,

tenu à Annecy les 11 et 12 septembre portait un titre significatif : *La Savoie et ses voisins dans l'histoire de l'Europe*. Les thèmes de ces journées d'études étaient « généralistes » et « thématiques », comme l'impact économique de l'annexion ou la question de la Savoie du Nord. Leur caractère commun fut, à la différence de 1960, une forte participation des historiens italiens, suisses et niçards<sup>13</sup>.

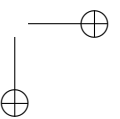
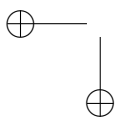
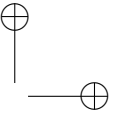
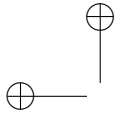
L'historiographie de l'annexion, aussi bien savoyarde qu'étrangère, s'était, de 1910 à 1960, focalisée sur le plébiscite, première manifestation dans le droit des gens, d'une consultation des populations sur leur changement de nationalité. On a vu que, pour les Savoyards, le vote avait été considéré comme un acte « décisionnel » d'autodétermination. Une des avancées de la recherche dans la commémoration du cent-cinquantenaire aura été la « démythification » du plébiscite. Il est curieux de constater que cette consultation ait été prise, pour ainsi dire, pour argent comptant par les historiens de l'annexion sans qu'ils se fussent préoccupés d'en étudier les caractéristiques, tout comme les modalités du Traité du 24 mars 1860 qui l'avait *implicitement* instaurée.

---

13. Les historiens de Nice où, comme en Savoie, « rattachement » a complètement évincé « annexion », ont apporté à l'occasion du 150<sup>e</sup> anniversaire de nombreuses études sur les événements de 1860. À signaler particulièrement le numéro spécial de *Nice historique*, revue de l'Academia Nissarda : *L'année 1860. Chroniques de l'Annexion*, 288 p., avec l'article de Paul Isoart « Réflexion sur le destin de Nice », p. 7-35. L'auteur y démontre péremptoirement, par l'analyse des changements de nationalité du Comté et du Duché de Savoie, en 1796 et en 1860, que « le terme d'*annexion*, dans son acception première, est le plus approprié. Celui de *réunion* présent dans le Traité de Turin, peut être également employé, alors que *rattachement* ne convenir ni au juriste ni à l'historien ».



## Prolongements historiques





## LES CHANGEMENTS DE SOUVERAINETÉ EN ALSACE ENTRE 1870 ET 1945

JEAN-LAURENT VONAU

*Université de Strasbourg*

**L'**ALSACE DÉTIENT UN TRISTE RECORD qui sera difficile de lui ravir : celui des changements de souveraineté en un laps de temps le plus court. Ainsi, en seulement soixante-quinze ans, la durée d'une vie humaine, ses habitants entre 1870 et 1945 ont vu leur nationalité modifiée à cinq reprises<sup>1</sup>. À chaque rupture correspondait un drame humain à la fois collectif et individuel, affectant tantôt les uns et tantôt les autres. Chaque bouleversement de cette nature occasionna un choc qui provoqua la profonde douleur d'une plaie ouverte dans la nation, qui ne pouvait se refermer. Comment imaginer que la coupure de tous les liens familiaux, économiques, culturels et sociaux, serait sans conséquence ? L'Alsace ballotée entre la France et l'Allemagne porte, à travers son identité régionale, aujourd'hui encore les stigmates de cette époque<sup>2</sup>.

---

1. Les Alsaciens nés avant 1871 et décédés après 1945 connurent cinq nationalités différentes durant leur vie. Nés Français en 1870, ils devinrent Allemands en 1871 par le traité de Francfort pour redevenir Français par le traité de Versailles 1919 pour à nouveau être considérés Allemands (Volksdeutsche) à partir de l'armistice du 25 juin 1940, et recouvrir leur nationalité française à la Libération. En effet, même si l'armistice de 1940 ne prévoyait pas de cession de territoire à l'Allemagne, Hitler considéra les trois départements de l'Est (Moselle, Bas-Rhin, Haut-Rhin) comme annexés de fait, situation que le traité de paix devait ultérieurement entériner. Ainsi, l'administration française disparut durant cette période et fut remplacée par les autorités du Reich allemand.

2. Le passage de l'Alsace sous souveraineté allemande est par convention dénommé « annexion » alors que le retour à la souveraineté française est qualifié de « rattachement ». Mais quelle que soit la terminologie utilisée, la population subit à chaque fois un traumatisme.

## Les annexions allemandes

À deux reprises, entre 1870 et 1945, l'Allemagne étendit son autorité sur la rive gauche du Rhin. Bien que l'on observe un certain parallélisme dans le déroulement du processus conduisant aux annexions, à chaque fois, la raison invoquée s'avéra différente. La situation qui en découlait fut donc propre à chaque cas et correspond à une idéologie spécifique.

### Le changement de 1870-1871

Cette première annexion découla directement du sort des armes provenant de la guerre opposant la France et la Prusse en 1870.

### Les revendications territoriales

La cause du conflit ne portait nullement sur une quelconque revendication territoriale entre ces deux pays<sup>3</sup>. Certes il y eut en 1866 une première tension dans les relations franco-prussiennes, au sujet du Luxembourg, mais l'affaire finit par s'arranger<sup>4</sup>. En février 1870, il y eut une seconde alerte. L'Espagne sollicita alors la candidature pour son trône vacant du prince Léopold de Hohenzollern. Après une longue période de réflexion, Bismarck chancelier de la Prusse finit par approuver cette démarche et réussit par convaincre le prince d'accepter cette proposition. L'annonce de cette candidature épaulée par la Prusse parvint à Paris le 3 juillet 1870 et fut ressentie comme une provocation. Dans le contexte géopolitique européen, les Hohenzollern chercheraient-ils à prendre la France en tenaille ? Par leur mainmise sur l'Espagne, Napoléon III se sentait encerclé, surveillé, opprimé par la Prusse. La diplomatie des grandes puissances qui, depuis 1815 et le congrès de Vienne, assurait une paix durable en Europe s'empara de l'affaire<sup>5</sup>. Le 12 juillet 1870, Guillaume 1<sup>er</sup> roi de Prusse retira la candidature de son lointain cousin

3. Il faut souligner que la cause de la guerre de 1870 concernait la succession au trône d'Espagne.

4. Certes après Sadowa (3 juillet 1866), Napoléon III demanda des « compensations » pour la France (frontière sarroise de 1814, territoires hessois et bavarois de la rive gauche du Rhin), mais cette proposition fut rejetée par Bismarck pour avoir été formulée trop tardivement, les préliminaires de paix ayant été signés le 25 juillet 1866. Le 8 août 1866, Bismarck fit savoir par l'intermédiaire de l'ambassadeur à Paris qu'il s'opposerait à toute cession de territoire allemand, mais qu'il considérait comme acceptable une extension du territoire français en Belgique et au Luxembourg. Cependant cette démarche fut mal accueillie par l'opinion publique allemande et par le roi de Hollande qui exigea des explications au roi de Prusse car la forteresse du grand-duché constituait une possession hollandaise mais desservie par une garnison prussienne... Bismarck changea alors d'attitude. Il se fit interpeler au Reichstag le 1<sup>er</sup> avril 1867 et déclara fermement qu'il ne tolérait aucune annexion du Luxembourg par la France. Von Moltke le généralissime prussien voulu alors entraîner son pays dans une guerre contre la France, ce à quoi Bismarck s'opposa de toutes ses forces. Sans doute considérait-il, que la Prusse n'était pas encore prête pour un tel affrontement.

L'année suivante, la forteresse du Luxembourg fut démilitarisée. Le grand-duché resta dans le Zollverein allemand mais fut placé sans la protection des grandes puissances (Angleterre, Prusse, Autriche).

5. La Russie et l'Angleterre surtout intervinrent diplomatiquement pour faire reculer la Prusse et sauver la paix.

le prince de Hohenzollern-Sigmaringen. La paix semblait ainsi préservée, quand, contre toute attente, Gramont ministre des Affaires étrangères de la France, exigea des garanties afin qu'à l'avenir une telle candidature ne se reproduise plus. Ce fut trop demandé à la Prusse. Guillaume 1<sup>er</sup> lui opposa un refus ferme, mais courtois. Bismarck transmit la nouvelle par la fameuse dépêche d'Ems qu'il avait arrangé<sup>6</sup>. Cet incident diplomatique, divulgué par la presse allemande fut par l'intermédiaire de l'agence Havas transmis à la presse française, mit le feu aux poudres. La France indignée mena tambour battant la course à la guerre<sup>7</sup> qui intervient le 19 juillet 1870.

À aucun moment, l'Alsace ou la Lorraine alémanique n'avaient été mêlées au différend. Ce ne fut donc que le désastre militaire qui allait livrer les territoires de l'Est à la Prusse. L'armée française, mal préparée, mal équipée et mal commandée ne connut que des revers et les défaites allaient peser lourdement dans le tribut de guerre à verser au vainqueur. Après les batailles perdues de Wissembourg (4 août 1870) et de Froeschwiller-Woerth (6 août 1870), l'armée allemande mit le siège aux places fortes d'Alsace qui tombaient les uns après les autres<sup>8</sup>. Ainsi avant même la capitulation de Sedan du 2 septembre 1870, pratiquement toute la plaine d'Alsace hormis quelques places d'armes était aux mains de l'armée d'ennemie.

Dès que les défaites françaises furent connues en Allemagne, la presse euphorique se déchaîna. Les journalistes se livrèrent à des surenchères. Vers la mi-août 1870, tous les journaux d'opinion presque unanimement demandaient que l'Allemagne conserve l'Alsace. Considérant qu'il s'agissait d'une terre germanique où la population parlait une langue alémanique. La rive gauche du Rhin était devenue un butin de guerre. Ainsi l'annexion de l'Alsace fut donnée comme acquise dès la fin du mois d'août et on échauffa dès lors la théorie de « l'ennemi héréditaire » (la France) pour justifier cette revendication. Bismarck ne manifesta officiellement sa conviction politique à cet égard qu'après s'être assuré de la neutralité voire de l'indifférence des grandes puissances. La réaction de l'étranger étant quasiment nulle, il exigea la cession de l'Alsace, mais non pour des raisons historiques ou d'appartenance sociologique, comme le parler dialectal de la population, mais pour des motifs de pure sécurité extérieure<sup>9</sup>. Le même motif prévalut pour la place de Metz et la partie alémanique de la Lorraine, mais l'hostilité de Bismarck était encore plus grande.

6. Le texte présenta ainsi le refus du roi de Prusse comme insultant pour la France dont on aurait renvoyé l'ambassadeur.

7. La mobilisation fut décrétée le 14 juillet 1870 en France. Elle fut approuvée par le Corps législatif le 15 juillet. Thiers prévint toutefois l'Assemblée : « On n'est pas prêt ! » dit-il. Les crédits militaires furent néanmoins votés et Napoléon III, malade il est vrai, laissa faire. Le 19 juillet la France déclarait la guerre à la Prusse.

8. Le siège de Bitche dura du 8 août 1870 au 25 mars 1871 mais celui du Lichtenberg fut vite expédié du 9 août 1870 au 12 août 1870. Strasbourg résista de manière héroïque du 13 août 1870 au 28 septembre 1870 et connut d'importantes destructions et une perte patrimoniale inestimable avec l'incendie de sa Bibliothèque. Puis ce fut au tour de Sélestat de subir un encerclement du 20 octobre au 24 octobre 1870, Neuf-Brisach put tenir du 25 octobre au 11 novembre 1870. Enfin Belfort soutint le siège du 3 novembre 1870 au 15 février 1871.

9. Comme il s'attendait à une revanche de la France. Il voulait à tout prix établir une zone tampon entre la France et l'Allemagne pour empêcher une attaque-surprise, une invasion rapide et facile.

En effet, les journaux allemands ne parlaient pas de ce second espace géographique. Bismarck lui ne voulait pas en entendre parler. Il considérait qu’au fil du temps cette région était devenue une terre française et que la population ne se prêtait pas à une regermanisation. Pour lui, la situation était donc radicalement différente de celle de l’Alsace et il refusait de faire entrer dans la confédération germanique un élément perturbateur hostile à l’Allemagne sur le plan politique. Mais le chancelier de fer dut pourtant s’incliner devant la vision stratégique que développèrent les chefs militaires prussiens. En effet, le généralissime au chef, en tête, Helmuth von Moltke fit valoir auprès de Guillaume 1<sup>er</sup> l’intérêt pour la Prusse et pour l’Empire naissant de conserver Metz ainsi que tout le nord de la Lorraine jusqu’à la frontière allemande. Pour les généraux de l’État-major allemand, Metz constituait une place forte de tout premier ordre, qui verrouillait complètement l’accès de la Sarre et de la région de Trêves. Tenir les forts de Metz revenait à empêcher ou du moins à rendre très difficile la revanche française tant redoutée. Le roi de Prusse et futur empereur d’Allemagne se laissa donc convaincre et Bismarck finit par se résoudre lentement à cette revendication<sup>10</sup>. Dès le 14 août 1870, signe tangible de l’évolution politique, l’Alsace occupée reçut un « gouverneur général » en la personne de Bismarck-Bohlen qui, en raison du siège de Strasbourg, s’installa provisoirement à Haguenau<sup>11</sup>. Néanmoins le chancelier consulta encore le Tsar avant de demander aux députés nationaux-libéraux d’intervenir à la chambre. Sur leur proposition, le parlement se prononça donc le 30 août 1870 en faveur « d’une garantie frontalière ». Conforté par cet appui Bismarck révéla les objectifs de guerre de la Prusse par la circulaire du 13 septembre 1870. Pour assurer la sécurité de l’Allemagne, l’Alsace, Metz et toute la région mosellane de la Lorraine devaient revenir à l’Allemagne. Ainsi le chancelier de la Prusse se plia, mais à contrecœur, aux exigences des militaires.

Dès la mi-septembre la fameuse « carte au liseré vert » est rendue publique à Berlin. Elle délimitait géographiquement les revendications territoriales des occupants. . . Désormais les ambitions allemandes étaient clairement formulées. Aussi Gambetta fit-il placarder dans toute la France une déclaration datée du 24 septembre 1870, annonçant : « La Prusse veut l’Alsace et la Lorraine jusqu’à Metz par droit de conquête ». Le 8 octobre 1870, Bismarck-Bohlen qui avait rejoint son poste à Strasbourg, répondit en quelque sorte à l’affiche précédente par une proclamation retentissante. On pouvait y lire notamment :

10. Voir à ce sujet notamment W. Lippens, « Bismarck die öffentliche Meinung und die Annexion von Elsass und Lothringen 1870 », *Historische Zeitschrift* T.199, 1964 ; position plus nuancée par L. Gall, « Zur Frage der Annexion von Elsass-Lothringen », *Historische Zeitschrift* T.206, 1968. La thèse des historiens allemands est la suivante : Bismarck influencé par la presse de Rhénanie et d’Allemagne du Sud en général, prend la responsabilité de l’annexion afin d’empêcher de la part de la France toute velléité de revanche. Le 28 janvier 1871, au moment de la signature des préliminaires de paix, Bismarck aurait déclaré : « Je n’aime pas beaucoup tous ces Français qui vont se trouver chez nous malgré-eux, mais nos militaires ne veulent pas se passer de Metz, et peut-être ont-ils raison ! ».

11. Il faut donc considérer qu’à partir de cette date 14 août 1870, l’annexion de fait est réalisée. Elle durera jusqu’à la signature du traité de Francfort et de sa mise en application.

« Strasbourg à partir d’aujourd’hui sera et restera une ville allemande<sup>12</sup> ».

Mais Bismarck voulait des garanties afin de légaliser la cession de l’Alsace-Lorraine. Il exigea donc de négocier le traité de paix avec un gouvernement français légitimé par les urnes. Le suffrage universel, la démocratie, devait en quelque sorte sceller cet acte et lui conférer une valeur juridique<sup>13</sup>.

### Élections et choix de nationalité

Les deux phénomènes furent liés. Les élections furent programmées pour le 8 février 1871. Elles eurent lieu presque sans campagne électorale, sans longue préparation. Cependant les électeurs saisirent immédiatement l’enjeu de cette consultation alors que la moitié du pays pratiquement était occupée. . . Leur bulletin de vote devint donc le signe d’une action patriotique et pour les territoires menacés d’être séparés de la France, un test grandeur nature de leur volonté à garder ou à se défaire de la nationalité française. Aussi en Alsace, les départements du Rhin enregistrèrent-ils une participation supérieure à 70 % du corps électoral. Ce qui prouve que malgré les circonstances, les électeurs se mobilisèrent donc fortement autour de cet enjeu national, Bismarck avait écarté l’idée d’un plébiscite pour la population concernée par l’annexion, estimant par avance que la réponse serait en faveur de la France, ce vote néanmoins aboutissait au même résultat. Furent élus que des représentants de la bourgeoisie alsacienne, attachés à la France et des figures politiques d’envergure nationale connues pour vouloir continuer la guerre contre la Prusse et s’opposant donc fermement à l’annexion de l’Alsace et de la Lorraine septentrionale comme Léon Gambetta, Jules Favre<sup>14</sup> ou le colonel Denfert et le préfet Grosjean<sup>15</sup>.

Le 15 février 1871 l’armistice général fut proclamé. La fin des hostilités marqua la défaite de la France. Deux jours plus tard, le 17 février, Émile Keller député du Haut-Rhin, revêtu de son uniforme d’officier pour donner plus de solennité, lut à l’Assemblée nationale réunie à Bordeaux, la protestation que Gambetta avait rédigée pour faire valoir l’opinion des élus d’Alsace et de Lorraine. Cependant ces derniers ne parvinrent pas à arrêter le cours des choses. Les tractations avec les vainqueurs annonçaient bel et bien une cession de territoire à l’Est<sup>16</sup>. Pudiquement l’art. 1<sup>er</sup> des préliminaires du 26 février 1871 ne comprenait ni le mot

12. Cf. le catalogue pour l’exposition sur le 140<sup>ème</sup> anniversaire du siège de Strasbourg, tenue aux archives municipales de la ville en 2010. Les Alsaciens et surtout les Strasbourgeois entendaient néanmoins résister à l’annexion jusqu’au bout. Aussi, notamment couvrirent-ils ces affiches par le mot tracé en grandes lettres à la peinture rouge : « Jamais ! », en allemand : « Niemals ! ».

13. Il est vrai que la République n’avait été proclamée que provisoirement le 4 septembre 1870 et la déchéance de l’Empire annoncée par les politiques en place.

14. Pour le Bas-Rhin.

15. Pour le Haut-Rhin.

16. Le département du Bas-Rhin dans son entier, comme le département du Haut-Rhin à l’exception de Belfort, les trois quarts du département de la Moselle avec Metz, Thionville, Sarreguemines, Bitche ; un tiers du département de la Meurthe, avec Sarrebourg, Château-Salins, Phalsbourg et deux cantons du département des Vosges, Saales et Schirmeck soit au total 14.500 kilomètres carrés furent cédés à l’Empire allemand.

« Alsace » ni celui de « Lorraine », mais nul n'était dupe<sup>17</sup>. Le 1<sup>er</sup> mars, Keller remontait à nouveau à la tribune de l'Assemblée pour réitérer les protestations contre les préliminaires de paix qu'on avait acceptée. Il fit cette demande dira-t-il « comme Alsacien et comme Français, contre un traité qui, », à ses yeux, « est une injustice, un mensonge et un déshonneur<sup>18</sup> ». Malgré cette ultime intervention touchante, l'abandon par la France des territoires revendiqués fut ratifié par l'Assemblée à une large majorité<sup>19</sup>.

Thiers, comme consolation, fit alors voter une résolution exprimant la sympathie pour la déclaration du député Keller, mais s'en remettait pour le reste « à la sagesse et au patriotisme des négociateurs ». Autant dire que tout était perdu. Grosjean, député du Haut-Rhin, lut alors la protestation de résignation qu'il avait rédigée avec ses collègues des terres abandonnées<sup>20</sup>.

Puis les 27 représentants d'Alsace et de Lorraine quittèrent silencieux un à un la salle. Malgré le malaise ambiant qu'ils créèrent, ils ne purent inverser la tendance. Le 1<sup>er</sup> mars 1871, ils réaffirmèrent « la nullité d'un pacte qui dispose de nous sans notre consentement ». Le refus de consulter la population concernée ; était ressentie comme une violation de l'usage qui prenait alors force de coutume en droit international<sup>21</sup>. Mais la France défaite aspirait à la paix et celle-ci passait par la cession de l'Alsace et d'une partie de la Lorraine. Il fallait donc s'y résoudre. L'Assemblée nationale vota donc le texte du traité qui fut signé le 10 mai 1871 à Francfort sur le Main.

Restait à clarifier le droit d'opter qu'on avait néanmoins su préserver et que prévoyait expressément les accords préalables signés à Versailles le 26 février 1871. Cette négociation pour l'application de ce droit se révéla âpre et bien plus difficile que prévu<sup>22</sup>. Le blocage venait du fait que Thiers et les négociateurs français

---

17. Il est dit tout simplement : « la Prusse renonce en faveur de l'Empire allemand à tous ses droits et titres sur les territoires situés à l'Est de la frontière ci-après désignés. . . », et le texte poursuit : « la frontière, telle qu'elle vient d'être décrite, se trouve marquée en vert sur deux exemplaires conformes de la carte du territoire formé par le gouvernement général d'Alsace, publiée à Berlin en septembre 1870 par la dérision géographique et statistique de l'état-major allemand. . . ».

18. En fait le traité de Francfort correspondait à ce qu'on avait qualifié au XV<sup>e</sup> siècle de « honteux traité de Troyes », celui même qui cédait le Royaume de France aux Anglais sans consultation de la population concernée. Mais à l'époque la guerre put reprendre et la France parvint à redresser la situation ce qu'elle était incapable de réaliser en 1870-1871.

19. Le texte prévoyant la cession fut adopté par 546 voix pour — contre 107 ! Il faut souligner que le pays subissait alors pleinement la loi du vainqueur. La France n'avait plus les moyens pour poursuivre la guerre.

20. « Les représentants de l'Alsace et de la Lorraine ont déposé avant toute négociation de paix, sur le bureau de l'Assemblée nationale, une déclaration affirmant de la manière la plus formelle, au nom de ces provinces, leur volonté et leur droit de rester français. Livrés, au mépris de toute justice et par un odieux abus de force, à la domination de l'étranger, nous avons un dernier devoir à remplir. Nous déclarons encore une fois nul et non avenu un pacte qui dispose de nous sans notre consentement. . . ».

21. La cession des duchés par le Danemark comme celle du comté de Nice en 1860 passa par un plébiscite.

22. Les discussions à Bruxelles entre le 28 mars et le 24 avril 1871 à ce sujet, piétinaient. Ce ne fut que lors de la poursuite des tractations à Francfort entre le 24 avril et le 10 mai qu'un accord sur cette question fut enfin trouvé.

voulaient obtenir davantage que ce qu'on avait concédé en 1860, alors que Bismarck estimait le droit d'option superflu puisqu'en Allemagne l'émigration était libre c'est-à-dire non soumise à autorisation<sup>23</sup>.

L'affaire se dénoua par une négociation directe entre Bismarck et Jules Favre alors ministre des Affaires étrangères<sup>24</sup>. Le droit d'option fut concédé et établi par l'art. 2 du traité de paix<sup>25</sup>. Le texte reprenait ainsi les dispositions du traité de Turin en date du 24 mars 1860 qui concernait la Savoie et le comté de Nice<sup>26</sup>. Le seul ajout portait sur une disposition qui garantissait à tous une large immunité par rapport aux actes politiques ou militaires accomplis durant la guerre<sup>27</sup>. Restait en suspens la question des résidents des personnes originaires des territoires cédés, mais résidant en dehors de ces territoires comme les militaires, les condamnés, les incarcérés ou les aliénés en établissements hors des régions rattachées à l'Allemagne. Mais cette situation n'empêcha pas la Prusse de proclamer par la loi du 9 juin 1871 que l'Alsace-Moselle constituait désormais une terre allemande, appartenant en indivision à tous les États de l'Empire allemand<sup>28</sup>.

La France annonça solennellement le 26 juillet 1871 que les militaires qui opteraient en faveur de l'Allemagne, seraient libérés de toutes obligations<sup>29</sup>. De même, elle s'engagea à livrer à l'Allemagne les condamnés et les aliénés originaires d'Alsace-Lorraine<sup>30</sup>. Par contre, l'Allemagne régla unilatéralement la question des personnes domiciliées et des mineurs. Une première circulaire en date

23. La délégation française voulait que les individus originaires mais non-résidents dans les territoires cédés soient dispensés d'opter et garderait donc la nationalité française *ipso facto*, que les mineurs puissent opter seulement à leur majorité et que le délai pour l'exercer soit de 6 ans comme ce fut le cas du Sleswig. Enfin et surtout on insista sur le fait que l'émigration des optants ne devait pas être une obligation.

Les négociateurs allemands rechignaient à accorder un droit d'option large car on craignait qu'on le transformât en plébiscite. On fit valoir que si l'on n'obligeait point les optants au départ, le nouveau *Land* allemand risquait d'être peuplé par une majorité de Français. . .

On ne pourrait donc retenir aucune des propositions faites. On réaffirma le maintien d'un délai très court et on ne permit pas aux mineurs d'opter à leur majorité, de peur que ce moyen leur permettrait de se soustraire au service militaire allemand. De même on réitéra l'obligation d'opter pour les personnes originaires des territoires concernés mais n'y résidant plus.

24. Le 7 mai 1871 les questions concernant l'option furent discutées et le 9 mai 1871 un accord imposé.

25. L'art. 2 du Traité fut ainsi libellé : « les sujets français originaires des territoires cédés, domiciliés actuellement sur ce territoire qui entendent conserver la nationalité française, jouiront jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 1872 et moyennant une déclaration préalable faite à l'autorité compétente, de la faculté de transporter leur domicile en France et s'y fixer, sans que ce droit puisse être altéré par les lois sur le service militaire, auquel cas, la qualité de citoyen français leur sera maintenue.

Ils seront libres de conserver leurs immeubles situés sur le territoire réuni à l'Allemagne. . . ».

26. Ce texte prévoyait déjà le raccourcissement du délai d'option à une année.

27. L'art. 2 se terminait par le texte suivant : « aucun habitant des territoires cédés ne pourra être poursuivi, inquiété ou recherché dans sa personne ou dans ses biens à raison de ses actes politiques ou militaires pendant la guerre. »

28. Territoire qu'on qualifiait donc de *Reichsland*.

29. Mais la question des militaires ne fut définitivement réglée que par l'art. 1<sup>er</sup> du protocole de clôture du 11 décembre 1872. Ainsi la France concéda également le droit d'option pour les engagés volontaires et les remplaçants.

30. En contrepartie en quelque sorte, l'Allemagne rendait à la France les personnes, qui tout en n'étant pas originaires des territoires cédés, s'y trouvaient détenues lors du changement de souveraineté.

du 7 mars 1872 précisait que les Français nés hors d’Alsace-Lorraine, mais y résidant, n’avaient pas besoin d’opter. Ils devaient néanmoins déplacer leur domicile en France. Puis par une seconde circulaire le 16 mars 1872, l’Allemagne opposa un refus catégorique à l’option des mineurs, qui, émancipés ou non devaient suivre la nationalité et la décision de leurs parents<sup>31</sup>.

Ainsi, la période d’application du droit d’option s’étendit en Alsace-Lorraine du 10 mai 1871 au 30 septembre 1872. Conformément à l’art. 1<sup>er</sup> de la convention additionnelle du 11 décembre 1871, les individus originaires d’Alsace et de Lorraine, résidant en France, étaient autorisés à faire leur déclaration devant le maire de leur résidence<sup>32</sup>. Les Alsaciens-Mosellans résidant à l’étranger, étaient autorisés à opter dans les chancelleries diplomatiques ou les consulats. Pour ceux qui demeuraient hors d’Europe le délai était exceptionnellement porté au 30 septembre 1873<sup>33</sup>.

Un bilan officiel ne fut publié qu’en 1885<sup>34</sup> car au cours des mois et des années qui suivirent immédiatement la signature du traité, des annulations surgirent par décision de l’administration allemande pour cause de retour au pays... De manière générale on constate que les citadins optèrent et émigrèrent en plus forte proportion que les ruraux. L’attachement à la terre se fit sentir chez les paysans... Entre novembre 1872 et juin 1873 près de 28.300 Alsaciens quittèrent néanmoins la terre de leurs ancêtres<sup>35</sup>. Dans le milieu de la bourgeoisie industrielle on constatait un autre usage. Souvent le ou les fils émigrèrent alors que le père poursuivait l’exploitation de l’usine. Cette règle se vérifie principalement à Mulhouse. On dénombr également quelque 15.000 domiciliés, c’est-à-dire des personnes natives d’autres départements français, mais qui résidaient sur les territoires cédés.

31. Le choix des parents fut donc irréversible pour eux, surtout celui du chef de famille c’est-à-dire du père. Pour les orphelins de père et de mère, l’option du tuteur qui engageait l’enfant mineur, devait être approuvée par le conseil de famille. Seuls les mineurs émancipés nés hors Alsace-Lorraine se voyaient assimilés aux adultes et purent donc opter seul. La crainte pour l’État allemand était de voir les 17-20 ans opter pour ne pas être soumis au service militaire.

32. Ainsi les militaires optaient pour l’une ou l’autre nationalité devant les maires de leur lieu de garnison.

33. Ils bénéficiaient donc d’une année supplémentaire pour opter, ce délai se justifiait par les difficultés supplémentaires qui en résultaient.

34. Bilan de l’exercice du droit d’option :

Basse-Alsace (Bas-Rhin)	39.130	optants dont	11.647	émigrants
Haute-Alsace (Haut-Rhin)	41.962	optants dont	16.702	émigrants
<i>Sous-total</i>	<i>81.092</i>	<i>optants dont</i>	<i>28.349</i>	<i>émigrants</i>
Lorraine (Moselle)	78.639	optants dont	21.629	émigrants
Total	159.731	optants dont	49.978	émigrants
À l’intérieur de la France	362.000	optants et		
	26.000	à l’étranger		
Total	388.000			

35. Cela représentait 1,6 % de la population du Bas-Rhin d’avant 1870 mais 3,6 % des habitants de Strasbourg ; Le Haut-Rhin connut un mouvement d’émigration plus important avec 3,7 % de sa population.



Ainsi ce premier changement de souveraineté provoquait une première tragédie humaine en divisant les communautés religieuses, villageoises et familiales. Le choix fut souvent dramatique. Comment laisser sur place ses proches, l'œuvre d'une vie, ou même un patrimoine que plusieurs générations ont su difficilement bâtir... rester, changer de drapeau, d'uniforme, devenir un autre avec une autre mentalité, un autre comportement, cela entraînait l'individu sur un chemin tout aussi douloureux. Sans parler des reconversions économiques et sociales qui découlaient de l'une ou de l'autre situation. Il en résultait dans tous les cas l'obligation d'un nouveau départ avec souvent un déclassement social et une considération moindre dans l'un ou l'autre camp selon les choix opérés...

### La seconde annexion allemande de 1940

Il existe une certaine similitude dans le déroulement historique entre la première et la seconde annexion allemande de l'Alsace. Certes les mentalités avaient totalement changé, l'idéologie n'était plus la même, mais le processus conduisant l'Allemagne à s'emparer de l'Alsace et de la Moselle, s'avérait identique. Bien qu'elle fût très courte, quatre années à peine, la présence de l'autorité du III<sup>e</sup> Reich fut catastrophique. La population fut soumise à tous les effets d'une tyrannie. La sévérité du régime nazi fut sans pitié vis-à-vis d'elle, lui imposant par la force brutale le retour au Reich et son intégration totale à la nation allemande.

### Pas de différend territorial, mais une débâcle française lourde de conséquences

Dans l'ouvrage qu'il rédigea en prison en 1923, *Mein Kampf*, Hitler ne revendiquait pas expressément l'Alsace-Lorraine. Mais contestant le traité de Versailles on pouvait s'attendre à une revendication territoriale formulée envers la France. Pourtant le 20 février 1938 dans son discours au Reichstag, Hitler déclara : « l'Allemagne n'a en l'Europe plus de revendications territoriales à adresser à la France... Avec le retour du bassin de la Sarre, l'époque des discussions territoriales franco-allemandes est définitivement close<sup>36</sup> ». Le 22 septembre 1938, le chancelier du Reich nuança tant soit peu ces propos. Il conforta l'idée qu'un sacrifice avait été consenti par le Reich envers la France en renonçant à l'Alsace-Lorraine dans une allocution tenue au « *Sportplatz* » de Berlin le 26 septembre 1938. Il ne revendiquait plus rien pour sauver la paix, mais il laissait entendre qu'il en serait différemment si la France déclarait la guerre à l'Allemagne<sup>37</sup>. L'affaire de la Tchécoslovaquie

36. E. Schaeffer, *L'Alsace et la Lorraine (1940-1945) : leur occupation en droit et en fait*, Paris, 1953, p.28.

37. « En 1871, l'Allemagne, après une guerre lourde qui lui fut imposée » disait-il, « a revendiqué le retour de ces régions et l'a obtenu. Après la Grande Guerre, elle les a perdues de nouveau ; pour nous autres allemands, la cathédrale de Strasbourg signifie beaucoup. Si malgré cela nous avons tracé un trait définitif sous ce chapitre, nous l'avons fait pour rendre un service à la paix européenne pour l'avenir. Personne n'aurait pu nous obliger à abandonner librement telles revendications de révision si nous n'avions pas voulu y renoncer ».

semblait régler par la conférence de Munich du 29 septembre 1938 et la déclaration franco-allemande du 30 septembre 1938 reconnaissait expressément les frontières à l’ouest de l’Allemagne. Dès lors on était en droit de penser que les trois départements de l’Est n’avaient rien à craindre d’un changement de souveraineté en cas de conflit.

Tout changea après la percée de Sedan du 14 mai 1940. Le déferlement des « *Panzerdivisionen* » sur les arrières de la ligne Maginot puis l’écrasement de la poche de Dunkerque qui s’acheva dans les premiers jours de juin 1940, firent que la victoire sur la France ne pouvait plus échapper à l’armée allemande. La rapidité avec laquelle le triomphe fut acquis surprit Hitler et son état-major<sup>38</sup>. Il fallait en profiter pour reprendre les territoires perdus en 1919.

Afin de ne pas compromettre la signature de l’armistice qui dès le 15 juin se profilait à l’horizon. Lorsque les événements se précipitèrent et que, dans la nuit du 16 au 17 juin l’armistice fut demandé, Hitler ne savait pas comment il allait organiser le retour au Reich des trois départements de l’Est. Il n’avait rien prévu et dut donc improviser. Il convoqua donc à son quartier général situé près de Freudenstadt en Forêt-Noire son Gauleiter du Pays de Bade et celui du Palatinat et de la Sarre, en l’occurrence Robert Wagner<sup>39</sup> et Joseph Bürkel<sup>40</sup> ; l’entrevue eut lieu le 20 juin. Dès lors le sort de l’Alsace-Moselle était scellé, avant même la signature de l’armistice. Hitler décida d’adjoindre au Gauleiter du Pays de Bade l’administration de l’Alsace et à celui du Palatinat et de la Sarre, la Moselle. Ces derniers reçurent pour mission d’assurer l’annexion de fait de ces territoires en germanisant et en nazifiant la population<sup>41</sup>.

### Prise en main par les autorités allemandes

Ainsi, avant même la signature de l’armistice avec le gouvernement de Pétain, l’annexion de fait se mettait en place. En effet, la convention d’armistice signée le 22 juin 1940 et entrée en application le 25 juin à 0 h 35 dans aucun de ses 23 articles ne mentionnait le sort des trois départements de l’Est. De surcroît l’art. 3 – 1§ stipulait que « dans les régions occupées de la France, le Reich allemand exerce tous les droits de la puissance occupante », et on explicitait même que « le gouvernement français s’engage à faciliter par tous les moyens les règlementations relatives à l’exercice de ces droits et à la mise en exécution avec le concours de l’administration française ». De surcroît on osa ajouter : « Le gouvernement français invitera immédiatement toutes les autorités et tous les services administratifs

38. Hitler et l’état-major des armées allemandes s’attendaient à une guerre longue et difficile, d’une dureté comparable à celle de 1914-1918. La débâcle rapide, de l’armée française, après à peine six semaines d’engagements militaires était surprenante.

39. Cf. Jean-Laurent Vonau, *Le Gauleiter Robert Wagner — bourreau de l’Alsace*, éd. La Nuée Bleue, 2011

40. Dieter Wolfanger, *Nazification de la Lorraine Mosellane (1940-1945)*, éd. Pierron 1982.

41. Robert Wagner qui était un nazi fanatique, et voulait constamment briller devant son Führer pour lui montrer qu’il était le meilleur, fit savoir qu’il remplirait sa mission en moitié moins de temps qu’Hitler n’avait prévu... Joseph Bürkel plus réaliste s’en remit aux recommandations d’Hitler qui prévoyait l’expulsion des Mosellans récalcitrants à sa politique.

français des territoires occupés à se conformer aux réglementations des autorités militaires allemandes et à collaborer avec ces derniers d'une manière correcte<sup>42</sup> ». Les termes utilisés, « Les droits de la puissance occupante », faisaient allusion aux conventions internationales de La Haye de 1899 et de 1907. Même si l'on peut considérer que ces règles établies pour régir le droit de la guerre et de l'occupation d'un territoire étaient dépassées voire périmées en raison du conflit de 1914-1918<sup>43</sup>. Il n'empêche qu'en se fondant sur les notions établies par ces conventions et reconnues par la communauté internationale, on se référait à des notions qui avaient au moins valeur de coutume. On pouvait donc considérer qu'il appartenait à la commission d'Armistice de Wiesbaden, instituée à cet usage d'en préciser les contours d'application. Or il n'en fut rien ! Les trois départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle firent l'objet purement et simplement d'une annexion de fait. Toute présence d'une autorité française ayant disparu.

Cela signifiait un abandon total de la souveraineté même si elle n'a pas été consentie par un traité. Ce changement radical s'appliquait donc par anticipation en attendant l'accord officiel de la France. La population concernée ressentit cette mutation comme un nouveau choc, un nouvel abandon pire que celui de 1871...<sup>44</sup>. Ce changement fut cette fois facilité par l'évacuation de près de 400 000 Alsaciens opérés en septembre 1939 et mai 1940<sup>45</sup>, par le vide provenant du départ de l'administration française<sup>46</sup> et enfin la réaction molle de Vichy et de Londres<sup>47</sup>.

### La germanisation

Dès juillet 1940, la machine infernale nationale-socialiste se mit en marche. On commença par exiger le retour des réfugiés<sup>48</sup> qui furent accueillis en « Alsace allemande<sup>49</sup> ». La propagande leur inculquait l'appartenance des Alsaciens et Mosellans au « peuple allemand » comme « *Volksdeutsche* », mais non comme citoyen

42. Cf texte publié in : A. Kammerer, *La Vérité sur l'Armistice*, Paris, Médecis, 1944, p. 325.

43. La non-observation de ces conventions lors de la Première Guerre mondiale aurait rendu ces dispositions de droit international obsolètes.

44. Ce changement s'effectua sans plébiscite ni droit d'opter. La population considérait qu'elle était l'otage de la défaite, et qu'elle traduisait par l'expression « *Beutedeutscher* » (Allemand par butin de guerre).

45. Sur l'évacuation cf. thèse de M. Benoît Laurent, *L'évacuation des trois départements de l'Est : Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle (1939-1940) : les aspects juridiques, économiques et sociaux*, Faculté de droit de Strasbourg, décembre 2011.

46. En effet, devant l'avancée des troupes allemandes, on assista impuissant à la débandade de l'administration française. Toutes les autorités républicaines, gendarmerie, douanes, justice, administrations civiles se sauvèrent au-delà des Vosges... et celles qui subsistèrent furent interdites et les agents arrêtés par les Allemands.

47. Vichy protesta à plusieurs reprises, mais de manière confidentielle sans que la population concernée n'en fût avertie. Londres impuissant se contenta de diffuser sur les ondes des appels au courage et au civisme, expliquant que la population ne pouvait être tenue pour responsable des contraintes subies.

48. L'art. 16 de la convention d'armistice avec l'Allemagne prévoyait que « le gouvernement français procéderait au rapatriement de la population dans les territoires occupés » en accord avec les autorités allemandes.

49. L'arrivée des trains des évacués dans les grandes gares donna lieu à des manifestations nationales-socialistes : aubade d'une musique militaire, banderole indiquant que « l'Alsace allemande

du Reich, c'est-à-dire « *Reichsdeutsche*<sup>50</sup> ». Reconnaisant leur souche alémanique, on germanisa les prénoms et les patronymes<sup>51</sup>. Toutes les firmes commerciales, les sociétés de production devaient avoir une dénomination allemande. Les rues furent débaptisées et reçurent une autre appellation<sup>52</sup>. Les statues des généraux français disparurent des places, les noms des victimes de la Grande Guerre furent martelés. On alla jusqu'à modifier l'inscription « eau chaude », « eau froide » sur les robinets des lavabos et par interdire le port du béret, signe extérieur de francophilie. Naturellement, la langue française fut immédiatement interdite. L'alsacien fut autorisé, mais on exigeait de tout le monde de parler l'allemand<sup>53</sup>. Le 24 juillet 1940, on plaça unilatéralement à nouveau des bornes frontières aux anciennes limites établies en 1871. Le 2 août 1940, un décret d'Hitler organise provisoirement l'administration en Alsace et en Lorraine. Ainsi, des « Commissaires » remplacèrent les anciens sous-préfets et le 8 août Burckel et Wagner reçurent en outre le titre « d'administrateur civil » des territoires placés sous leurs ordres. Toutefois Burckel se plaignit de son manque d'autonomie budgétaire. Aussi lors d'une conférence tenue à la chancellerie du Reich en date du 25 septembre 1940, Hitler décida de remplacer le décret du 2 août par un nouveau texte précisant « que les plus hautes instances du Reich » n'avaient pas à donner de directives aux chefs de l'administration civile qui désormais restaient indépendants et ne recevraient leurs instructions que de lui-même ou de la chancellerie. Cette directive devenait exécutoire par le décret du 18 octobre 1940<sup>54</sup>. Dès la rentrée de l'automne 1940, l'enseignement s'effectua exclusivement en allemand en faisant appel principalement à des maîtres venus d'outre-Rhin.

La germanisation se poursuivit durant les quatre années d'annexion. À aucun moment, elle ne fut relâchée. À partir de 1941, on introduisit progressivement la quasi-totalité de la législation allemande alors en vigueur. À partir de 1942, on multiplia les grandes expositions de propagande démontrant que l'Alsace était de tout temps une terre allemande et par conséquent devait être rattachée au III<sup>e</sup> Reich.

### La nazification

Elle fut étroitement liée à la germanisation. Une Alsace allemande ne pouvait être que nationale-socialiste. Le 21 octobre 1940, pour la première fois on assista à Strasbourg à une démonstration de force des instances du parti grâce

---

les saluait », discours de responsables du parti nazi venu du pays de Bade... Le même phénomène fut observé en Moselle.

50. Ils avaient vocation à le devenir plus tard après la nazification et leur incorporation dans des unités combattantes grâce au sang répandu. . .

51. Ce fut une souffrance morale infligée à toute personne dont on modifia ainsi son état civil.

52. Il en résulta parfois des situations cocasses qui provoquèrent une hilarité générale. Ainsi, la ville de Mulhouse disposait d'une rue très commerçante dite « de l'Homme Sauvage » sans doute en raison des deux tenants du blason de la cité. Les Allemands en firent la « *Adolph Hitlerstrasse* ». . . . Devant les explosions de rire des Mulhousiens, elle finit par prendre une autre dénomination. . .

53. Ce qui pose de graves problèmes aux populations exclusivement francophones de certaines vallées vosgiennes.

54. Sur toutes ces questions, Dieter Wolfanger, op. cit., pp. 40-43.

aux sections de S.A., de S.S. et de la Jeunesse hitlérienne venues du pays de Bade et que l'on fit défiler. On s'intéressa à la composition des conseils municipaux. Un grand nombre de maires furent relevés de leur fonction et remplacés par des hommes acquis au nouveau régime. On puisa dans le contingent des autonomistes d'avant-guerre pour trouver des personnes susceptibles d'occuper des postes de confiance. Les anciens conseillers municipaux furent également sollicités. On demanda des volontaires dont on tenta de s'assurer de leur loyauté envers le nazisme. L'idéologie ne fut pas déterminante. Rares furent ceux qui s'engagèrent par conviction nationale-socialiste. La motivation venait d'ailleurs, d'ambition à assouvir, de quête de pouvoir à exercer, du désir de se pavaner, d'être respecté et craint... Et puis les pressions diverses et la contrainte firent le reste. En très peu de temps, les Allemands parvinrent à créer des réseaux, des filières regroupant les ralliés au régime nazi, car l'annexion fit que toute la population devait se montrer loyale envers l'Allemagne puisqu'elle était désormais considérée comme une partie de cette nation.

Ainsi, entre l'automne 1940 et le début de l'été 1941, dans chaque village une section de S.A. était mise en place avec à sa tête un « *Ortsgruppenleiter* ». Chaque quartier était soumis à un « *Zellenleiter* » ou un « *Blockleiter* » selon son importance. Au niveau de l'arrondissement, le parti était dirigé par un « *Kreisleiter* » qui pouvait compter sur des responsables de la propagande et des orateurs agréés (*Propagandaredner*) pour développer l'esprit national socialiste. Le parti pénétra même les entreprises. Dans chaque usine un « *Obman* » galvanisait les esprits pour obtenir les meilleurs rendements, et remplaçait les syndicats.

Dès la rentrée scolaire en 1940, on se préoccupa des jeunes. On créa la jeunesse hitlérienne (H.-J) pour les garçons et le *Bund Deutscher Mädel* (BDM) pour les filles. On supprima en parallèle tout autre mouvement associatif qui aurait pu être concurrent comme les scouts ou les sociétés sportives...

## Les rattachements à la France

À chaque annexion de l'Allemagne devait correspondre un rattachement à la France. Cette alternance, ce ballotement entre les deux rives du Rhin constituèrent une spécificité régionale qui marqua à jamais l'Alsace comme la Moselle.

### Le retour de 1918-1919

Si après 1870, Bismarck craignait la « revanche » française, et que certains hommes politiques français l'appelaient de leurs vœux, elle finit au fil du temps par se diluer et cette idée ne fut plus ni inscrit dans un programme politique, ni fortement revendiquée. L'Alsace, comme la Moselle d'ailleurs, après 44 ans de séparation, s'acheminait à connaître une réintégration complète dans le II<sup>e</sup> Reich. Les députés protestataires, au Reichstag à Berlin, du début de l'annexion, avaient fini par moduler leur discours. On se contentait de revendiquer une assez large autonomie et d'obtenir les mêmes droits que les autres sujets allemands. La constitution de 1911 laissait d'ailleurs entrevoir cette évolution. La guerre de 1914 allait

tout remettre en cause. Subitement la « ligne bleue des Vosges » reprenait de l'importance. Les « provinces perdues » qui n'avaient pas été l'enjeu du conflit, allaient devenir à partir de 1915 une revendication française. Aussi dès le 10 février 1915, réunissait-on ainsi à Paris la Conférence d'Alsace-Lorraine présidée par Louis Barthou<sup>55</sup>. Les travaux de cet organisme allaient revêtir une grande importance car ils inspireront directement la politique mise en œuvre en Alsace et en Lorraine par La France après la victoire acquise en 1918. Toutefois les puissances alliées n'étaient pas convaincues qu'il fallait à nouveau séparer l'Alsace et la Moselle de l'Allemagne. On connaît notamment les réticences américaines à ce sujet. Pourtant Charles I<sup>er</sup> empereur d'Autriche mena en 1917 des négociations secrètes dans lesquelles on évoqua le sort de l'Alsace-Lorraine. En effet, le 31 mars ; il fit savoir à Poincaré, président de la République, à Ribot, président du Conseil et à Lloyd George, le premier ministre britannique, par l'intermédiaire de son beau-frère officier dans l'armée belge, qu'il soutiendrait les revendications françaises concernant l'Alsace-Lorraine. Mais l'affaire tourna court par suite à l'intransigeance de l'Allemagne et de l'Italie. L'entrée en guerre des États-Unis du côté des Alliés le 2 avril 1917 changea les données du problème. Le 8 janvier 1918, le président Wilson fit connaître son programme de paix en Quatorze Points. Or le huitième point de son programme indiquait que « le tort causé par la Prusse à la France en 1871 en ce qui concerne l'Alsace-Lorraine... devra être réparé ». Certes on jugea cette affirmation comme imprécise. Pourtant ce fut sur la base de ce texte que le 3 octobre 1918 le chancelier Max de Bade envoya au président Wilson un message pour entamer des négociations en vue d'un armistice. Clémenceau, persuadé de l'opportunité de la demande française tenta de se référer aux frontières de 1814. Pour rallier à la cause les États-Unis et la Grande-Bretagne, il exhiba la fameuse lettre que l'empereur Guillaume I<sup>er</sup> avait adressée à l'impératrice Eugénie le 23 octobre 1870<sup>56</sup> au sujet de la cession de l'Alsace et de la Moselle. Dans ce document, le roi de Prusse et futur empereur reconnaissait que l'annexion de l'Alsace et d'une partie de la Lorraine relevait simplement d'un besoin de sécurité extérieure pour l'Allemagne et ne correspondait donc pas à un argument nationaliste. Comme on voulait désormais établir une paix durable, il fallait donc donner à la France les mêmes garanties et lui restituer les territoires perdus en 1871. Cet argument semble-t-il dissipa les hésitations du président Wilson. L'Alsace et la Lorraine devaient repasser définitivement à la France.

Le gouvernement du Kaiser tenta néanmoins en octobre 1918 une dernière manœuvre désespérée pour garder les deux provinces. On modifia la constitution de 1911 dans un sens plus libéral. Cette politique jugée démagogique fut dénoncée<sup>57</sup> par les francophiles qui réclamaient pour l'Alsace-Lorraine le droit des peuples à

55. Composé de 16 membres étendus ultérieurement à 32. Elle comprenait des parlementaires français mais également de 4 Alsaciens : Weil journaliste et député social-démocrate de Metz au Reichstag, l'abbé Weherlé député de Ribeauvillé au Reichstag, Laugel député au Landtag à Strasbourg et Helmer avocat à Colmar et des juristes dont le professeur Souchon de la faculté de Droit de Paris.

56. L'impératrice Eugénie, l'épouse de Napoléon III avait gardé cette lettre et la remit à Clémenceau pour qu'il en tire argument.

57. Ainsi, à côté du *Statthalter Schwander*, représentant de l'Empereur, on installa un Secrétaire d'État alsacien Charles Hauss ancien député du *Zentrum* alsacien. On limita les restrictions de liberté

disposer d'eux-mêmes<sup>58</sup>. Ainsi l'idée d'un plébiscite refit surface. Les Alliés et le président Wilson en particulier y demeuraient favorables.

Mais la défaite militaire allemande de l'automne 1918 occasionna très rapidement des troubles politiques intérieurs. La situation se dégrada et devint confuse. Le 25 octobre le Reichstag vota une nouvelle loi prévoyant l'autonomie complète pour l'Alsace-Lorraine. Puis les événements se précipitèrent. Le 3 novembre la Révolution éclata en Allemagne. Les murs des grandes villes du Reichsland se couvrirent d'affiches rouges portant le slogan : « L'Alsace-Lorraine aux Alsaciens-Lorrains et rien d'autre ! » Le 9 novembre l'Empereur Guillaume II était en fuite<sup>59</sup>

### Un plébiscite par acclamation

Le même jour, les députés alsaciens au Reichstag et certains représentants du Landtag se constituèrent alors en « Conseil National » et formèrent un gouvernement révolutionnaire. Ils adoptèrent pour leur cause le drapeau rouge et blanc aux couleurs de l'Alsace. Mais, tard dans la nuit, arrivait à Strasbourg un train venant de Kiel, orné de drapeaux rouges à l'avant de la locomotive. . . . Parmi les marins mutinés figuraient des Alsaciens qui rentraient au pays<sup>60</sup>. Le 10 novembre un soviet des soldats et des ouvriers fut constitué et le drapeau rouge fut hissé sur la flèche de la cathédrale. La situation devenait explosive. L'anarchie s'installait et menaçait le retour des Français<sup>61</sup>.

Il fallait réagir vite et permettre une transmission de l'autorité souveraine sous de bonnes conditions, sans contestation possible. L'armistice du 11 novembre ne calma pas les esprits. Seule l'arrivée des troupes françaises pouvait mettre un terme à cette situation et assurer l'ordre.

Ce fut donc à marche forcée que l'armée des vainqueurs occupa en une semaine toute la rive gauche du Rhin<sup>62</sup>. Partout l'accueil fut triomphal et chaleureux

provenant de l'état de siège qui subsistait encore. On supprima l'obligation du passeport pour circuler dans la province. . . .

58. Tel fut le cas du Dr Ricklin de Mulhouse qui au Reichstag réclama pour l'Alsace-Lorraine le respect des principes de paix du président Wilson et qui affirmait haut et fort que c'était aux Alsaciens et aux Mosellans de préciser ce qu'ils entendaient devenir.

59. cf. Saisons d'Alsace — Deuxième série n° 28 : *Le Drapeau Rouge en Alsace : novembre 1918 et mai 1968*.

60. cf. Jean-Laurent Vonau, *Sultz-sous-Forêts : De la Seigneurie au bourg-centre*, Ed. Coprur, 1997 p. 238 sur le développement des conseils de soldats et la connaissance de l'armistice par la population alsacienne.

61. cf Charles Spindler, *L'Alsace pendant la guerre : 1914-1918*, Ed. Place Stanislas, 2008, p. 7845 ; l'auteur nota dans son journal de guerre : Novembre 1918- L'appareteur publie le nouvel arrêté du « Soldatenrat » : il est défendu d'arborer la cocarde française, de pavoiser les maisons. Les gens qui écoutent, paraissent ahuris, et disent : « Soldatenrat ? Qu'est-ce que cette fumisterie ? » . . .

62. En une semaine du 16 au 24 novembre 1918, toute l'Alsace fut occupée ; Spindler, op. cit., rapporte qu'à Obernai le 18 novembre « les cloches se mettent à sonner à toute volée, nous annonçant que les Français sont en vue. Tout le monde se précipite dans la rue, le temps de voir disparaître les deux gendarmes allemands, ombres fuyantes d'un régime à jamais aboli. . . » : p. 793. Le 21 novembre, il écrit : « ce matin, à quatre heures, nos poilus sont partis dans la direction de Strasbourg. Ils nous ont laissé quantité de journaux relatant l'entrée des Français à Mulhouse, à Colmar, à Metz. . . . Nos amis de Strasbourg nous convient par dépêche à l'entrée du général Gouraud, qui est fixée pour demain

reux. Il donna lieu à des scènes exubérantes<sup>63</sup>. Cette liasse populaire formait ce qu'on qualifia « d'éblouissement tricolore<sup>64</sup> ». Il s'agissait d'un défoulement collectif avec un enthousiasme communicatif qui se manifesta après quatre années d'une dictature sévère, d'une guerre très dure et de grandes privations. On salua certes les vainqueurs, mais aussi la paix retrouvée et le retour espéré à l'ordre ancien<sup>65</sup>. Ainsi débutait dans une euphorie généralisée le nouveau rattachement de la province à la France.

On allait rapidement déchanter. La III<sup>e</sup> République n'avait que peu de chose en commun avec le régime de Napoléon III dont il ne subsistait dans la population que de vagues souvenirs. La déception fut d'autant plus forte que sous la pression des Alsaciens de Paris, descendants des anciens optants de 1872, le gouvernement devait multiplier les maladresses.

La constitution de 1911 fut balayée d'un trait de plume. Le Conseil National cessa ses activités<sup>66</sup>. Un régime de transition fut instauré par décrets des 5, 15 et 16 novembre 1918. Jusqu'à la conclusion de la paix, l'administration du pays était confiée à trois commissaires de la République résidant respectivement à Colmar, Metz et Strasbourg. Ils étaient nommés à la tête des trois départements reconstitués. Celui de Strasbourg prit le titre de Haut-Commissaire. Pour les conseillers dans leur mission, on créa également le 26 novembre 1918 un Conseil Supérieur d'Alsace et de Lorraine composé de hauts fonctionnaires étrangers aux Territoires recouverts et une minorité de personnalités locales choisies par le gouvernement<sup>67</sup>. On espérait en effet, effacer au plus vite tout ce qui pouvait évoquer l'Allemagne et intégrer l'Alsace dans la République française bien sûr « une et indivisible ».

à dix heures. Malheureusement, il y a peu de chance d'y arriver, les trains de fonctionnant pas et les Français, pour empêcher la trop grande affluence, sont très avares de passeports. . . ». Le 22 novembre les troupes françaises firent leur entrée triomphante à Strasbourg alors que les derniers éléments de l'armée allemande traversaient le Rhin. . .

63. Tant en ville qu'à la campagne mais l'enthousiasme fut un peu plus réservé semble-t-il dans les régions protestantes comme l'Alsace-Bossue, le Pays de Hanau ou l'Outre Forêt.

64. Cette manifestation d'une joie collective correspond plus à un comportement de défoulement après quatre dures années qu'à une adhésion idéologique à la France ou à la République. Dans la mentalité populaire, à l'entrée des Français correspondait « l'arrivée du pain blanc et du vin rouge. . . ». On avait oublié la centralisation jacobine, et la conviction anticléricale de la III<sup>e</sup> République. On se référait à la déclaration du général Joffre à Thann en novembre 1914 : « La France vous apporte avec les libertés, le respect de vos libertés à vous, des libertés alsaciennes, de vos traditions, de vos convictions et de vos mœurs ».

65. Cette foule prompte à acclamer les Français, ne parlait que l'allemand ou le dialecte à l'exception de la grande bourgeoisie qui formait, une maigre franche de la population. On avait du mal à confectionner des drapeaux tricolores car dans le milieu populaire on avait perdu l'ordonnement des couleurs. . . Ch. Spindler, francophile notoire, dans ses mémoires de la Grande Guerre, décrit parfaitement le ressenti de la foule lors de l'entrée des Français à Obernai le 18 novembre 1918. On les annonça aux cris « *Sie komme ! Sie komme !* » (ils viennent ! ils viennent ! exprimé en Alsacien), op. cit., p. 794, puis la fanfare municipale exécuta la « Marseillaise ». Il accompagna la scène de ce commentaire : « Nous chantons avec force pour soutenir la bonne volonté de la foule qui, si elle sait la mélodie, n'e pas encore eu le temps d'apprendre les paroles », *idem*, p. 795. . .

66. Le Conseil National aurait souhaité devenir une assemblée consultative épaulant le Haut-Commissaire de la République. Le décret du 15 novembre 1918 en décida autrement : G. Foessel, *L'Alsace de 1900 à nos jours*, Toulouse, Privat, 1979.

67. Ce conseil composé de 32 membres ne comprenait que 12 Alsaciens-Lorrains qui étaient donc minoritaires. Mais il est vrai qu'il n'avait qu'une voix consultative.



Sur le plan central, on établit un Service Général d'Alsace-Lorraine à Paris placé sous l'autorité d'un Sous-Secrétaire d'État rattaché à la présidence du Conseil. Malgré l'insistance du président Wilson et de Lloyd George chef du cabinet britannique, Clémenceau rejeta l'idée de soumettre le rattachement de l'Alsace-Lorraine à un plébiscite pour deux raisons majeures :

- d'une part parce que les Allemands domiciliés en Alsace-Lorraine auraient eu ainsi la possibilité d'exercer le droit de vote et qu'ils auraient pu, de la sorte, peser sur le résultat du scrutin
- et d'autre part parce qu'il était à craindre que la campagne électorale ne porta que sur des thèmes neutralistes et autonomistes alors que la République française était fortement centralisatrice<sup>68</sup>. Mais chose curieuse à priori : les Allemands écartèrent également le recours à un plébiscite, redoutant cette fois qu'une victoire des francophiles ne leur retirerait à l'avenir toute prétention sur l'Alsace-Lorraine. Ainsi pour des arguments diamétralement opposés, les deux parties en présence renoncèrent à la consultation démocratique de la population concernée, dont on redoutait la réaction. Aussi le déplacement du président de la République au début du mois de décembre 1918 fut-il considéré comme un voyage test. À Strasbourg Poincaré fut accueilli chaleureusement en héros. Cette situation lui permit le 9 décembre 1918 du haut du balcon de l'hôtel de ville, devant une foule innombrable venue l'acclamer, de lancer sa fameuse formule : « le plébiscite est fait ! » Et on en resta là !

### Le cri de la population

Le traité de Versailles scellant la paix et officialisant le transfert de la souveraineté française sur l'Alsace-Lorraine fut signé le 28 juin 1919 sans clause prévoyant une option pour les habitants. Ce traité se différenciait ainsi de ceux signés au XIX<sup>e</sup> siècle et portant cession de territoire. Le temps était révolu où les citoyens bénéficiaient du choix de la nationalité. Celle-ci s'imposait désormais à eux. En d'autres termes ; le vainqueur dictait sa loi. Mais on alla encore plus loin, la France se chargeait de désigner, elle seule, les citoyens qu'elle entendait intégrer dans la nation française et ceux qu'elle rejetait. Il est significatif de constater que le choix n'appartenait plus à l'individu, au citoyen lui-même, il appartenait par contre à l'État.

Dans un premier temps, on se contenta de mettre en place des « commissions de triage » pour la fonction publique, ce qui permit d'expulser les fonctionnaires considérés comme allemands<sup>69</sup>. Puis on généralisa l'opération de triage.

68. La crainte d'une revendication d'autonomie était un argument plus menaçant pour la République que la présence de 150 000 à 180 000 Allemands. . . . dans le *Reichsbund*.

69. On leur permit d'emporter 30 kg de bagages et une somme d'argent limitée. Le restant de leurs biens mobiliers ou immobiliers était placé sous séquestre. Il en fut de même dans le secteur semi-public. Au chemin de fer d'Alsace-Lorraine on dénombrait en janvier 1919 : 46 116 salariés dont 11 068 Allemands soit 24 %. À la poste, aux télégraphes et téléphones le personnel était de 6 000 unités dont 1 500 Allemands soit 25 % de l'effectif. . . sur ces questions, Alexandre Millerand, *Le retour de l'Alsace-Lorraine à la France*, Paris, 1923, pp. 26-31.

Sous l’impulsion des éléments les plus francophiles de la population on reprit une proposition de l’ancienne conférence d’Alsace-Lorraine en pratiquant une véritable « épuration ethnique » à travers un curieux système de cartes d’identité. On institua à cet effet quatre formes différentes de pièces administratives justificatives de nationalité :

- les cartes « A » barrées de tricolore, étaient réservées aux habitants qui, sans le traité de Francfort, auraient été français de souche. Il s’agit en fait des Alsaciens-Lorrains dont les parents et les grands-parents étaient nés en terre française avant 1871.  
Aux titulaires de cette carte « A » on attribua une réintégration dans la nation française de plein droit.
- les cartes « B » barrées simplement de deux bandes rouges, étaient délivrées aux personnes dont un ascendant direct était d’origine étrangère, c’est-à-dire ni Alsacien-Lorrain, ni Français de l’intérieur.
- les cartes « C » barrées de deux bandes bleues étaient accordées aux Alsaciens-Lorrains dont les ascendants directs dans l’une des deux branches familiales ou dans les deux lignées, provenaient de pays alliés à la France ou restés neutres durant le conflit de la Grande Guerre.
- enfin les cartes « D » sans marque de couleur, étaient attribuées d’office aux « étrangers de pays ennemis », c’est-à-dire aux Allemands, aux Autrichiens et ressortissants des anciens empires centraux ainsi qu’à leurs descendants, et ce même s’ils étaient nés en Alsace-Lorraine depuis 1871 ou y résidaient depuis 1871.<sup>70</sup>

On opéra ainsi un véritable tri de la population existante selon ses origines. La France qui se voulait toujours adepte du droit du sol pour déterminer la nationalité, se montrait donc partisane du droit du sang... La République n’hésita pas un seul instant. Tous les individus munis d’une carte d’identité « D » subirent le même sort que les fonctionnaires allemands. Ils furent expulsés dans les mêmes conditions. Cette épuration se poursuivit par des délations opérées à l’encontre des germanophiles. De novembre 1918 à septembre 1920, on dénombra 111 915 personnes contraintes de quitter l’Alsace-Lorraine<sup>71</sup>.

Ainsi progressivement un climat de « malaise » s’installa en Alsace comme en Moselle. « L’éblouissement tricolore » se dissipa. On se heurtait à l’intransigeance de la République qui voulait effacer au plus vite 47 années d’annexion. L’opinion publique se divisa. La reconnaissance publique vis-à-vis des anciens combattants n’était pas la même entre ceux, qui par loyalisme du devoir accompli avaient combattu dans l’armée allemande et les quelques milliers de déserteurs, engagés vo-

70. Ce système fut inspiré par les travaux de la Conférence d’Alsace-Lorraine et notamment par la vision politique de l’abbé Wetterlé très francophile et ancien député du Reichsland à Berlin. Il faut souligner que les détenteurs de cartes « B » ou « C » disposaient d’un délai d’une année après la signature du traité de Versailles pour demander leur réintégration. Une commission présidée par un magistrat statuait sur leur requête.

71. Alexandre Millerand, *op. cit.*, p. 76 et s. sur les séquestres et la liquidation des biens allemands dont la valeur était estimée entre un milliard et demi à deux milliards de francs d’époque.

lontaines dans l'armée française...<sup>72</sup>. La méconnaissance de la langue écarta les autochtones des promotions professionnelles. On fit appel à des ingénieurs, à des cadres venus de l'intérieur de la France pour diriger la main-d'œuvre des usines et des mines. La langue allemande n'était plus enseignée. Le parler dialectal était combattu. À partir du 1<sup>er</sup> février 1919 le marché allemand était fermé à l'économie alsacienne. Une reconversion difficile allait s'opérer et le malaise devait encore s'accroître dans les années qui allaient suivre.

### **Le rétablissement de la légalité républicaine en 1944/45**

La libération de la Moselle ne fut pas une entreprise facile. Celle de l'Alsace s'avéra encore plus difficile. Cette dernière s'échelonna entre le 22 novembre 1944 et le 19 mars 1945.<sup>73</sup> L'arrivée des troupes alliées mit un terme à quatre années d'annexion et fut ressentie par la population comme la fin d'un long cauchemar. À cause sans doute des souffrances endurées, la délivrance occasionna une immense joie comparable à celle que l'on avait connue en 1918. Toutefois, le retour à la légalité républicaine souleva de nouveaux problèmes.

### **La fin de l'oppression**

Pour les alliés, pour la France Libre, l'Alsace et la Moselle n'avaient connu qu'une occupation des troupes allemandes entre juin 1940 et mars 1945. Cette situation était imputable en partie à une grande méconnaissance des événements dont les trois départements de l'Est furent les victimes. Mais cela relevait également de l'absence de valeur juridique que l'on attribuait à l'armistice du 25 juin 1940 et au Gouvernement de Vichy. La France, la seule qui incarnait les valeurs de la nation et de l'État, ne pouvait être que la France combattante, celle qui n'avait jamais déposé les armes et qui était désormais de retour. Il en découla, la négation, au moins dans un premier temps, de l'annexion de fait que la population avait pourtant bien connue. L'oppression était terminée. On avait rejeté au-delà du Rhin l'armée allemande. La victoire était totale. On ne se posait pas d'autres questions<sup>74</sup>.

Pourquoi recourir à un plébiscite ? L'annexion n'avait pas été acceptée ni par le gouvernement de Vichy, ni par celui de Londres. La population dans son immense majorité avait continué à se considérer comme française. Elle ne voulait

72. Près de 250 000 Alsaciens-Lorrains furent enrôlés dans l'armée allemande durant la Première Guerre mondiale. On dénombra 17 650 Alsaciens-Lorrains comme volontaires dans l'armée française. Les associations patriotiques françaises et d'anciens combattants exclurent donc de leur rang une grande majorité de vétérans, qui en Moselle notamment se revendiquèrent comme étant des « Malgré-Nous ».

73. Les combats furent très durs. Ils occasionnèrent des milliers de morts. La 7<sup>e</sup> armée américaine à elle seule perdit 6 000 hommes. La résorption de la poche de Colmar, la bataille de Hatten-Rittershoffen pour arrêter la contre-offensive allemande Nordwind, furent extrêmement coûteuses en vie humaine de part et d'autre.

74. Ainsi par exemple Marie-Joseph Bopp publia un ouvrage fondamental aux éditions Mappus en décembre 1945 sous le titre : *L'Alsace sous l'occupation allemande 1940-1945*, en octobre 2004, on publie enfin son journal personnel demeuré jusqu'à cette date en l'état de manuscrit, sous la dénomination : *Ma ville à l'heure nazie - Colmar 1940-1945*, ce qui montre bien l'évolution parcourue...

surtout pas que l'on puisse mettre en doute son patriotisme et sa loyauté envers la « France éternelle ». Toutefois la réalité des événements passés finit très rapidement par refaire surface. On ne peut pas nier indéfiniment les mesures prises par les autorités nazies ni accepter les conséquences qui en découlèrent. Il fallut bien en tenir compte.

Par deux ordonnances datées des 29 septembre 1944 et 23 octobre 1944, on rétablissait la légalité républicaine en Alsace et en Moselle. La première de ces dispositions constatait malgré tout dans l'exposé des motifs que « la législation appliquée le 16 juin 1940<sup>75</sup> dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, annexés de fait par l'ennemi, a été successivement supprimée par celui-ci » et que « depuis le 1<sup>er</sup> mars 1943 nos deux provinces sont soumises en totalité aux lois et ordonnances allemandes ». Dispositions curieuses qui tout d'abord intervenaient à une date où ni la Moselle, ni l'Alsace n'avaient été entièrement libérées et de surcroît laissaient sous-entendre qu'il suffirait de déclarer ces actes comme nuls et nonavenus pour régler tous les problèmes qui pouvaient en découler.

La suite des événements prouva qu'effacer les traces de quatre années d'annexion opérées par un régime aussi radical que celui du national-socialisme n'était pas simple à réaliser. Si sur le plan politique l'élimination des structures issues de la nazification ne présentait pas de difficulté, il en fut tout autre pour la germanisation dont certains aspects s'avèrent délicats à modifier. Quelques domaines surtout soulevèrent un grand questionnement. Comment rectifier les actes d'état civil enregistré durant cette période ? Comment redonner à tous les membres d'une même famille son ancien nom patronymique ? Pouvait-on également toucher aux prénoms ?<sup>76</sup> En matière de contrat, les conventions conclues selon le droit allemand durant cette période d'annexion de fait, demeuraient-elles valables ? Qu'en était-il des mariages célébrés par des responsables politiques nazis faisant fonction d'officier d'état civil ? Pouvait-on dans le cadre de l'épuration, poursuivre ces personnes et considérer néanmoins et accorder la légalité aux actes qu'elles avaient accomplis ?<sup>77</sup> Certaines de ces questions furent réglées par des lois qui prévoyaient ainsi des délais pour assurer les rectifications nécessaires. D'autres furent tranchées par les tribunaux, mais l'incertitude se prolongea dans ce cas jusqu'aux jugements définitifs. Certaines situations ne purent être rétablies et les spoliations considérées comme définitives ne furent souvent jamais réparées<sup>78</sup>. Quelques indemnisations intervinrent encore fort tardivement, plus de cinquante ans après la fin de la guerre<sup>79</sup> . . . .

75. La date de référence est toujours celle de l'arrivée au pouvoir du Maréchal Pétain comme chef du Gouvernement, ce qui corrobore bien sûr également le fait précédent.

76. Aujourd'hui encore on constate que toutes les rectifications d'état civil n'ont pas été opérées car régulièrement des personnes ont la surprise de constater qu'elles sont encore toujours enregistrées sous l'effet de la germanisation.

77. Cette situation démontre amplement qu'il y a bien une valeur attachée à l'annexion.

78. Il en fut par exemple des agents généraux d'assurance qui virent leur portefeuille confisqué au bénéfice de compagnies allemandes durant la période d'annexion.

79. Les incorporés de force dans l'armée allemande ne furent indemnisés qu'en 1984. Les femmes appelées au R.A.D. ne touchèrent qu'une somme symbolique en 1999.

### L'incompréhension et la honte

Dans l'immédiat après-guerre un clivage sociologique apparut d'abord au sein même du groupement des personnes qui se réclamaient alsaciennes ou moselanes. En effet, la guerre avait provoqué un véritable désespoir. Entre les évacués de 1939, les rentrés en 40 et ceux qui restèrent dans le Sud-Ouest, les expulsés, les transplantés, les réfractaires à l'incorporation de force dans l'armée allemande, les déserteurs de cette armée, les engagés dans la France libre, les résistants, les passeurs, les otages, les FFI... et ceux qui ont vécu les quatre années sur place, des tensions existaient. Qui avait fait preuve de plus de patriotisme ? Qui avait le droit de pratiquer une épuration ?

Cette dernière action fut lourdement ressentie. Vu le contexte de l'annexion, il n'y avait pas dans les trois départements de l'Est, juridiquement parlé des collaborateurs, mais des individus ralliés au régime nazi ; les uns étaient des Allemands qui s'étaient implantés dans ce territoire à partir de l'été 1940, les autres étaient des autochtones qui avaient trahi. L'épuration devait ainsi revêtir trois aspects. D'abord par mesure de sûreté, on arrêta tous les étrangers tant que les deux provinces étaient le théâtre de combats. Puis on y joignit les personnes suspectées de nazisme. Ces arrestations massives devaient sans doute sauver des vies car on enregistra très peu d'exécutions sommaires contrairement à d'autres départements. Puis au printemps 1945, surtout après l'armistice du 8 mai, on assista durant quelques mois à l'épuration professionnelle. Cette seconde phase toucha toutes les professions y compris les retraités. Le refus d'embauche ou la suppression de pension entraîna ipso facto un déclassement social. Enfin les cas les plus graves passèrent par l'épuration judiciaire. Le nombre élevé des dossiers en raison de l'annexion, prolongea cette affaire jusqu'en 1949. Résultant de délations, basé sur des rumeurs, motivée souvent par des règlements de compte, cette action fut extrêmement pénible à vivre et laissa un goût amer à l'ensemble de la population.

Aussi, selon l'avis des uns fut-elle incomplète et ciblée sur des lampistes et pour les autres, trop sévère, injuste parce qu'elle ne prenait pas suffisamment en considération l'annexion subie<sup>80</sup>.

Mais un autre clivage social se fit jour concernant cette fois la population des trois départements et le restant de la nation française qui n'a pas connu ou reconnu l'importance du phénomène de l'annexion. Ainsi on ne peut comprendre que des jeunes alsaciens ou mosellans se retrouvèrent dans la H.J. ou la R.A.D. La question devint même cruciale lorsqu'elle porte sur l'incorporation de force soit dans la Wehrmacht soit dans les *Waffen-SS*. Ce phénomène toucha 21 classes d'âge en Alsace et 14 en Moselle. Au total 130 000 hommes connurent la conscription forcée de l'ennemi. Près de 30 000 doivent être considérés comme mort ou disparu. Toutes les familles furent concernées par ce crime de guerre, qui par son ampleur constitue également un crime contre l'humanité<sup>81</sup>.

80. Jean-Laurent Vonau, *L'épuration en Alsace : la force méconnue de la Libération 1944-1953*, Ed. du Rhin 2005.

81. cf. Jean-Laurent Vonau, *Le Gauleiter Wagner bourreau de l'Alsace*, Ed. de la Nuée Bleue, 2011.

Vichy a certes protesté en 1942 lors de l'application de cette mesure, mais de manière confidentielle. Personne ne l'a su ni en Alsace ni en Moselle. La France Libre n'avait pas les moyens pour s'y opposer. La population des trois départements concernés se considéra comme abandonnée par la France qui aurait dû la protéger. Cette dernière ne partage pas cette souffrance. Pire, elle eut tendance à le nier. Ainsi dans un premier temps, on qualifia pudiquement de « déportés militaires » le cas des anciens incorporés de force, qui honteux de ce qui leur était arrivé se taisaient. Leur silence va durer près de 20 ans en raison du sentiment de culpabilité qu'on a voulu leur inculquer, alors qu'ils furent les victimes du viol de leur conscience. Ne parvenant pas à une reconnaissance officielle du tort subi ni par la France et encore moins par l'Allemagne, les « Malgré-Nous » se considèrent comme « une génération sacrifiée<sup>82</sup> ».

Ce ne fut que dans les années 1970 que les témoignages de leur épopée allaient se multiplier. Mais il fallut attendre 1984 pour qu'une indemnisation enfin intervienne<sup>83</sup>.

## En guise de conclusion

Les différents changements de souveraineté en Alsace comme en Moselle présentent des caractères identiques.

D'abord, il faut relever que la revendication territoriale des trois départements de l'Est, n'a jamais été à l'origine des conflits qui ont opposé la France et l'Allemagne entre 1870 et 1940. Par contre, ils le sont devenus au cours des guerres comme un enjeu pour la victoire. Le vainqueur s'attribue un butin de guerre et impose la cession au vaincu. Il s'agit véritablement de l'application de la loi du plus fort que l'on déguise parfois en « garantie des frontières » ou en « monnaie d'échange » pour la négociation d'un traité de paix.

Les Alsaciens comme les Mosellans n'ont jamais été consultés pour déterminer leur appartenance à la France ou à l'Allemagne. Aucun plébiscite ne fut jamais organisé. Les changements de souveraineté intervenus furent toujours imposés par l'exercice de la puissance étatique. Il en a résulté un sentiment collectif de méfiance vis à vis de tous les « libérateurs » qui pourraient se présenter, ainsi que la conviction fortement ancrée que les intérêts de la population concernée ne sont jamais défendus. Dans la mentalité identitaire, ce phénomène se traduit par le ressenti d'abandons successifs et ce, comme une fatalité. Cette situation conduit à la victimisation « des provinces perdues ». Cette situation est encore accentuée par le fait que chaque changement engendre ipso facto un drame humain. Les expulsions concernent dans tous les cas une part non négligeable de la population.

Devenues la convoitise des uns et des autres, l'Alsace comme la Moselle se sent obligée de donner constamment des preuves de son patriotisme. Malgré l'attitude

82. Eugène Riedweg, *Les Malgré-Nous : histoire de l'incorporation de force des Alsaciens-Mosellans dans l'armée allemande*, Ed. du Rhin, 1995.

83. Cette indemnisation n'intervint qu'après le règlement territorial de la forêt du Ober-Mundart au nord de Wissembourg et des terres toujours placées sous séquestre en Alsace. Cet affreux chantage ne prit fin qu'en 1984...

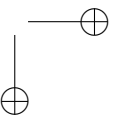
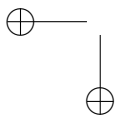
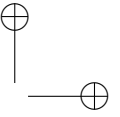
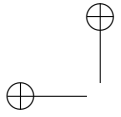
souçonneuse souvent de la mère-patrie qui blesse les autochtones en leur demandant constamment des signes tangibles de leur attachement à la France, ces territoires demeurent d’une loyauté exemplaire. Seul le maintien de la spécificité de certaines lois regroupées en un droit local, leur permet de supporter ce qu’ailleurs on qualifiait facilement de mesures vexatoires. Ainsi pendant des décennies on a exigé des Alsaciens-Mosellans des certificats de réintégrations de leurs pères, mères, grands-pères et grands-mères pour les reconnaître comme Français.

Ce droit local constitue désormais un élément identitaire, une marque d’appartenance à un pays géographiquement déterminé dont la population est si fière.

Enfin on constate que les changements de nationalité furent toujours exclusifs. En aucun cas on n’envisagea la reconnaissance d’une double appartenance. On est citoyen français ou citoyen allemand. On ne se réfère qu’à l’une ou l’autre nation. La double culture n’est pas admise. La population ainsi ballotée entre la France et l’Allemagne se réfugie dans le régionalisme. Elle a tendance à se replier sur elle-même, à rechercher ses racines, à se plonger dans son passé et à en extraire des valeurs conservatrices jugées immuables, inaltérables, durables. Elle développe ainsi une conception politique autonomiste. Elle se réclame d’une certaine neutralité et cultive une forte identité spécifique<sup>84</sup> depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale par l’Europe car celle-ci sur les bords du Rhin signifie d’abord et avant tout l’absence de conflit. La fin définitive des changements de souveraineté est donc un apport politique européen qui entraîne l’assurance d’une stabilité de la citoyenneté.

---

84. L’Alsace est née de l’histoire. C’est l’histoire qui a façonné la province et lui a insufflé une identité régionale forte.





## UN CONSENTEMENT ORIENTÉ ET UN PLÉBISCITE SOUS SURVEILLANCE : LE CAS DE LA SARRE EN 1935

DELPHINE RAUCH — OLIVIER VERNIER

*Université de Nice Sophia Antipolis — ERMES*

**A**U SORTIR DE LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE et afin de garantir la paix en Europe, les alliés, nations victorieuses, et l'Allemagne vaincue signèrent, le 28 juin 1919, le traité de Versailles<sup>1</sup>, traité qui visait notamment à « assurer à la France une liberté d'action économique absolue pendant le délai minimum nécessaire à sa reconstitution industrielle » et « entraîner l'abandon par l'Allemagne de toute intervention sur le territoire sarrois<sup>2</sup> [...] pendant ce délai<sup>3</sup> ».

« Si la question de l'occupation française de l'Allemagne est spontanément associée au traité de Versailles, elle commence en fait bien avant<sup>4</sup> ». L'armistice du 11 novembre 1918 fixait déjà, jusqu'à l'entrée en vigueur en janvier 1920 du traité de Versailles, une occupation militaire par des troupes françaises, belges, américaines et britanniques, les Français se voyant affecter la plus vaste des zones d'occupation, notamment le territoire de la Sarre.

---

1. « Les hautes parties contractantes, considérant que, pour développer la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix et la sûreté, il importe d'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre, d'entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur, d'observer rigoureusement les prescriptions du droit international [...], adoptent le présent pacte qui institue la Société des Nations », Préambule du Pacte de la Société des Nations, partie I du traité de Versailles.

2. Les contours de la Sarre, territoire politique créé artificiellement par la SDN, ont été définis par l'article 48, section IV, du traité de Versailles. La Sarre se compose notamment de parties de la Prusse et du Palatinat rhénan.

3. Jean Devaux, *Traité élémentaire de droit international public*, Paris, Lib. du Recueil Sirey, 1935, p. 214.

4. Nicolas Beaupré, « Occuper l'Allemagne après 1918 », *Revue historique des armées*, n°254, 2009, <http://rha.revues.org/index6333.html>.

Situé en Allemagne près de la Lorraine française, le territoire de La Sarre comprend « à la fois la zone d'exploitation minière proprement dite et la zone plus étendue à l'intérieur de laquelle résidaient les mineurs. D'une superficie de 1.912 kilomètres carrés, sa population dépassait, en 1935, 800.000 habitants; la densité de la population (quatre-cents habitants au kilomètre carré) était supérieure à celle de tous les États d'Europe<sup>5</sup> ».

Ainsi, d'une part, l'Allemagne se soumet alors au régime douanier français et cède à la France, « en compensation de la destruction de ses mines de charbon, et à-valoir sur le montant de la réparation des dommages de guerre », « la propriété entière et absolue de tous les gisements de houille » situés en Sarre<sup>6</sup>. D'autre part, elle accepte la mise en place d'un régime particulier et provisoire, en renonçant, pour quinze ans, au gouvernement de ce territoire, en faveur d'une commission gouvernementale représentant la Société des Nations<sup>7</sup>.

Composée de cinq membres<sup>8</sup>, dont un Français, un habitant non français originaire du territoire, et trois membres ressortissants d'autres pays, cette Commission est chargée de gouverner la Sarre. Afin de constituer « un pays autonome et indépendant de l'Allemagne »<sup>9</sup>, sans toutefois porter atteinte à la nationalité des Sarrois<sup>10</sup>, elle dote la Sarre d'un drapeau et d'armes. De 1920 à 1935, elle y dispose de tous les pouvoirs de gouvernement appartenant antérieurement à l'empire allemand. Elle nomme et révoque les fonctionnaires, crée des organes administratifs et représentatifs, administre et exploite les chemins de fer, canaux, services

5. Cf. carte de la Sarre, SDN, *Le plébiscite de la Sarre*, activités de la SDN, Genève, 1935, section d'information, doc SDN 12° 31, pp. 5-6.

6. Ce transfert de propriété figure au chapitre I de l'annexe au traité de Versailles, où il est notamment précisé : « l'État français aura le droit d'exploiter ou de ne pas exploiter les dites mines » (§ 1), « les mines et autres immeubles devenus la propriété de l'État français ne pourront jamais être l'objet de mesures de déchéance, de rachat, d'expropriation ou de réquisition » (§ 11), « l'État français aura toute liberté de procéder [...] à la distribution, à l'expédition et à la fixation des prix de vente des produits des mines et de leurs dépendances (§ 15). Il « ne résulte pas d'une restitution » mais « d'une cession à titre onéreux puisque la valeur des houillères est imputée au compte général des réparations », Henri Coursier, *Le statut international du territoire de la Sarre*. Thèse de droit à la faculté de Paris, Paris, Pedone, 1925, p. 23.

7. Selon les articles 2 à 4 du pacte de la Société des Nations, figurant dans la partie I du traité de Versailles, « l'action de la société [...] s'exerce par une assemblée et par un conseil ». « L'assemblée se compose de représentants des membres de la société [...] Chaque membre de la société ne peut compter plus de trois représentants dans l'assemblée et ne dispose que d'une voix ». « Le conseil se compose de représentants des principales puissances alliées et associées ainsi que de représentants de quatre autres membres ».

8. Selon le chapitre II de l'annexe au traité de Versailles, les membres de la commission de gouvernement étaient nommés pour un an, renouvelables et pouvaient être révoqués par le conseil de la SDN (§ 17). Le président de la commission de gouvernement était désigné par le conseil de la SDN, parmi les membres de la commission et pour une durée d'un an, et ses pouvoirs étaient renouvelables (§ 18).

9. « Le drapeau est noir, blanc, bleu. Les Armes sont formées de la réunion des Armes des quatre principales villes du territoire : le Lion de Sarrebruck, le Soleil de Sarrelouis, la Rose d'Ottweiler, la Roue et le Marteau de Saint-Ingbert », Henri Coursier, *op. cit.*, p. 72.

10. Annexe au traité de Versailles, chapitre II, § 27.

publics, assure la protection des intérêts des habitants sur le territoire et à l'étranger, lève les taxes et impôts, et fait rendre la justice en son nom<sup>11</sup>.

À l'expiration de ce délai de quinze ans, l'article 49 du traité de Versailles prescrit au conseil de la SDN de définir les modalités d'un plébiscite, au cours duquel la population de La Sarre serait « appelée à faire connaître la souveraineté sous laquelle elle désir[ait] se voir placée », en se prononçant en faveur d'un maintien du *statu quo*, ou d'un rattachement à la France ou d'un rattachement à l'Allemagne<sup>12</sup>.

Cependant, ce plébiscite ne déterminait pas la souveraineté de La Sarre, puisqu'à l'issue des résultats, il appartenait à la SDN, de substituer le régime définitif de son choix au régime provisoire, en tenant compte des « vœux » de la population, mais en lui assurant aussi « droits » et « bien-être<sup>13</sup> », bien-être qui « dépend d'une foule de facteurs : intérêts moraux, intérêts matériels, rapport avec la France et l'Allemagne, rapport de ces deux grandes voisines<sup>14</sup> ». À cet égard, le traité de Versailles innove par rapport aux plébiscites antérieurs<sup>15</sup> et ceux qu'il organise lui-même à Dantzig et au Sleswig en 1920<sup>16</sup>.

En Sarre, cette question de souveraineté est d'autant plus marquée qu'elle met de nombreux intérêts en jeu. D'une part, malgré sa faible étendue, le territoire de La Sarre a une importance historique, économique et stratégique pour la France. Historique, parce qu'une partie du territoire lui ayant appartenu du

11. § 19, 21, 22, 25, 26, 28, 30, chapitre II, annexe au traité de Versailles. La commission « jouait ainsi de pouvoirs plus étendus que ceux d'un gouvernement constitutionnel ordinaire [...] responsable devant la Société des Nations, elle adressa, chaque trimestre, des rapports d'information au Conseil », SDN, *Le plébiscite de la Sarre*, *op. cit.*, pp. 7-9.

12. Traité de Versailles, section IV, article 49, § 2, et annexe, chapitre III, § 34.

13. Articles 46, 47 et 50, section IV, annexe au traité de Versailles.

14. Fernand Wiedemann, *La Sarre et le plébiscite de 1935*, thèse de doctorat en droit à l'Université de Paris, Paris, Les Presses modernes, 1935, p. 31.

15. Le traité d'Ancon avait prévu, en 1883, que le territoire des provinces péruviennes de Tacna et d'Arica « deviendrait « la propriété du Chili » et serait « soumis à la législation et aux autorités chiliennes pendant une période de dix années... Ce délai expiré, un plébiscite » devait décider « par voie populaire, si le territoire des dites provinces, resterait définitivement sous la domination et sous la souveraineté du Chili ou s'il continuerait à faire partie du territoire péruvien » [...] aucune gestion internationale n'était prévue en attendant le plébiscite. Celui-ci d'ailleurs, n'eut jamais lieu : le régime prévu [...] n'était en fait qu'une annexion déguisée », Henri Coursier, *op. cit.*, p. 39.

16. Selon les sections XI et XII de l'annexe au traité de Versailles, les délais à courir avant les consultations populaires à Dantzig et au Slesvig étaient plus courts qu'en Sarre et la SDN devait tenir compte à la fois des vœux exprimés par les habitants et de la situation géographique et économique des localités. : « Article 100. L'Allemagne renonce, en faveur des principales puissances alliées et associées, à tous droits et titres sur le territoire [...]. Article 101. Une commission, composée de trois membres [...] sera constituée dans les quinze jours qui suivront la mise en vigueur du présent traité, pour fixer sur place la ligne frontière du territoire [...]. Article 102. Les principales puissances alliées et associées s'engagent à constituer la ville de Dantzig [...] en ville libre. Elle sera placée sous la protection de la Société des Nations. [...]. Article 109. La frontière entre l'Allemagne et le Danemark sera fixée conformément aux aspirations des populations [...] par un vote [...]. Ladite zone sera immédiatement placée sous l'autorité d'une commission internationale composée de cinq membres [...]. La commission [...] aura un pouvoir général d'administration ».

XVII<sup>e</sup> au XVIII<sup>e</sup> siècle, des Français y vivent encore<sup>17</sup>. Économique, parce qu'elle y conserve des intérêts productifs et commerciaux de plusieurs centaines de milliers de francs (mines domaniales de charbon<sup>18</sup>, voies ferrées appartenant au réseau d'Alsace-Lorraine, emprunts et droits assurantiels de ses ressortissants)<sup>19</sup>. Stratégique, parce que pour des raisons de sécurité, elle n'a pas intérêt, comme l'écrit le député de la Seine d'origine niçoise Fernand Wiedemann-Goiran<sup>20</sup>, à ce que la Sarre « redevienne le bastion avancé du Reich contre la Lorraine<sup>21</sup> ». Pour sa part, l'Allemagne y voit surtout la possibilité d'étendre son action politique<sup>22</sup>.

Dès lors, la question du sort de La Sarre devient, sur le plan international, « le problème sarrois<sup>23</sup> », problème sarrois que la SDN tente de régler en appliquant à la lettre les prescriptions du traité de Versailles, ce que montre le dépouillement des archives du ministère des Affaires étrangères et notamment les registres de correspondance active et passive de la SDN. On peut envisager, dans un premier temps, les mesures prises par la SDN pour assurer la sincérité du vote, puis, dans un second temps, les conséquences découlant du résultat du plébiscite.

## L'organisation du plébiscite

La question de la consultation populaire est inscrite à l'ordre du jour du conseil de la SDN en janvier 1934 et les modalités du plébiscite sont fixées le 4 juin de

17. La France a, en effet, acquis certains territoires allemands au XVII<sup>e</sup> siècle, notamment la ville de Landau placée sous protectorat français après la guerre de Trente Ans, et la ville de Sarrelouis construite par Louis XIV. Ces « deux villes ont été représentées, lors de la Révolution française, à la fête de la Fédération et ont proclamé leur union à la République une et indivisible » (Théodore Galitza, *Du droit de voter dans les plébiscites contemporains. Contribution à l'étude des plébiscites*, thèse pour le doctorat en sciences politiques et économiques à la Faculté de Paris, Paris, Imp. Lib. Le Français, 1921, p. 28). De 1801 à 1815, la Sarre a même formé un département français. Mais, en 1815, par application du congrès de Vienne et du traité de Paris, la France perd ce territoire, qui est partagé entre la Rhénanie Prussienne et le Palatinat rhénan bavarois.

18. La ressource principale de La Sarre « se constituait de l'extraction de la houille, avec une production de dix à treize millions de tonnes et un personnel d'environ 50.000 ouvriers », SDN, *Le plébiscite de la Sarre*, *op. cit.*, pp. 6-7.

19. Lettre du 18 juin 1934 de J. Morize, membre français de la Commission de Gouvernement de la Sarre, à Louis Barthou, ministre des Affaires étrangères, *Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 696, oct. 1933-déc. 1934, pp. 144-152.

20. Fernand Wiedemann-Goiran est né le 26 juillet 1889 à Nice, et décédé le 1<sup>er</sup> octobre 1967 à Paris. Ingénieur des Arts et manufactures et docteur en droit, industriel et commerçant, il est élu député à Paris de 1936 à 1940. Il fut officier de la Légion d'honneur et titulaire de la Croix de guerre 1914-1918 avec sept citations.

21. La Sarre « compt[ait] 800.000 habitants, de quoi tirer et alimenter largement un corps d'armée », Fernand Wiedemann, *op. cit.*, p. 36.

22. Sur le plan économique, l'Allemagne avait moins d'intérêt puisqu'elle « surabond[ait] de charbon : sur les carreaux des mines westphaliennes [étaient] entassées des millions de tonnes qui ne [pouvaient] être écoulés », Fernand Wiedemann, *op. cit.*, p. 38.

23. Cf. notamment Geneviève Lecomte, « La Sarre et le plébiscite de 1935. De la solution du Problème Sarrois dépend la Paix du Monde », *Journal de la Sarre*, supp.au n° 3, Association française de la Sarre ; Frédéric Eccard, « Le problème sarrois », 1933, *Revue des deux mondes*, n° du 15 septembre 1933 ; Fernand Wiedemann-Goiran, *Le Problème de la Sarre*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1935 ; Gauthier Gebelein, *La France et le problème sarrois*, Paris, Association française de la Sarre, Office français d'édition, 1946 ; Fritz Hellwig, *Le territoire et le problème de la Sarre...*, Paris, Hambourg, Maison d'éd. franco-allemandes, s.d.

la même année<sup>24</sup>. Le traité de Versailles ayant déjà fixé que le droit de vote appartiendrait, sans distinction de sexe, à toute personne âgée de plus de vingt ans à la date du vote, habitant le territoire à la date de la signature du traité, il ne reste plus au conseil de la SDN qu'à déterminer les autres règles, les modalités et la date du vote. D'abord, les frais du plébiscite incombent aux gouvernements allemand et français et à la commission du gouvernement<sup>25</sup>. Ensuite, une commission de plébiscite<sup>26</sup> est créée et chargée, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1934, de diriger et contrôler la régularité des opérations électorales. Il faut avoir à l'esprit que le chancelier Hitler accède au pouvoir en janvier 1933. Dans un souci d'impartialité et de neutralité, la commission de plébiscite met notamment au point un règlement de plébiscite. Ce règlement très contraignant en raison du contexte politique traite du droit de vote, de la qualité d'habitant<sup>27</sup>, des circonscriptions de vote, des organes locaux institués à l'occasion du plébiscite, ou encore de l'établissement des listes de votants. Sont également déterminés la présentation des réclamations relatives aux listes de votants, la constitution des bureaux de vote et du régime applicable aux personnes ayant commis des infractions au règlement, la campagne électorale elle-même, le droit de réunion, le système de propagande, l'affichage, le droit de participation à la campagne électorale, ou encore les mesures ayant rapport aux salles publiques, aux débits de boisson<sup>28</sup>. Ce règlement minutieux institue, dans chacune des 83 circonscriptions de vote, un comité communal chargé de dresser les listes des personnes ayant le droit de vote dans la circonscription et d'établir un certificat électoral<sup>29</sup>. Ces circonscriptions, déjà existantes, sont les « bourgmestre-

24. SDN, *Le plébiscite de la Sarre*, *op. cit.*, doc SDN 12° 31, pp. 10-11.

25. « Chacun des deux gouvernements avança cinq millions de francs français, et la Commission un million. Ces fonds s'étant avérés insuffisants, le Conseil invita ultérieurement les deux gouvernements à procéder à de nouvelles avances. Les dépenses globales du plébiscite devaient dépasser les vingt-deux millions de francs français », SDN, *Le plébiscite de la Sarre*, *op. cit.*, p. 14.

26. « Cette commission comprit trois membres et un expert technique [...]. Dans des rapports successifs, elle mit le Conseil au courant de développement de ses travaux », SDN, *Le plébiscite de la Sarre*, *op. cit.*, pp. 12-13.

27. Selon l'article 4 du règlement plébiscitaire, « la qualité d'habitant [...] doit être attribuée à quiconque avait sa résidence habituelle au lieu et à la date indiquée [...] et s'y était établi avec l'intention d'y rester », SDN, *Territoire de la Sarre. Premier rapport mensuel de la Commission de plébiscite (1<sup>er</sup> au 31 juill. 1934)*, N° C. 356.M.166.1934.VII, annexe 2, p. 4.

28. « Le refus d'accomplir certaines opérations de la part de fonctionnaires recrutés en vue du plébiscite, la modification ou la suppression de documents, les inscriptions ou radiations sur la liste des votants faites indûment sont sanctionnées par une détention de 6 mois au plus ou par une amende de 100 à 500 francs [...] quiconque s'oppose au fonctionnement des organes administratifs par violence, menaces, fraude, corruption [...] est puni de trois mois à trois ans d'emprisonnement [...]. Ceux qui entravent le déroulement des opérations du vote [...] sont passibles d'un emprisonnement de trois mois à trois ans [...] les fonctionnaires spécialement désignés pour remplir une fonction au bureau et qui refusent de l'assumer sans motif valable, ou qui ne se trouvent pas présents à l'ouverture du scrutin [...] seront passibles d'une amende de 500 à 8.000 francs [...] Jusqu'à la veille du plébiscite, les affaires portées devant les juridictions d'exception n'ont pas été très nombreuses, et l'activité de la cour suprême de plébiscite a été presque entièrement absorbée par l'examen des quelque 9.250 recours formés à l'occasion de l'établissement des listes des votants », Georges Passe, *op. cit.*, pp. 98-101.

29. Le certificat électoral atteste « que l'individu qui en est porteur a bien le droit de vote [...]. Chaque certificat doit porter, aux termes de l'article 31 du règlement plébiscitaire : 1° L'indication des nom, prénoms, nom du père et adresse du votant dans le territoire ; 2° L'indication de la section de la commune et du lieu où le votant devra exprimer son vote ; 3° L'indication du jour et

ries » (unions de communes) et les communes ne faisant pas partie d'une union<sup>30</sup>. Dans la tradition administrative de l'Empire germanique, la notion de « cercle » est également utilisée. En effet, dans les huit cercles du territoire sarrois, un bureau de cercle, à la composition neutre, chargé de surveiller et de contrôler l'établissement des listes des votants par les comités communaux du cercle au terme de l'article 14. Pour l'ensemble du territoire, une juridiction extraordinaire est spécialement créée. On ne la retrouve dans aucun des plébiscites antérieurs : il s'agit du tribunal supérieur de plébiscite jugeant en deuxième instance des réclamations concernant les listes de votants, qui est parfois aussi nommé cour suprême de plébiscite<sup>31</sup>. Ces réclamations tendent « soit à faire opérer, sur les listes, des radiations de personnes ou de rectifications, soit à faire inscrire une personne habitant le territoire ». D'après la commission de plébiscite, « le nombre des réclamations s'est élevé à 107.145, soit 1/5 environ. Sur ce total, 50 % seulement ont été reconnus recevables. Parmi les requêtes qui ont été formulées, 56,4 % tendaient à obtenir une inscription, 56,4 % tendaient à obtenir une inscription, 15,6 % demandaient une radiation. Presque toutes les réclamations visant à faire opérer une rectification ont été admises. Eu égard au nombre considérable de ces réclamations, la commission de plébiscite résolut de modifier la procédure d'instruction afin de ne pas dépasser les limites primitivement fixées »<sup>32</sup>. Un calendrier strict est prévu depuis le 23 septembre, date de clôture des listes provisoires, jusqu'au 17 décembre, date de l'examen des recours par le tribunal supérieur de plébiscite. Pour la première fois dans l'organisation d'un plébiscite, une organisation judiciaire est donc mise en place. En effet, par ordonnance du 7 septembre 1934, la Cour suprême de plébiscite<sup>33</sup> et huit tribunaux de cercle<sup>34</sup> sont instaurés. Ils commencent leur activité en octobre 1934. Leur compétence *ratione materiae* est très vaste, mais se décline en trois activités : « 1) des contestations concernant les inscriptions sur les listes des ayants droit au vote et la validité des opérations de vote ; 2) des infractions prévues par les règlements plébiscitaires ; 3) des infractions de droit pénal commun en tant qu'elles étaient en rapport avec l'objet de la consultation popu-

de l'heure du vote ; 4° Le numéro d'inscription sur la liste des votants et le numéro d'inscription sur l'extrait de la liste », Georges Passe, *op. cit.*, p. 127.

30. Dans chacune des circonscriptions constituées, le vote fait l'objet d'un calcul séparé, SDN, *Le plébiscite de la Sarre*, *op. cit.*, p. 13.

31. SDN, *Territoire de la Sarre. Premier rapport mensuel de la Commission de plébiscite (1<sup>er</sup> au 31 juill. 1934)*, N° C. 356.M.166.1934.VII, annexe 2, pp. 5-6.

32. Georges Passe, *op. cit.*, pp. 122-123.

33. « Art. 2. La cour suprême de plébiscite est composée d'un président, d'un vice-président et de six juges. À la Cour est également attaché un juge d'instruction. Art. 3. La cour juge en la présence de cinq membres, y compris celui qui la préside, et décide à la majorité des voix », Ordonnance du 7 septembre 1934, Sarah Wambaugh, *The Saar plebiscite*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University press, 1940, pp. 252-261. « Tous les membres de ces tribunaux durent posséder la langue allemande, être étrangers au territoire de la Sarre et n'appartenir à aucune des deux Nations intéressées au plébiscite », SDN, *Le plébiscite de la Sarre*, *op. cit.*, p. 14.

34. L'ordonnance stipule que « les tribunaux de cercle fonctionnent avec un juge unique (sans l'intervention d'échevins). Un ou plusieurs juges peuvent être attachés aux tribunaux de cercle » (art. 4). « Il ne peut être interjeté appel [...] des décisions et des jugements des tribunaux de cercle que devant la cour suprême de plébiscite » (art. 18), Sarah Wambaugh, *ibid.*, pp. 252-261.

laire, commises avant, pendant et après les opérations plébiscitaires »<sup>35</sup>. Cette juridiction d'exception s'appuie sur l'indépendance de la magistrature<sup>36</sup>, mais en fait il s'agit de magistrats étrangers.

Ainsi avec ce système, les préoccupations principales de la commission sont de maintenir l'ordre dans le territoire et de garantir l'indépendance des Sarrois en les protégeant de toute pression, « de façon à assurer la liberté, le secret et la sincérité des votes », comme le précise l'annexe du traité de Versailles en son chapitre deux, paragraphe trente<sup>37</sup>.

Cette volonté paraît d'autant plus justifiée par le fait, qu'à l'inverse des Français, majoritairement indifférents à la question sarroise, et qui s'en remettent à la SDN pour faire exécuter le traité de Versailles<sup>38</sup>, l'Allemagne, sensible à la perte de La Sarre, fait de son rattachement une question de prestige national<sup>39</sup>. Comme le dit Goering dans un discours rapporté le 6 novembre 1933 par un membre français de la Commission de gouvernement de la Sarre adressé à Paul Boncour, ministre des Affaires étrangères, La Sarre est allemande, elle doit lui revenir<sup>40</sup>. Cette ardente nécessité allemande se révèle lors des premières séances de la Commission de gouvernement. Dès 1920, le gouvernement du Reich s'oppose ouvertement celle-ci concernant le statut et le devoir de neutralité des fonctionnaires allemands en Sarre<sup>41</sup>. De 1921 à 1923, il proteste contre la définition de la qualité d'habitant du territoire de La Sarre pour le plébiscite, contre la présence des troupes

35. Jacques Maupas, *La Sarre et son rattachement à l'Allemagne*, Paris, Ed. Internationales, cop. 1936, pp. 129-130.

36. « « La commission « rappel[a] » aux magistrats qu'ils avaient « le droit et le devoir d'interpréter en toute indépendance et en équité les dispositions de la loi » », Henri Coursier, *op. cit.*, p. 86.

37. Annexe du traité de Versailles, chapitre II, § 30 et chapitre III, § 34.

38. Fernand Wiedemann, *op. cit.*, p. 36.

39. « « Les gens très avertis n'ignoraient d'ailleurs pas que si les Allemands se montraient si actifs sur la question sarroise, c'est parce qu'ils en ont fait surtout une question de prestige. Le gouvernement allemand recherchait un succès diplomatique : le premier coup porté dans l'édifice politique de Versailles » », « Communication. À propos du territoire de la Sarre », Lettre du Commandant Lanrezac adressée au président de la Société de Géographie de Lille, Bull. de la Société de Géographie de Lille, janv.-mars 1931, 52<sup>e</sup> année, t. 73, p. 46.

40. « M. Goering, dans un discours [...] : « Vous êtes en Sarre dans la position la plus avancée, mais je vous promets [...] que jamais cette position avancée ne sera une position perdue. Vous devez savoir que la question sarroise n'est pas une question qui concerne seulement 800.000 compatriotes, le retour de la Sarre au Reich est bien au contraire une question qui intéresse au même degré le dernier prussien de la province orientale et la dernière femme d'un village de Haute Bavière. Nous déclarons [...] il n'y a pas de discussion possible quand il s'agit de notre sang et de notre honneur » : Lettre de J. Morize, membre français de la commission de gouvernement de la Sarre, adressée le 6 novembre 1933, à Paul Boncour, ministre des Affaires étrangères à Paris, *Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 696, oct. 1933-déc. 1934, pp. 7-9.

41. « La Commission rendit, le 16 mars 1920, une ordonnance fixant le statut des fonctionnaires allemands en Sarre. Afin de ne pas désorganiser les services existants, elle conserva les fonctionnaires en place, mais leur imposa un stage d'assez courte durée, exigea d'eux un serment de fidélité et la rupture des liens qui les unissaient aux associations allemandes [...]. Le Gouvernement du Reich prétendit que les fonctionnaires sarrois étaient simplement détachés de l'administration allemande [...]. Bien que les fonctionnaires ouvertement soutenus par le Reich qui leur versait l'intégralité de leurs traitements se soient mis en grève, la Commission de gouvernement fit preuve de fermeté [...] le Reich n'en continua pas moins à adresser des circulaires confidentielles et secrètes aux fonctionnaires », Georges Passe, *op. cit.*, pp. 47-48.

françaises en Sarre, contre la protection des Sarrois à l'étranger par la France, contre l'introduction du franc comme seule monnaie légale du territoire, et contre la décision d'introduire l'enseignement facultatif du français dans les écoles. Parallèlement, une propagande systématique est mise en place par l'Allemagne, estimée à plus de dix millions marks-or par an (soixante millions de francs). Le Reich subventionne les sociétés sarroises de toute nature (anciens combattants, sociétés musicales et sociétés sportives). Même lors de la grève des fonctionnaires en 1921 et de celle des mineurs en 1923, l'Allemagne prend à sa charge l'intégralité des traitements et des salaires des grévistes. Enfin l'action de l'Allemagne s'exerce même au moyen de brochures, d'ouvrages et de publications périodiques, organe par excellence de la propagande d'alors<sup>42</sup>. La Commission de gouvernement proteste, en vain, contre ces agissements et l'avènement du national-socialisme avec l'arrivée du chancelier Hitler au pouvoir en janvier 1933, accroît ses craintes<sup>43</sup>. C'est ce que signale l'ambassadeur de France François Poncet au quai d'Orsay pendant l'hiver 1933. Bien décidé à réviser l'humiliant traité de Versailles, dont il se plaît à rappeler qu'il est un chiffon de papier, et à écarter toute opposition existant en Sarre, où se sont réfugiés certains opposants politiques, des socialistes et des juifs chassés d'Allemagne par la politique raciste, Hitler intensifie la propagande pour faire pencher en sa faveur l'issue du plébiscite, et donc en quelque sorte l'instrumentaliser.

Il le fait par étapes. D'abord, en avril 1933, l'Allemagne vote une loi disposant que les fonctionnaires entrés en service depuis le 9 novembre 1928 et n'ayant pas reçu de formation hitlérienne devaient être licenciés avec trois mois de traitement et sans droit à la retraite, et les fonctionnaires sarrois sont avisés qu'ils se verront appliquer rétroactivement ces dispositions si la Sarre retourne à l'Allemagne<sup>44</sup>. Ensuite, l'Allemagne se retire de la SDN et de son conseil en octobre 1933<sup>45</sup>. Enfin, elle intensifie sa propagande par presse et radiodiffusion sous la coupe du ministre de la Propagande Goebbels, elle organise dans les villes allemandes de Cologne et de Nuremberg des séjours d'enfants sarrois pauvres dans des familles allemandes aisées, ainsi que de grandes réunions et expositions dans lesquelles l'œuvre de la France et de la commission de gouvernement sont dénigrées<sup>46</sup>. Ces

42. Georges Passe, *op. cit.*, pp. 48-52.

43. En France, François Poncet, ambassadeur de la République française à Berlin, fit ainsi part, à plusieurs reprises, au ministre des Affaires étrangères, de ses inquiétudes. Dans un télégramme du 22 octobre 1933 : « le fait que le ministre de la propagande Goebbels, dans le grand discours par lequel il a ouvert [...] la campagne électorale, ait consacré de longs développements au problème des relations franco-allemande et renouvelé en les accentuant encore les avances du Chancelier Hitler, revêt une importance qui ne saurait être sous-estimée » (*Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 696, oct. 1933-déc. 1934, p. 2). Dans un télégramme du 3 novembre 1933 : les mesures dont la Commission de Gouvernement de la Sarre v[enait] de proposer l'adoption au Parlement sarrois [...] [avaient été] interprétées [...] comme une manœuvre ouvertement dirigée contre le parti national-socialiste sarrois, contre les éléments de la population restés obstinément fidèles à l'Allemagne, et sont qualifiées « d'actes de terrorisme » » (*Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 696, oct. 1933-déc. 1934, pp. 4-5).

44. Georges Passe, *op. cit.*, p. 60.

45. SDN, *Le plébiscite de la Sarre*, *ibid.*, pp. 10-11.

46. « L'inauguration de l'exposition « la Sarre allemande » qui a eu lieu hier à Cologne [...] a été organisée par le musée de géographie de Leipzig avec le concours des associations allemandes en



actions prennent une dimension supérieure avec la création, le 1<sup>er</sup> mars 1934, du parti du « *Deutsch Front* », face auquel la modeste association française de la Sarre fondée en 1928 ne fait que peu de poids. Ce nouveau parti unique doit englober tous les Allemands de Sarre souhaitant « le retour légal et sans condition au Reich ». Ce parti unique comprend « désormais tous les anciens partis à l'exception des socialistes et communistes »<sup>47</sup>. Il est « organisé sur la base dictatoriale du « *führerprinzip* », comportant l'obéissance passive aux ordres d'un seul chef » et est étroitement lié à l'organisation nationale socialiste, comme le service du travail ou la jeunesse hitlérienne. Il entreprend une importante campagne en faveur du retour de la Sarre à l'Allemagne<sup>48</sup> : des campagnes d'affichages sont mises en place<sup>49</sup>, mais aussi des procédures relevant du droit pénal : délations, fichages, persécutions, pressions, coercitions, troubles et même attentats contre des policiers et des journalistes<sup>50</sup> signalés aux autorités françaises en 1933 et 1934. La propagande monte en puissance. Ainsi, comme le rapporte le juriste Georges Passe, « les personnes qui [refusent] d'adhérer au parti [sont] menacées de représailles pour l'avenir et brimées dans leur activité présente [...] les méthodes d'espionnage [sont] organisées [...]. Les particuliers hostiles au parti [sont] molestés, les locaux des journaux opposés attaqués de même que ceux de certains syndicats [...] et de gré ou de force, la majeure partie de la population [sarroise] [doit] adhérer au *Deutsch Front* »<sup>51</sup>.

Ainsi, à mesure que se rapproche la date de la consultation populaire, la situation politique dans le territoire de la Sarre se crispe de plus en plus. « Des organisations dites « sarroises » [sont] créées partout où il existe des groupements de langue allemande [...]. Elles offrent des voyages aller et retour payés pour la Sarre à tous ceux qui veulent voter pour l'Allemagne lors du plébiscite »<sup>52</sup>. Et le président du conseil de la direction générale des services d'Alsace Lorraine prévient le ministre des Affaires étrangères en janvier 1935 de l'introduction clandest-

---

Sarre et de la Ligue pour la culture allemande à l'étranger sous le protectorat de M. Grohé, chef des organisations nationales-socialistes de Cologne. Des représentants des autorités officielles [...] ont pris part à la cérémonie » (Télégramme du 22 janvier 1934, *Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 696, oct. 1933-déc. 1934, pp. 75-76). Et, « 6 mai 1934. Manifestation colossale à Deux-Ponts : cortèges, chants, musique, discours [...] » Août 1934. Exposition de la Sarre à Cologne [...] on a disposé des pierres tombales rappelant « la mémoire des Sarrois et des Sarroises morts pour la cause allemande [...] » 27 août 1934. Parade monstre à Ehrenbreitstein. Devant 500.000 fidèles [...] Hitler proclame la volonté de l'Allemagne de retrouver avec la Sarre son unité [...] 6 septembre 1934. Grande assemblée nazie de Nuremberg : de jeunes Allemands revêtus d'une chemise blanche forment un gigantesque Saar [...] 30 septembre 1934. Proclamation de M. Goebbels, ministre de la Propagande du Reich aux électeurs du Territoire de la Sarre, ainsi conçue : « Le Reich tout entier prépare votre retour. Votre réception sera grandiose » » (Fernand Wiedemann, *op. cit.*, p. 49).

47. Georges Passe, *op. cit.*, p. 53.

48. Fernand Wiedemann, *ibid.*, pp. 51-52.

49. Reproductions à voir dans, Sarah Wambaugh, *op. cit.*, pp. 252-261.

50. Lettre de M. Morize, membre français de la commission de gouvernement de la Sarre, à M. Paul Boncour du 16 décembre 1933 concernant une tentative d'assassinat à l'encontre de M. Max Braun, président du parti social-démocrate et rédacteur en chef de deux journaux allemands, *Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 696, oct. 1933-déc. 1934, pp. 48-49.

51. Georges Passe, *ibid.*, pp. 53-54.

52. Fernand Wiedemann, *ibid.*, p. 50.

tine, d'Allemagne en Sarre, d'uniformes de S.A. destinés aux membres du « *Deutsch Front* »<sup>53</sup>.

À plusieurs reprises, la commission de plébiscite doit prendre des mesures exceptionnelles pour prévenir les troubles et maintenir l'ordre. De mai à août 1934, elle suspend certains journaux : la « *Gazette de la Bourse* »<sup>54</sup>, le plus important organe du territoire la « *Saarbrücker Zeitung* », et même l'organe socialiste l'« *Abendblatt* »<sup>55</sup>, car tous ces journaux veulent influencer le consentement des votants au plébiscite. Par ailleurs, les forces de police et de gendarmerie locales sont renforcées au point qu'une force internationale, préfigurant les actuels casques bleus, est instaurée avant, pendant et après la consultation populaire<sup>56</sup>. Le port des uniformes et des insignes politiques sont interdits et les exercices militaires encadrés<sup>57</sup>. Le droit de réunion et celui des associations sont strictement réglementés. Même le droit de parole est contingenté. Toutes ces mesures ont un but : la protection des citoyens sarrois. Mais, il faut constater que la tâche de la commission de gouvernement est rendue malaisée par l'inaction et même l'engagement des fonctionnaires, des juges et des policiers fascinés par le piège du national-socialisme<sup>58</sup>.

Par précaution, le conseil prend la peine de lancer un appel aux habitants et leur demande de manifester par leur calme et leur dignité la conscience qu'elle a de l'importance du vote<sup>59</sup>. Le dimanche 13 janvier 1935, le scrutin se déroule

53. Lettre du 3 janvier 1935 du Président du Conseil, Direction Générale des Services d'Alsace et de Lorraine au Ministre des Affaires Étrangères, *Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 697, 1<sup>er</sup>-18 janvier 1935, p. 14.

54. « La « *Gazette de la Bourse* » [...] tient à « commencer l'année décisive en mettant son numéro du 1<sup>er</sup> janvier au service de l'effort allemand pour la Sarre », effort dont « la fidélité de la population du territoire garantira le succès », la photographie d'un grand crucifix [...] témoigne de « la foi inébranlable des habitants à l'égard de la patrie allemande » », Lettre de l'ambassadeur français Berlin au ministre des Affaires étrangères, *Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 697, 1<sup>er</sup>-18 janv. 1935, pp. 25-27.

55. Lettre du 5 février 1934, *Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 696, oct. 1933-déc. 1934, pp. 48-49.

56. Le conseil de la SDN « décida même, quelques mois plus tard, de la création d'une force internationale [...] pour assurer le maintien de l'ordre dans le territoire avant, pendant et après la consultation populaire », Haim Shamir, « Le plébiscite de la Sarre et l'opinion publique en France », *Rev. d'hist. moderne et contemporaine*, t. XVII, janv.-mars 1970, p. 104.

57. « « L'emplacement géographique des camps réservés à l'instruction spéciale de jeunes Sarrois en vue du Saarkampf est choisi de manière à permettre un entraînement militaire de ces jeunes gens [...] le nombre des jeunes Sarrois instruits dans les camps allemands de travail volontaire y compris [...] ceux qui se trouvent dans la zone démilitarisée, dépasse 16.000 [...] La Commission de gouvernement s'est vue obligée de préparer [...] un projet d'ordonnance interdisant en Sarre l'organisation F.A.D. et obligeant les jeunes gens qui y ont été inscrits ainsi que ceux qui étaient membres des anciennes sections S.A. et S.S. à se faire connaître à la police » », Georges Passe, *op. cit.*, pp. 58-59.

58. « Bien que les organisations de recrutement dans le service volontaire du travail aient été interdites, leur activité n'en fut pas ralentie. Pour mettre un terme à de tels excès et aux infractions aux ordonnances qu'elle rendait, la commission fut conduite à effectuer, le 19 juillet 1934, une perquisition dans les locaux du Front allemand. Le juge [...] refusa de valider la saisie [...] la commission adressa au conseil de la Société des Nations, les 3 août, 17 août et 6 novembre 1934, des lettres dénonçant ces pratiques et mettant en lumière les relations des dirigeants de la Deutsche Front et des autorités allemandes », Georges Passe, *op. cit.*, pp. 55-56.

59. Le conseil demanda à la population « de manifester, par son calme et sa dignité, la conscience qu'elle a[vait] de l'importance du vote qu'elle [était] appelé à émettre. Il compt[a] qu'elle conserver[ait] la même attitude et qu'elle attendra[it] avec confiance que le conseil a[it] pris, dans des délais aussi brefs que possible, les décisions qui suivr[aient] le vote », Télégramme du 12 janvier 1935, *Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 697, 1<sup>er</sup>-18 janv. 1935, p. 95.

dans le calme et dès la clôture des opérations de vote, les urnes sont scellées et acheminées, sous l'escorte du président de chaque bureau, de deux assesseurs et d'une garde militaire vers Sarrebruck où ont lieu les opérations de comptage<sup>60</sup>. Le lendemain, à dix-sept heures, sous la surveillance directe et exclusive de la commission de plébiscite, le dépouillement s'effectue simultanément pour toutes les communes du territoire dans une salle de spectacle aménagée pour l'occasion, il est exécuté par trois cents chiffreurs neutres surveillés par soixante contrôleurs. Pour prévenir toute contestation, les bulletins dépouillés sont soigneusement empaquetés et transportés par la commission de plébiscite elle-même à Genève<sup>61</sup>.

Proclamé immédiatement à l'issue de ces opérations, le résultat du plébiscite est sans appel, la propagande a porté : l'union du territoire de La Sarre à l'Allemagne recueille 90,5 % des suffrages valables, soit 477.089 face à 2.124 pour l'union à la France<sup>62</sup>.

### Les conséquences prévisibles du plébiscite

À la proclamation de ce résultat, la France et l'Allemagne expriment officiellement leur satisfaction et formulent des espoirs d'un rapprochement franco-allemand pour l'avenir<sup>63</sup>. Néanmoins, la position officieuse allemande évoque la fin d'une injustice de quinze ans et le mal fait à des centaines de mille de compatriotes de La Sarre. Parallèlement, nombreux considèrent que le scrutin avait été faussé à plusieurs titres. On prétend que Pierre Laval, alors ministre des Affaires étrangères, aurait négocié secrètement avec l'Allemagne pour lui restituer la Sarre<sup>64</sup>, ce qui n'apparaît nullement dans les archives diplomatiques secrètes françaises. On relève les traditionnelles tentatives d'altérer la sincérité du vote comme

60. Télégramme du 14 janvier 1935 de M. Morize et communiqué du 14 janvier 1935 de la SDN au Comité du Conseil, *Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 697, 1<sup>er</sup>-18 janv. 1935, pp. 110-111 et 128.

61. « Tous les bulletins ont été, à la suite du dépouillement, soigneusement empaquetés et emmenés par la Commission de plébiscite elle-même à Genève où ils ont été détruits par la Société des Nations », Georges Passe, *op. cit.*, pp. 156-157.

62. 539.542 votants inscrits, 528.704 votants effectifs, 46.613 pour le régime actuel, 2.124 pour l'union à la France, 477.089 pour l'union à l'Allemagne, 905 bulletins nuls, 1.256 bulletins blancs, SDN, *Territoire de la Sarre. Résultat de la consultation populaire*, n° C.44(1). M.19(1), 1935, VII, pp. 5-7.

63. « Le Reich allemand ne posera plus aucune exigence territoriale à la France. Je crois que nous exprimons ainsi, également, à l'égard des puissances notre reconnaissance pour la fixation loyale faite d'accord avec la France et nous de la date de ce plébiscite et pour la manière dont il a pu être exécuté. Notre désir à tous, c'est que cette fin allemande d'une si triste injustice puisse contribuer à la pacification de l'humanité européenne, car si grande et absolue que soit notre résolution de lutter pour assurer à l'Allemagne l'égalité des droits, aussi grande est notre volonté de ne pas nous dérober ensuite aux tâches nécessaires en vue d'instituer une sincère solidarité des nations en face des dangers et de la détresse du temps présent », allocution du chancelier Hitler après la proclamation du résultat du plébiscite de la Sarre, *Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 697, 1<sup>er</sup>-18 janv. 1935, pp.165-167.

64. « La question du territoire devait être résolue à la satisfaction de l'Allemagne, mais à condition que la France n'en souffre ni moralement ni politiquement. Le gouvernement allemand devait s'abstenir de toute déclaration pouvant nuire aux relations entre les deux pays [...]. Ces entretiens restèrent [...] secrets [...], le gouvernement français s'abstint de toute propagande [...]. La seule tentative d'influencer le plébiscite fut entreprise par l'« Association Française de la Sarre », fondée en 1928 », Haim Shamir, *op. cit.*, pp. 104-105.

dans des plébiscites antérieurs : le nombre des inscrits sur les listes électorales aurait été trop élevé eu égard à la population, notamment 55 794 votants venant de l'étranger représentant à eux seuls plus de 10 % de la totalité des votants<sup>65</sup> ; comme à Nice en 1860<sup>66</sup>, des électeurs auraient été empêchés de voter<sup>67</sup>, notamment par l'usurpation des fonctions du service d'ordre par les membres du « *Deutsch Front* » ; certains auraient subi de fortes pressions pour voter en faveur de l'Allemagne<sup>68</sup>. C'est le cas des catholiques « formant les trois quarts du corps électoral »<sup>69</sup>, principalement de la part des autorités épiscopales. Mais même les missions étrangères, notamment anglaises, étaient intervenues<sup>70</sup>.

Dès le lendemain du plébiscite, des incidents sont à déplorer : ainsi, des mineurs français doivent se réfugier dans l'enceinte des mines. À Sarrebruck, un mannequin à l'effigie du représentant de la SDN Max Braun est transporté par un cortège funèbre et brûlé sur une place publique<sup>71</sup>. Les nazis anticipaient ainsi d'autres futurs et tristes autodafés. De nombreux citoyens allemands, notamment juifs<sup>72</sup> comme l'avait pressenti le comité des délégations juives constitué spécia-

65. « Certes, chacun [des] comités communaux est présidé, en principe, par un inspecteur de cercle, donc par un étranger, mais [...]. Comment, malgré tout leur dévouement, ces quarante-trois inspecteurs étrangers ont-ils pu sérieusement examiner les 107.145 réclamations qui leur sont parvenues, sur lesquelles il y en avait 46.033 tendant à obtenir la radiation, dont seulement 7.217 ont été admises. Au total, chacun des inspecteurs avait une moyenne de treize mille dossiers à examiner [...] le nombre formidable des votants : 532.740, apparaît excessivement exagéré [...] le seul recensement que nous ayons de la population du Territoire de la Sarre, le plus proche du 28 juin 1919, est celui du 31 décembre de cette même année, qui la fixe à 672.485 âmes », Fernand Wiedemann, *op. cit.*, pp. 89-90.

66. Olivier Vernier, « Nationalité et changement de souveraineté à Nice en 1860. Du droit d'option aux naturalisations », in *Nice au XIX<sup>e</sup> siècle*, Université de Nice, Centre d'Histoire du droit, 1985, pp. 283-300.

67. « Électeur pour le plébiscite de la Sarre, j'ai reçu le 5 janvier dernier un avis de l'Union-Franco-Sarroise [...] m'informant que ma demande d'exercer mon droit de vote avait été reconnue fondée [...] Le 13 janvier, jour du plébiscite, je me suis présenté aux autorités de Sarrebruck réclamant mon certificat électoral. Celui-ci m'a été refusé, sous le prétexte que je n'étais pas inscrit sur la liste électorale. Une quantité assez importante de nos nationaux se sont trouvés dans le même cas » (Lettre du 14 janvier 1935 adressée par Jean Weil à M. Pierre Laval, ministre des affaires étrangères, *Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 697, 1<sup>er</sup>-18 janv. 1935, pp. 129-132 bis). « Les 48.600 voix réunies par les adversaires du Reich révèlent un chiffre sensiblement inférieur à celui des assistants à la réunion du 6 janvier. Il y a eu des défections nombreuses au dernier moment. On les explique [...] par l'usurpation du service d'ordre par les membres du front allemand », Télégramme du 15 janvier 1935, *Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 697, 1<sup>er</sup>-18 janv. 1935, pp. 146-148.

68. « Les partisans du *statu quo* ont saisi la commission de plébiscite de nombreuses protestations relatives à la pression exercée par le Front allemand [...]. En particulier, ils lui ont remis un document établissant l'existence d'un système de contrôle des votes de tous les membres de ce parti », Télégramme du 12 janvier 1935 de M. Morize, *Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 697, 1<sup>er</sup>-18 janv. 1935, p. 99.

69. « L'issue des consultations populaires dépend étroitement en Sarre du comportement des électeurs catholiques, qui forment environ les trois quarts du corps électoral. Avant le plébiscite de 1935, les chiffres fournis par l'Office de statistique de la Sarre étaient les suivants : catholiques : 558 857 (72,58 %) ; protestants : 201 354 (26,15 %) ; chrétiens de différentes sectes : 1 269 (0,16 %) ; israélites : 4 038 (0,52 %) ; divers : 4 512 », Maxime Maurin, « Le Saint-Siège et la Sarre », *Politique Étrangère*, n°4, 1956, 21<sup>e</sup> année, p. 411.

70. Lettre du 4 mars 1935 du ministre de France aux Pays-Bas au ministre des Affaires étrangères, *Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 699, 26 fév. 1935-20 fév. 1937, pp. 65-66.

71. Note du 15 janvier 1935, *Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 697, 1<sup>er</sup>-18 janv. 1935, pp. 150-151.

72. Rapport relatif au problème juif de la Sarre rendu par le comité des délégations juives le 8 février 1934, *Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 696, oct. 1933-déc. 1934, pp. 83-98.

lement, pour des raisons politiques ou raciales, sont contraints de se présenter à la frontière pour se réfugier en France. Ils « craign[ent] que l'Allemagne ne manque à sa parole et ne les poursuive en raison de leurs opinions et de leur activité politique ou même simplement de leur religion ». Pour la première fois dans l'histoire des plébiscites en Europe occidentale, les deux nations affectées par le changement de souveraineté s'étaient, en effet, engagées, le 2 juin 1934, dans un échange de lettres diplomatiques, à garantir l'expression du suffrage populaire, et en particulier s'abstenir de toute pression directe ou indirecte de nature à affecter la liberté et la sincérité des votes. La France comme l'Allemagne devait renoncer à « toutes poursuites, représailles ou discriminations à l'égard des personnes ayant le droit de vote » quant à leur attitude politique pendant l'administration de la Société des Nations. Ils devaient, en outre, veiller « à prendre les mesures nécessaires pour empêcher ou réprimer toute action de leurs ressortissants, contraire à ces engagements ». Ils avaient en même temps accepté que tout différend au sujet de l'application ou de l'interprétation de ces engagements fût porté devant la Cour permanente d'arbitrage de La Haye<sup>73</sup>. L'exode est particulièrement intense dans les premiers jours qui suivent la proclamation du scrutin<sup>74</sup>, le chiffre de 8 109 personnes est atteint à la date du 20 janvier. Cette fuite est ralentie quelque peu par la suite. Mais les mesures sociales doivent être prises par la France avec l'ouverture de nombreux centres d'hébergement, notamment à Forbach et à Sarreguemines, avec l'aide de la Croix-Rouge. La situation est à ce point critique que le gouvernement français adresse le 21 janvier au conseil de la Société des Nations un mémorandum pour étudier sans délai la question des réfugiés sarrois. La question humanitaire prévaut, mais des considérations financières sont également présentes : la France entend être déchargée « d'une partie au moins, des dépenses et des obligations qui résult[ent] [...] de la nécessité de recueillir les réfugiés sarrois »<sup>75</sup>.

Le dernier épisode de ce plébiscite sous surveillance est l'application d'une clause du traité de Versailles à propos du changement de souveraineté, « en tenant compte du désir exprimé par le vote de la population ». Le comité propose

73. La France et l'Allemagne s'étaient engagées, le 2 juin 1934, dans un échange de lettres, « à s'abstenir de toute pression directe ou indirecte de nature à affecter la liberté et la sincérité des votes ; à s'abstenir également de toutes poursuites, représailles ou discriminations à l'égard des personnes ayant le droit de vote, en raison de leur attitude politique pendant l'administration de la Société des Nations, en rapport avec l'objet de la consultation populaire ; à prendre les mesures nécessaires pour empêcher ou réprimer toute action de leurs ressortissants, contraire à ces engagements ». Ils « avaient en même temps accepté que tout différend au sujet de l'application ou de l'interprétation de ces engagements fût porté devant la Cour permanente d'arbitrage de La Haye », SDN, *Le plébiscite de la Sarre*, *op. cit.*, pp. 10-11.

74. « 8.109 réfugiés à la date du 20 janvier », *Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 698, 19 janv.- 25 fév. 1935, pp. 56-56 bis.

75. Georges Passe, *op. cit.*, pp. 175-177. Pour plus de détails, voir notamment Notes des 17 et 18 janvier 1935, *Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 697, 1<sup>er</sup>-18 janv.1935, pp. 210-212 et 251-252 ; Lettre du 20 janvier 1935 du ministre de l'Intérieur au ministre des Affaires étrangères, *Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 698, 19 janv.- 25 fév.1935, pp. 52-53 ; Lettre du 22 mai 1935 du Consul de France à Sarrebruck au ministre des Affaires étrangères, *Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 699, 26 fév.1935-20 fév. 1937, pp. 158-159.

au conseil de la SDN, le 17 janvier 1935, d'entériner les résultats du plébiscite par le vote d'une résolution décidant l'union à l'Allemagne de la totalité de la Sarre, fixant la date de la réinstallation de l'Allemagne dans le gouvernement du territoire, et précisant les modalités concrètes du changement de souveraineté<sup>76</sup>. Le 1<sup>er</sup> mars 1935, l'administration de la Sarre est transférée au gouvernement allemand. Comme dans toute situation similaire étudiée par les internationalistes, le territoire sarrois doit respecter les règles de la succession d'État, que ce soit les biens comme les créances et la continuité de l'application des droits acquis (comme à Nice et en Savoie en 1860), notamment la législation des assurances sociales. Une fiction juridique s'applique alors : les décisions des tribunaux locaux, de la commission et des autres autorités administratives du territoire sont traitées comme si elles avaient émané des autorités allemandes<sup>77</sup>. Le tribunal supérieur du plébiscite continue de siéger jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 1936 et examine les recours de toute personne invoquant une pression, poursuite, mesure de représailles ou de discrimination en raison de son attitude politique pendant l'administration du territoire par la Société des Nations<sup>78</sup>. Même si cette Cour suprême a le pouvoir d'ordonner toute mesure de réparation appropriée, on se doute bien, à l'instar des diplomates français, que toute cette procédure ne fut que fictive.

Les conséquences économiques des résultats du plébiscite sont d'importance dans cette période de grave crise économique mondiale. Aussi, en raison de la richesse du territoire sarrois, notamment en minerai, les gouvernements allemand et français et la commission de gouvernement entreprennent d'après négociations à Bâle et à Rome. Le résultat de ces négociations, relatif aux questions monétaires, aux mines, chemins de fer, et autres avoirs immobiliers situés dans La Sarre, aux assurances privées françaises, au traitement des biens et avoirs des personnes quittant La Sarre, aux assurances sociales, aux droits des fonctionnaires et au changement de régime douanier est approuvé par le comité du conseil, siégeant à Rome et à Naples du 5 au 19 février 1935. Il n'est d'ailleurs pas neutre que le lieu de conclusion de l'accord définitif soit fixé à Naples, dans un État proche du Reich. La France doit céder à l'Allemagne ses droits de propriété sur les mines et chemins de fer sarrois, moyennant neuf cents millions de francs<sup>79</sup>. Il faut quand même rappeler que les conséquences économiques de ce plébiscite sont les plus singulières des votes liés au changement de souveraineté à l'issue de la Première Guerre mondiale. En effet, le versement allemand est assuré « par un prélèvement de 95 % sur le montant des billets de la Banque de France en circulation dans le territoire, et, pour le solde, par des livraisons gratuites de charbon ». Les conséquences pour l'économie du Reich sont en fait bénéfiques.

Ce plébiscite est instrumentalisé par le régime du troisième Reich comme seul mode de respect du droit des gens. Aussi, le pouvoir en fait un instrument de sa propagande : le 1<sup>er</sup> mars de grandes manifestations sont organisées attirant en Sarre plus de 100 000 personnes, notamment des détachements de formations

76. SDN, *Le plébiscite de la Sarre*, op. cit., pp. 31-32.

77. SDN, *Le plébiscite de la Sarre*, *ibid.*, pp. 17 et 39.

78. Jacques Maupas, op. cit., pp. 129-130.

79. SDN, *Le plébiscite de la Sarre*, *ibid.*, pp. 17-18.

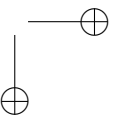
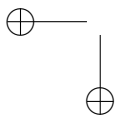
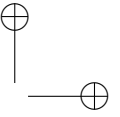
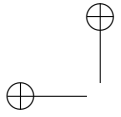
nazies<sup>80</sup>. La propagande est véhiculée par de nombreux supports depuis l’affiche jusqu’au timbre-poste pour glorifier le retour de la Sarre à la mère patrie<sup>81</sup>. Le chancelier exalte avec cynisme ce changement de souveraineté et annonce en filigrane la liquidation du régime instauré par le diktat de Versailles : « Allemands ! Une injustice de 15 ans approche de sa fin. Le mal qu’on avait fait à des centaines de mille de compatriotes de la Sarre pendant ce temps-là, c’est à toute la nation allemande qu’on le faisait. Ce n’est pas une raison supérieure qui a mis fin à cet état de choses aussi absurde que pénible, ainsi l’a voulu la destinée [...]. Votre décision, compatriotes allemands de la Sarre, me permet aujourd’hui de déclarer comme une contribution historique pleine de sacrifices à la pacification de l’Europe qui est nécessaire aujourd’hui ; que sera accompli votre retour »<sup>82</sup>. Il est inutile à propos de la géopolitique de l’Europe dans ces années charnières de souligner que ce plébiscite sarrois sera le dernier et que les extensions territoriales sur Dantzig, la Haute-Silésie et les territoires des Sudètes n’emprunteront pas la voie du droit et que le consentement des populations sera ouvertement bafoué.

---

80. Télégramme du 25 février 1935 de M. Morize, *Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 698, 19 janv.- 25 fév. 1935, p. 252.

81. « Le 26 août 1934 et le 16 janvier 1935, en Allemagne sous régime nazi, sont émis deux séries de timbres militant en faveur du retour de la Sarre à l’Allemagne. En août, un six pfennigs vert foncé montre deux mains brandissant un morceau de charbon de Sarre et un douze pfennig rouge orne du nom « Saar » l’aigle impérial debout au-dessus de la croix gammée. L’émission de janvier est émise trois jours après la victoire du « oui » au plébiscite. Les quatre timbres portent la même illustration d’Emmy Glintzer : une femme allégorie de l’Allemagne embrasse une petite fille (la Sarre) dans ses bras ». <http://fr.academic.ru/dic.nsf/frwiki/784690>.

82. Allocution du chancelier Hitler après la proclamation du résultat du plébiscite de la Sarre, *Arch. Aff. Étrangères*, SDN n° 697, 1<sup>er</sup>-18 janv. 1935, pp.165-167.





## UN EXEMPLE RÉCENT DE SÉPARATION POPULAIRE : LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

JEAN-FRANÇOIS BRÉGI

*Université de Nice Sophia Antipolis — CERHIP*

SITUÉE « AU CŒUR DE L'EUROPE », au sein du massif montagneux qui lui donne son nom, la République et canton du Jura appartient, avec les cantons de Vaud, Neuchâtel et Genève, au groupe relativement restreint des quatre cantons francophones unilingues de la Confédération Suisse. Limitée au nord et à l'ouest par la frontière française<sup>1</sup>, au sud par les cantons de Neuchâtel et de Berne, à l'est par ceux de Soleure et de Bâle-Campagne<sup>2</sup>, la République du Jura occupe un petit territoire<sup>3</sup> de 838,60 km<sup>2</sup>, majoritairement boisé et agricole<sup>4</sup>, également partagé de hautes collines et de petites montagnes<sup>5</sup>. Divisé en trois districts, celui de Delémont qui est aussi sa capitale, à l'Est, celui de Porrentruy au nord, et celui des Franches Montagnes au sud-ouest, le canton regroupe d'abord 83, puis 64 communes<sup>6</sup>, pour un total d'environ 70 000 habitants<sup>7</sup>.

1. Le département du Doubs et le Territoire de Belfort, d'une part, qui appartiennent à la région Franche-Comté, le Haut-Rhin, d'autre part, rattaché à la région Alsace. La frontière entre la République du Jura et la France est longue de 121 kilomètres.

2. Sa frontière avec les cantons suisses voisins est longue de 111 kilomètres.

3. - Comparé, notamment, à son puissant voisin, le canton de Berne (5959 km<sup>2</sup>), ou encore au canton de Vaud (3212 km<sup>2</sup>).

4. Les forêts et les espaces boisés occupent, en effet, 370,40 km<sup>2</sup>, soit 44,2 % du territoire cantonal, et les surfaces agricoles 413,20 km<sup>2</sup>, soit 49,3 % du sol, contre seulement 48 km<sup>2</sup>, soit 5,7 %, pour les surfaces bâties et 7 km<sup>2</sup>, soit 0,8%, pour les surfaces improductives (Données arrêtées en 2001).

5. Son point culminant, le Mont Raimeux, s'élève à une hauteur de 1302 mètres ; son point le plus bas, l'Allaine de Boncourt, à une hauteur de 364 mètres.

6. Le nombre total des communes du canton était de 83 avant 2009. Ce nombre se réduit à 64, à la suite de sept fusions de communes initiées durant la législature 2005-2008.

7. 68 149 habitants en 2001, 69 555 habitants en 2007, selon la *Statistique suisse*.

L'histoire du Jura est parfaitement connue. Peuplé, dès le V<sup>e</sup> siècle avant notre ère, de tribus gauloises, dont les Séquanes, les terribles Helvètes, et les Rauraques, le Jura passe sous la domination romaine entre 58 et 51 avant J.-C., et la conquête des Gaules par Jules César. Ses habitants, qui adoptent la langue et les mœurs de Rome, semblent alors jouir sereinement de la *pax romana*<sup>8</sup>, jusqu'à ce que l'affaiblissement de la puissance impériale ne les expose aux menaces des peuples germaniques. Entre 353 et 354, d'abord, puis en 378, les Alamans profitent des luttes entre l'empereur Constant et l'usurpateur Magnence, pour mettre un terme à la domination romaine sur la région<sup>9</sup>. Au siècle suivant, les Burgondes s'installent en *Sapaudia*, « le pays des sapins », au nord de l'actuelle Savoie, dans ce qui deviendra plus tard la Suisse romande, autour de Genève et dans le Jura<sup>10</sup>. Bien qu'ils restent fortement minoritaires en nombre, et bientôt placés sous la tutelle des rois francs, les Burgondes n'en sont pas moins à l'origine d'une nouvelle transformation linguistique de la région, qui adopte peu à peu les parlers romans comme langue véhiculaire<sup>11</sup>, en même temps qu'elle se christianise, sous l'influence notamment de Saint Ursanne, venu d'Irlande avec Saint Colomban, de saint Brais et de Saint Imier, puis sous celle des moines de l'abbaye de Moutier-Grandval, fondée en 634.

C'est, au demeurant, la donation de l'abbaye et de toutes ses dépendances, consentie en 999, au cœur des temps obscurs, par le dernier roi de Bourgogne, Rodolphe III<sup>12</sup>, à l'évêque de Bâle, Adalbéron II, qui marque certainement le commencement du Jura historique<sup>13</sup>, qu'elle constitue en véritable État indépendant, situé à la périphérie immédiate du diocèse de Bâle. Augmenté de nouveaux territoires, ceux des Franches-Montagnes<sup>14</sup>, du littoral biennois, de Porrentruy et de l'Ajoie<sup>15</sup>, le Jura reste, comme l'Alsace, rattaché durant près de huit siècles à la principauté épiscopale de Bâle, elle-même incorporée au Saint-Empire en 1032. La conquête de Moutier par les troupes bernoises en 1486 est, cependant, pour les habitants du sud l'occasion d'affirmer leur appartenance au canton de Berne, une appartenance que renforce encore davantage leur adhésion à la Réforme à partir

8. De nombreuses villas gallo-romaines, situées dans la région de l'Ajoie et la vallée de Delémont, témoignent de l'importance de la colonisation romaine dans les premiers siècles de l'Empire.

9. Seuls quelques villages ont alors gardé le toponyme romain de leurs origines : Chevèze, Montignèze ou Vicques, par exemple.

10. Accueillis aux limites de l'Empire, en qualité de fédérés du peuple romain, les Burgondes, ou *Burgondions*, sont, en 413, autorisés à franchir le Rhin et à s'installer sur la rive gauche du fleuve. Leur volonté d'expansion les ayant poussé à poursuivre vers le Sud, les Burgondes sont, en 436, défaits par les troupes d'Aetius, puis autorisés, en 443, à occuper, toujours en qualité de fédérés, la Savoie, où leur présence apparaît destinée à contrecarrer l'avancée des Alamans.

11. Le latin demeurant la langue écrite.

12. Roi d'Arles ou des Deux Bourgognes, Transjurane et Cisjurane, entre 993 et 1032. Hanté par la crainte de l'Apocalypse, le souverain consentit pour assurer le salut de son âme.

13. L'acte de donation fut confirmé l'année suivante par l'empereur Otton III, puis en 1053, par le pape Léon IX.

14. Lesquelles furent notamment ouvertes à la colonisation par une charte de franchise consentie le 17 novembre 1384, en français, par le prince évêque Imier de Ramstein, qui exemptait perpétuellement « de toutes tailles, exactions ou impositions » non seulement tous les habitants du district, mais encore tous les étrangers qui viendraient s'y installer.

15. Autrement dit la partie nord de l'actuel district de Porrentruy.

de 1531<sup>16</sup>, et l’adoption du français, alors que les habitants du nord demeurent fidèles au patois et au catholicisme. Séparé du reste du Saint-Empire par les traités de Westphalie à partir de 1648, le Jura renforce ses liens avec la Confédération helvétique voisine, jusqu’au grand bouleversement de la Révolution.

Alors que le dernier prince évêque de Bâle, emporté dans la tempête anticléricale, est chassé par l’émeute de sa résidence de Porrentruy<sup>17</sup>, les régions de Porrentruy, Saint-Ursanne, Delémont, Laufon et des Franches-Montagnes décident de s’unir, pour fonder solennellement, les 17 et 19 décembre 1792, la « République libre et indépendante de la Rauracie », la République rauracienne, première république « sœur » de la République française. Cette tentative initiale, dont devait seul rester le nom de République, ne fait cependant pas long feu. Le 23 mars 1793, la Convention annexe le nouvel État autoproclamé, dont elle fait le 87<sup>ème</sup> département français, et aussi le plus petit, sous le nom de Mont-Terrible, avec les districts de Porrentruy, qui en devient le chef-lieu, et de Delémont, siège du commandement militaire<sup>18</sup>. Les défaites napoléoniennes précipitent, hélas, la ruine de ce fragile édifice. En 1815, le Congrès de Vienne sonne apparemment le glas de l’indépendance du Jura, qu’il attribue à la Suisse<sup>19</sup>, et, plus précisément, à Berne qui, pour compenser la perte des cantons de Vaud et d’Argovie, recevait « un méchant grenier à la place d’une cave et d’une grange. » C’était, cependant, mal connaître la ténacité des Jurassiens et les réalités constitutionnelles de la Confédération.

À la suite d’une série de référendums, ou plutôt de plébiscites, dont la Suisse conserve fièrement le secret, la République et canton du Jura accédait à nouveau à l’indépendance, mais dans l’interdépendance cette fois, au cours des années 1970, offrant ainsi au monde l’exemple rarissime d’une séparation populaire réussie. Si l’acte de naissance officiel de cette nouvelle république porte la date du 1<sup>er</sup> janvier 1979, sa gestation n’en a pas moins été difficile et son enfance agitée.

## I. Issue d’une gestation difficile

La République et canton du Jura paraît avoir fait siennes deux théories, fort connues des comparatistes et des politistes, qui sont, l’une, celle de l’enfant endormi, l’autre, celle de la délivrance référendaire.

16. En 1534, les chanoines de Moutier quittaient la ville pour s’installer à Delémont, emportant avec eux la célèbre bible d’Alcuin, héritée du IX<sup>e</sup> siècle, pieusement enluminée par les moines de Saint Martin de Tours.

17. La ville de Porrentruy était, en effet, depuis 1528, la résidence principale du prince évêque, dès lors que la Réforme l’avait obligé à fuir sa résidence de Bâle.

18. Le département du Mont-Terrible s’agrandit en 1797 avec le rattachement de Montbéliard et de sa région. Il disparaît en 1800, année où Bonaparte décide de son incorporation au département Haut-Rhin, dont Colmar est le chef-lieu.

19. Le Jura avait été placé, après la chute de Napoléon, sous le gouvernement provisoire du baron d’Andiau, favorable au rattachement à la Suisse, à condition que le pays devienne un canton à part entière.

## 1. La théorie de l'enfant endormi

La théorie de l'enfant endormi a été, on le sait, développée par les juristes de droit musulman, principalement en pays sunnites et au Maroc, pour éviter d'avoir à accuser d'adultère une femme donnant naissance à un enfant au-delà des limites ordinaires de la grossesse<sup>20</sup>. Les prémices de l'indépendance jurassienne remontent, en effet, fort loin dans le temps. Très tôt, d'importantes tensions se sont manifestées entre francophones et germanophones à l'intérieur du canton de Berne, dont les premières apparitions remontent au XIX<sup>e</sup> siècle, et qui atteignent leur paroxysme dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle.

Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, les Jurassiens n'ont cessé de protester contre l'érosion progressive de leurs libertés. Dès le rattachement, et nonobstant les dispositions contraires des accords de Vienne, le canton de Berne impose aux Jurassiens l'usage de son Code civil, pourtant beaucoup moins complet et plus imprécis que celui de 1804, auquel ils demeurent fortement attachés<sup>21</sup>. Les dissensions culturelles et religieuses font le reste. Le romantisme généreux des années 1820 génère un premier mouvement autonomiste et libertaire, que personnifie Xavier Stockmar<sup>22</sup> qui, en 1826, dans les ruines historiques du château de Morimont, jure, avec Olivier Seuret, Louis et Auguste Quiquerez, « de délivrer le Jura de l'oligarchie bernoise. »

Les troubles que provoque la volonté des autorités cantonale d'abolir la législation française atteignent rapidement un niveau tel qu'en 1830 un régiment est dépêché en Ajoie. Loin de rétablir le calme, la présence des troupes venues de Berne, attise, au contraire, la colère des Jurassiens, qui menacent déjà de se séparer du reste du canton. En janvier 1831, Auguste Quiquerez et Xavier Stockmar, dont la tête est mise à prix par le Conseil secret de Berne, lèvent un groupe de patriotes, occupent Delémont et bousculent le bailli de Moutier.

Confronté au danger sécessionniste, le gouvernement bernois ordonne aux préfets de dénoncer les meneurs. La menace reste vaine. En 1836, douze bataillons d'infanterie sont envoyés dans le Jura pour procéder à l'arrestation des préfets et des notables, suspects d'entretenir le courant séparatiste. Deux ans plus tard, rien n'est réglé. Les députés jurassiens demandent toujours le maintien de la législation française à l'intérieur de leur circonscription. En 1839, réunis à Glovelier, les

20. Joël Colin, *L'enfant endormi dans le ventre de sa mère : Étude ethnologique et juridique d'une croyance au Maghreb*, Presses universitaires de Perpignan, 1998.

21. Le Code civil suisse n'est entré en vigueur qu'en 1917.

22. Né le 25 décembre 1797 à Porrentruy, décédé le 21 juin 1864 à Berne, Xavier Stockmar entre très tôt en politique, et devient rapidement le chef jurassien du mouvement libéral qui contribue au renversement du patriciat bernois. Membre de l'assemblée constituante en 1831, préfet de Porrentruy entre 1831 et 1835, plusieurs fois député au Grand Conseil de Berne, il est notamment le fondateur du journal *L'Helvétie* en 1832. Conseiller d'État en 1835, révoqué en 1839 sous l'accusation de trahison et menacé d'arrestation pour être à l'origine de l'agitation séparatiste, Xavier Stockmar s'exile en France, où il conçoit le projet d'une colonie suisse en Algérie. Son retour, en 1846, s'inscrit dans le contexte de la révolution radicale. À nouveau membre du gouvernement cantonal entre 1846 et 1850, puis entre 1862 et 1864, où il occupe le poste des travaux publics, cofondateur de la Société jurassienne d'émulation, Xavier Stockmar fut également l'un des principaux promoteurs du chemin de fer dans le Jura.

représentants du Jura réclament officiellement, et pour la première fois, l'autonomie du Jura, dont le gouvernement cantonal, pourtant aux mains des libéraux<sup>23</sup>, a de plus en plus de mal à contenir l'agitation. En 1848, les Jurassiens repoussent la nouvelle constitution, dont l'État de Berne s'est doté en 1846.

L'occupation militaire de Saint-Imier et du Vallon, en 1850, ne suffit pas à réduire la résistance du Jura. En 1853, la classification des biens communaux soulève une vive opposition<sup>24</sup>. Dix ans plus tard, en 1863, Berne, impose au Jura une réforme fiscale, qui suscite une nouvelle vague de séparatisme et incite les députés jurassiens à désertier les séances du Grand Conseil. Les tensions semblent momentanément apaisées quand, à partir de 1873, la mise en application du *Kulturkampf* est l'occasion d'une vague de persécutions sans précédent : 37 prêtres et 226 laïcs sont incarcérés, alors qu'une partie de la population catholique se réfugie en France. En 1893, le Jura refuse encore, par 9.984 voix contre 2.189, de se soumettre à la constitution cantonale unitaire<sup>25</sup>.

Dans le même temps, le développement de l'industrie horlogère, principalement concentrée dans le Sud, alors que le Nord demeure principalement agricole, entraîne d'importants mouvements migratoires, qui ne seront pas sans conséquence pour l'avenir du pays. Les populations du Nord Jura, de tradition catholique et qui ne parlent généralement que le patois, se mêlent à celles du sud, où dominent les réformés, et à une partie de celles du canton de Neuchâtel, depuis longtemps francophones. La vague d'immigration paysanne, venue également de l'Oberland bernois ou du canton de Vaud grossir les rangs de la main d'œuvre manufacturière n'a pas seulement pour résultat une augmentation sans précédent du nombre des habitants du Sud Jura<sup>26</sup>. Elle a aussi pour effet de contribuer à l'extinction des parlers locaux au profit du français, et partant à l'unité linguistique d'une région qui en était, jusque-là, dépourvue.

Le français ne constitue, certes, pas langue d'origine des Jurassiens. Il ne fait, cependant, aucun doute que son adoption par l'ensemble des habitants du massif, largement encouragée par la Société jurassienne d'émulation, fondée en 1847 à l'initiative de Xavier Stockmar<sup>27</sup>, a fortement concouru à la création d'abord, et au maintien ensuite, d'une véritable identité jurassienne face au puissant voisin bernois. Longtemps, les Jurassiens ont eu pour langue commune une langue d'oïl, le patois jurassien, apparenté aux dialectes francs-comtois. Pour un ensemble de raisons, dont le cloisonnement des vallées, le patois jurassien n'est toutefois jamais devenu uniforme<sup>28</sup>, de sorte que, parlé différemment selon les lieux, il demeurerait

23. À la suite de la chute du régime patricien de Berne en 1831.

24. Principalement dans la partie protestante du massif.

25. La même année, le gouvernement de Berne décide de rapatrier les archives historiques du Jura, ce qui constitue une nouvelle humiliation pour les Jurassiens.

26. On estime généralement que sous l'effet de ce mouvement d'immigration, la population du Jura du sud a plus que doublé entre 1818 et 1900.

27. La Société jurassienne d'émulation, officiellement apolitique, a pour but avoué de « promouvoir et mettre en valeur le patrimoine du Jura historique. » Il est toutefois établi qu'elle a joué un rôle fondamental dans la conservation de la culture et de la langue française au sein des élites jurassiennes.

28. Au sein du Jura bernois, le patois jurassien proprement dit ne correspond qu'à une zone de transition, entre des dialectes proches du franc-comtois dans le Nord-Est, de type franco-provençal dans le Sud-Est, et intermédiaires dans le Centre.

à peu près incompréhensible entre l'Ajoie, le Porrentruy, le Vâdais de Delémont, ou le Taignon en usage dans les Franches-Montagnes. Resté particulièrement vivace dans le Nord, jusqu'aux années 1850, l'utilisation des patois locaux décline rapidement dans la seconde moitié du siècle, au point de modifier totalement l'éventail linguistique du Jura bernois, au sein duquel le français apparaît désormais largement majoritaire<sup>29</sup>. Un changement aussi considérable ne pouvait que se traduire en termes politiques au XX<sup>e</sup> siècle.

Devenues purement sporadiques, les tensions constatées au sein du canton de Berne entre la minorité francophone et la majorité germanophone se sont de nouveau aggravées dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, au cours de laquelle le conflit jurassien commence à s'inscrire dans les grands courants idéologiques de l'époque<sup>30</sup>. À cet égard, la Première guerre mondiale constitue, probablement, l'acte de naissance véritable du séparatisme jurassien. Le développement du pan-germanisme, sensible dès 1908<sup>31</sup>, renouvelle la frustration identitaire des élites francophones, dont les tendances sont alors globalement conservatrices, « voire réactionnaires<sup>32</sup> ». Mais parce qu'elle est aussi fermement liée à l'helvétisme, mouvement essentiellement nationaliste<sup>33</sup>, cette partie de la communauté francophone, quoiqu'elle s'oppose à la politique d'assimilation menée par les autorités de Berne, demeure relativement modérée dans ses attitudes. Lorsqu'en 1913, le service de topographie fédéral décide, à la demande du gouvernement cantonal, de germaniser le nom des villages de La Scheulte et d'Elay, pour en faire respectivement Schelten et Seehof, les Jurassiens se contentent de protester, espérant trouver dans la bonne volonté des Bernois une garantie suffisante au respect de leur identité.

La déclaration de guerre accroît logiquement la division entre Romands, naturellement francophiles, et Alémaniques, plus favorables aux empires centraux. Le clivage entre les deux communautés se manifeste d'autant plus fortement dans le Jura bernois que le pays est frontalier et la communauté francophone minoritaire au sein du canton. Alors qu'au commencement des hostilités, les Jurassiens unanimes affichent une volonté sans faille de défendre la patrie suisse, une succession d'événements explique la résurrection soudaine du courant sécessionniste. Parce qu'il dénonce la rigueur excessive de chefs militaires, qu'il accuse de germanophilie, le *Petit jurassien* est suspendu une première fois au printemps 1915,

29. Seul un tiers de la population du Jura parle encore le Suisse alémanique au début du XX<sup>e</sup> siècle, principalement à Moutier et à Delémont, considéré jusqu'en 1900 comme une ville bilingue.

30. Sur ce point, v. Claude Hauser, *L'aventure du Jura*, Lausanne, éd. Antipodes, 2004, p. 7.

31. Sous l'influence notamment de la *Deutschscheizerischer Sprachverein* qui, visant à l'expansion de la langue allemande, cherche à empêcher l'assimilation des immigrés alémaniques attirés par l'industrie horlogère dans les vallées du sud.

32. Claude Hauser, *L'aventure du Jura*, op. cit., p. 19.

33. Le mouvement helvétique s'organise à partir de 1914, autour de Gonzague de Reynold, fondateur de la Nouvelle Société Helvétique, dont la devise est : « *Pro Helvetica Dignitate et Securitate.* »

et son rédacteur, Léon Froidevaux<sup>34</sup>, emprisonné pendant quatorze jours<sup>35</sup>. Une année plus tard, les colonels Egli et von Wattenwyl sont acquittés, quoique fortement soupçonnés d’espionnage en faveur de l’Allemagne. L’affaire indignes les francophones. Des manifestations de protestation sont organisées à Porrentruy et à Delémont. Arrêté pour la seconde fois, Léon Froidevaux est condamné à deux mois de prison par un tribunal de Berne<sup>36</sup>.

Les mouvements doctrinaux font le reste. L’affirmation du droit des peuples à disposer d’eux-mêmes incite les Jurassiens à fonder sur les principes du droit international leur désir d’autonomie dans le cadre fédéral. Le 24 avril 1917, Alfred Ribeaud, pourtant proche des milieux helvétistes, prononce à Genève une conférence dans laquelle il se déclare favorable à la création d’un 23<sup>ème</sup> canton au sein de la Confédération, avant de prendre la tête de l’éphémère Comité pour la création d’un canton du Jura. La tentative, à laquelle un certain nombre d’intellectuels jurassiens reprochent de masquer un clivage qui n’est pas véritablement politique, mais plutôt religieux, entre catholiques et réformés, ne fait pas long feu. Le Comité cesse toute activité en 1919, faute d’avoir recueilli l’adhésion populaire espérée par ses promoteurs<sup>37</sup>.

En dépit du relais que lui fournit le comité de la presse jurassienne, le courant séparatiste, alors insuffisamment structuré, se perd prématurément, privé qu’il est du secours des socialistes et du soutien de la majorité des helvétistes, résolument attachés à l’équilibre intérieur de la Confédération. Le mouvement s’étiole d’autant plus vite devant la montée du nationalisme et à la pression des Bernois, qu’il se trouve miné par les dissensions religieuses et les querelles intestines. Seul Léon Froidevaux, réfugié à Genève, paraît devoir rester fidèle aux thèses indépendantistes, qu’il partage avec le petit nombre de ceux qui persistent à dénoncer « l’emprise boche » sur la Suisse romande. En dépit de la place qu’il occupe encore dans l’historiographie sécessionniste, l’épisode demeure celui d’un « bref feu d’artifice<sup>38</sup> », dont il apparaît difficile d’estimer précisément quelles traces il a exactement laissées dans la mémoire collective des Jurassiens.

Le retour de la paix ne signifie cependant pas la fin des oppositions entre francophones et germanophones, pieusement alimentées par milieux intellectuels de la droite murrassienne. Présenté comme une défense de la race et des valeurs traditionnelles romandes, le romandisme entend s’opposer au développement du socialisme et à l’esprit d’universalité qui caractérise la Société des Nations. Bien que numériquement restreint, ce groupe qui dénonce notamment le retour de l’Allemagne sur la scène internationale et la politique de « germanisation rampante »

34. Né en 1876, mort en 1931, Léon Froidevaux est d’abord instituteur à Moutier, avant de reprendre, en 1902, la rédaction de la *Feuille d’avis du Jura*, qui devient, en 1903, le *Petit Jurassien*. Musicien et compositeur, autant que journaliste partisan de la séparation du Jura et du canton de Berne, il est parmi les fondateurs de l’Association de la presse jurassienne et de l’Association des maîtres-imprimeurs du Jura.

35. Pour avoir, notamment, affirmé que le Jura était « l’Alsace-Lorraine des Bernois. »

36. Puis licencié par son journal, ne retrouvant aucun emploi stable jusqu’à la fin de sa vie.

37. La Société jurassienne d’émulation, notamment, répugne à s’engager au côté des séparatistes, dans la crainte de diviser ses propres forces.

38. Claude Hauser, *L’aventure du Jura*, op. cit., p. 31.

des autorités de Berne, n'en exerce pas moins une influence importante sur la pensée d'une époque bientôt marquée par la dépression des années trente. La crise n'épargne pas le Jura, qu'elle atteint dans son industrie horlogère, renforçant du même coup la conscience identitaire d'une société en difficulté. Fondée en 1925, l'Association pour la défense des intérêts économiques du Jura (ADIJ), qui regroupe les élites jurassiennes par-delà leurs différences partisans, sorte de « petit parlement régional », joue désormais un rôle majeur dans la préservation de l'ensemble jurassien.

La question de l'enseignement est également source de divisions. Alors que les Anciens dénoncent le danger de germanisation du Jura et prônent le maintien d'une culture classique, fondée sur la latinité, les Modernes se révèlent, au contraire, favorables au bilinguisme. C'est dans ce contexte qu'éclate, en 1932, l'affaire Viatte. La candidature d'Auguste Viatte, professeur d'origine jurassienne, à la chaire de littérature française de l'université de Berne<sup>39</sup>, est rejetée pour cause de catholicisme militant. L'échec de Viatte est ressenti comme un affront par l'opinion jurassienne. Écrivains et hommes de lettres réaffirment la spécificité romande du Jura, terre de culture française. Ce nouvel élan n'est plus uniquement d'ordre confessionnel. La création, en 1938, de la *Revue transjuranne* en atteste. La revue, qui fait de la défense et illustration de la langue française son cheval de bataille, entend favoriser les échanges entre le Jura, la Suisse romande et la France. Faute de moyens, elle cesse sa parution en 1940<sup>40</sup>.

Manifeste entre les deux guerres, le désir d'autonomie culturelle des Jurassiens ne remet toutefois plus en cause l'appartenance du Jura à l'ensemble bernois. En dépit du malaise existentiel qui est toujours le sien, le Jura figure, en quelque sorte, une image réduite de la Confédération, laquelle cultive sa différence pour mieux « enrichir la patrie cantonale bernoise<sup>41</sup>. » Si le début du second conflit mondial permet aux Suisses de se rassembler autour de l'idée de neutralité, le retour aux valeurs de « la défense spirituelle » cède rapidement devant les réalités du terrain. La défaite de la France constitue un incontestable traumatisme pour les Romands, au sein d'un pays désormais encerclé par les puissances de l'axe. L'enthousiasme que suscitent les événements de la Libération n'en stimule que plus fortement la francophilie des Jurassiens<sup>42</sup>.

La fin de la Seconde guerre mondiale est le théâtre d'une soudaine et cette fois décisive épreuve entre les autorités de Berne et les Jurassiens. Le 20 septembre 1947, Georges Moeckli, conseiller d'État bernois socialiste d'origine jurassienne<sup>43</sup>,

39. Laissé vacante par le départ de Gonzague de Reynold.

40. Provisoirement du moins, puisqu'elle réapparaît sous le même titre en 1947 à l'initiative de Roland Béguelin.

41. Claude Hauser, *L'aventure du Jura*, op. cit., p. 52.

42. Nonobstant les incidents entre frontaliers qui marquent le retour à la paix.

43. Moeckli a pourtant la réputation d'être un modéré. Les termes du discours qu'il prononce un an plus tôt, le 21 septembre 1946, devant les membres de la Société jurassienne d'émulation en attestent : « Le Jura aimerait être aimé selon sa propre conception et non selon celle de la majorité » ; mais Berne « aime le Jura d'un amour ardent. »



se voit refuser par le parlement de Berne, contre l’avis du Conseil exécutif, la direction cantonale des travaux publics et des chemins de fer<sup>44</sup>, officiellement « pour des raisons de langue<sup>45</sup>. » La réalité est, sans doute, différente. La majorité des parlementaires bernois redoute, en effet, de voir un Jurassien francophone occuper au sein du gouvernement un poste clé pour la répartition des moyens financiers du canton. L’événement, qui survient à la veille des festivités du centenaire de la Société jurassienne d’émulation<sup>46</sup>, provoque une vague d’indignation populaire. Le jour même, plus de 2 000 personnes manifestent à Delémont.

Le premier résultat de ce rassemblement est la création, à Moutier, le 2 octobre 1947, du Comité pour la défense des droits et des intérêts du Jura. Composé de 23 membres, le Comité de Moutier regroupe les représentants des partis politiques jurassiens et des trois grandes associations, l’ADIJ, Pro Jura, Émulation. À la fois assemblée de notables et cellule de crise, le Comité se charge d’établir « un programme de revendications et d’action », pour lequel il entend notamment « faire procéder à des études juridiques, constitutionnelles, économiques et financières sur la question d’une éventuelle autonomie jurassienne ». Bien que globalement conservateur, et quoique plusieurs de ses membres soient professionnellement liés à l’État cantonal, le Comité abat un travail considérable, qui le conduit, sous la pression du courant séparatiste, à proposer une fédéralisation du canton de Berne. Une brochure, intitulée *La Question jurassienne présentée au gouvernement du canton de Berne*, publiée le 30 avril 1948, résume l’essentiel des revendications du Comité de Moutier : instauration d’un système bicaméraliste au sein du canton, en fait un partage de la souveraineté, que le gouvernement de Berne a d’autant moins de mal à rejeter que la proposition est loin de faire l’unanimité des Jurassiens.

Soupçonné de modération, le Comité de Moutier est, en effet, rapidement supplanté dans l’action par le Mouvement Séparatiste Jurassien, le MSJ, fondé à l’hôtel de la gare à Moutier, le 30 novembre 1947. Son président est Daniel Charpilloz, un industriel, et son secrétaire général un jeune journaliste, Roger Schaffter. En février 1948, le mouvement, qui a son siège à Delémont, lance un organe de propagande, *Le Jura Libre*, publication militante, dont Roger Schaffter<sup>47</sup> et Roland Béguelin sont alors les principaux rédacteurs<sup>48</sup>. Le mouvement, ouvertement sécessionniste, multiplie les manifestations publiques, organise une fête annuelle, la Fête du peuple jurassien<sup>49</sup>, et essaime en comités locaux. On se rassemble autour

44. Celle-là même qui avait été auparavant occupée par Xavier Stockmar.

45. Parce qu’il parle mal le dialecte bernois, ce qui peut engendrer des problèmes de communication.

46. Prévues les 27 et 28 septembre à Porrentruy, les cérémonies sont émaillées de plusieurs incidents qui témoignent déjà de l’existence de plusieurs groupes séparatistes organisés : disparition, à la faveur de la nuit, des drapeaux bernois qui ornent les rues pavées de Porrentruy ; rassemblement concurrent organisé dans un restaurant de la ville à l’initiative de Daniel Charpilloz, au cours duquel Henri Girardin, journaliste au *Petit Jurassien*, réclame « l’autonomie politique absolue du Jura. »

47. Qui signe ses articles sous le pseudonyme de Pertinax.

48. Le premier numéro du *Jura Libre* est daté du 13 février 1948. Le journal, qui paraît alors tous les quinze jours, devient hebdomadaire le 19 mai 1952. En septembre 1981, *Le Jura libre* fusionne avec *L’Optique jurassienne*, pour devenir *Le Jura libre — Optique jurassienne*.

49. Destinée à commémorer la manifestation spontanée du 20 septembre 1947, la première Fête du peuple jurassien a lieu le 18 septembre 1948. Elle est, depuis, organisée chaque année, au mois de septembre, à Delémont et se déroule sur trois jours, du vendredi au dimanche.

d'un drapeau, dont l'image est publiée pour la première fois le 5 décembre 1947, et bientôt d'un hymne, *La nouvelle Rauracienne*, dont le refrain, modifié par Roland Béguelin, appelle à l'unité du peuple jurassien. S'il lui arrive parfois de prôner la désobéissance civique, comme en mai 1949, où ses dirigeants recommandent de voter blanc lors d'une élection au Conseil d'État bernois, le MSJ, qui compte rapidement 3 000 adhérents répartis en 80 sections<sup>50</sup>, entend non seulement se situer au-dessus des partis et des appartenances religieuses, mais aussi transcender les différences linguistiques<sup>51</sup>. Bien qu'elles se révèlent parfois virulentes, ses prises de position ne sont cependant jamais agressives.

En août 1950, le Mouvement Séparatiste remanie son comité central. Pierre Billieux, avocat à Porrentruy, remplace Roger Schaffter au secrétariat général<sup>52</sup>, Adolf Walther, ancien préfet de Laufen, accède à la vice-présidence, et Roland Béguelin devient rédacteur en chef du *Jura Libre*. Son action, conjuguée à celle du Comité de Moutier, aboutit à une proposition de révision constitutionnelle, acceptée en votation populaire le 29 octobre 1950, qui porte reconnaissance du « peuple jurassien » en tant que groupe ethnique particulier au sein de l'État de Berne, fait du français la langue officielle des districts francophones, et garantit aux représentants de l'ancien évêché de Bâle deux sièges au sein de l'exécutif cantonal. Ce succès relatif, qui marque aussi la fin de l'influence du Comité de Moutier<sup>53</sup>, incite le MSJ à modifier sa stratégie, pour mieux réclamer ce que le Comité n'a pu obtenir : la formation d'un canton du Jura autonome.

Souhaitant à la fois rallier les déçus du Comité de Moutier, certainement peu enclins à se placer sous une bannière ouvertement séparatiste, et ne pas alarmer davantage les Suisses allemands, le MSJ se rebaptise, en septembre 1951, Rassemblement Jurassien, résolument placé, à l'image du Rassemblement du peuple français, au-dessus des querelles de politique partisane et des enjeux confessionnels. La propagande du Rassemblement Jurassien reste ferme, quoique relativement modérée. Le RJ exprime, avant tout, le fort sentiment régionaliste de ses militants, qui souhaitent la création d'un nouveau canton dans l'esprit du fédéralisme suisse. Face à aux partisans de l'indépendance du Jura se dresse désormais l'Union des patriotes jurassiens, l'UPJ, fondée en novembre 1952 à Tramelan<sup>54</sup>, et qui tient son premier congrès le 25 avril 1953 à Saint-Imier<sup>55</sup>. Largement soutenue par les Bernois, l'UPJ dispose aussi d'un journal, *Le Jurassien*<sup>56</sup>, et ses buts apparaissent naturellement opposés à ceux du RJ : « défendre les intérêts du Jura dans le cadre du canton de Berne ; sauvegarder son patrimoine linguistique et culturel ;

50. Début octobre 1950.

51. *Le Jura Libre*, notamment, possède sa rubrique en allemand à l'intention des Lauffonnais.

52. Roger Schaffter est, en effet, nommé directeur de l'école suisse de Gênes.

53. Lequel cesse ses activités le 13 novembre 1952. On peut, toutefois, trouver dans l'Institut jurassien des sciences, des lettres et des arts, créé à La Neuveville par Marcel Joray le 21 octobre 1950, une prolongation indirecte de « l'esprit de Moutier. »

54. Par Éric Dellenbach, René Gagnebin, René Vuilleumier, Philippe Monnier et Roland Stähli.

55. Son premier président est Marc Houmard, un industriel de Malleray.

56. Un mensuel, dont le premier numéro paraît au mois d'août 1953, et qui devient *Le Quinquet* en 1979.

maintenir ses particularités ; œuvrer à la réalisation de ses aspirations légitimes et travailler en faveur des bonnes relations entre le Jura et l'ancien canton. »

C'est dans ce contexte, à vrai dire peu favorable, que les séparatistes tentent d'élever la question jurassienne au niveau confédéral, en proposant une révision de l'article 1<sup>er</sup> de la constitution helvétique. La démarche entraîne une réaction immédiate du gouvernement cantonal, qui invoque aussitôt les dispositions de l'article 5 de la constitution fédérale, destinées à garantir l'intégrité territoriale des États membres. La bataille qui suit est une longue querelle d'experts et d'universitaires, mandatés par les deux camps. En 1957, Adolf Gasser, professeur d'histoire constitutionnelle à l'université de Bâle, publie son *Rapport concernant la question jurassienne*, que lui a commandé la Nouvelle Société helvétique, proche de l'UPJ. Ses conclusions, qui soulignent que les territoires dépendant de l'ancien Évêché de Bâle n'ont jamais formé un tout cohérent<sup>57</sup>, sont violemment combattues par le Rassemblement Jurassien, qui finit par démontrer que le droit constitutionnel suisse autorise la création d'un nouveau canton, d'abord au moyen d'un scrutin cantonal, puis confédéral<sup>58</sup>.

Fort de cet argument de droit, le Rassemblement Jurassien décide de lancer, au cours de l'hiver 1957-1958, une initiative cantonale en vue de l'organisation d'un plébiscite dans les sept districts du Jura historique. Mis en votation les 4 et 5 juillet 1959, le projet est rejeté par 80 141 non, contre 23 130 oui. L'issue du scrutin se révèle cependant beaucoup plus incertaine dans les districts du Jura, où l'on dénombre 16.355 non contre 15.159 oui<sup>59</sup>, et où la participation apparaît particulièrement forte, puisqu'elle atteint 85%.

De cet échec annoncé, mais qui démontre l'importance de la politisation qui s'attache désormais à la question jurassienne, le RJ tire plusieurs enseignements, dont le plus important est de privilégier la langue française comme critère de l'identité spécifique du Jura<sup>60</sup>. Le parti séparatiste décide également de renforcer son emprise en multipliant les structures militantes. Tel est notamment le cas de l'Association suisse des Amis du Jura libre<sup>61</sup>, de l'Association des Jurassiens de l'extérieur<sup>62</sup>, de l'Association féminine pour la défense du Jura<sup>63</sup>, du Mouvement universitaire jurassien<sup>64</sup>, et surtout du Groupe Bélier, fondé en juillet 1962, afin de regrouper la jeunesse séparatiste. Cet effort de mobilisation sans précédent modifie profondément les couleurs du séparatisme qui, sous l'influence des générations

57. Étant longtemps resté un « conglomérat féodal de juridictions purement locales et de populations morcelées. »

58. Cette étude est confiée par le RJ à des représentants de la Ligue vaudoise, connue pour son ultra fédéralisme et sa culture politique d'extrême droite. Cette faute politique sera naturellement exploitée par les autorités de Berne pour qualifier le RJ de mouvement réactionnaire et extrémiste.

59. Soit 48 % de oui, contre 52 % de non. Trois districts acceptaient l'initiative : Porrentruy, Delémont et les Franches-Montagnes ; quatre la rejetaient : La Neuveville, Courtelary, Moutier et Laufon.

60. À cet égard, le rôle de Roland Béguelin, particulièrement attaché au romandisme, et qui s'efforce d'internationaliser la question jurassienne, apparaît sans aucun doute déterminant.

61. Créée à Genève, fin 1961.

62. Créée à Neuchâtel, en décembre 1962.

63. Créée en mars 1963.

64. Créé à Lausanne, en 1964.

nouvelles, dont les valeurs sont à la fois pacifistes, antimilitaristes et sociales, devient plus nettement contestataire, la célèbre manifestation des Rangiers, le 30 août 1964, en atteste <sup>65</sup>.

La création du Groupe Bélier, dont les membres sont, en principe, âgés de 16 à 32 ans, et qui organise sa propre fête annuelle, la Fête de la jeunesse jurassienne <sup>66</sup>, confère incontestablement à lutte menée contre le centralisme de Berne un tour original. Devenues particulièrement spectaculaires à partir de mai 1968, mêlées d’humour et de dérision, les actions du Groupe Bélier ont largement contribué au succès de la cause jurassienne <sup>67</sup>. En dépit de leur retentissement, le Groupe Bélier se trouve, à son tour, débordé sur sa gauche par le minuscule et très ambigu Front de Libération Jurassien, qui préconise le recours aux attentats, et passe aux actes, pour parvenir à l’indépendance du Jura <sup>68</sup>.

Ces épisodes de violence, plus ou moins maîtrisée, s’inscrivent dans une phase de durcissement du conflit jurassien, devenue inévitable dans les années soixante, au cours desquelles les anti-séparatistes, légitimés par le scrutin de 1959, multiplient également le nombre de leurs associations. À l’Union des patriotes jurassiens, s’ajoutent bientôt le Comité jurassien de vigilance démocratique, créé en 1963, en réaction aux attentats du FLJ, l’Association des Jurassiens bernois de l’extérieur en 1964 <sup>69</sup>, les Jeunesses civiques du Jura bernois en 1965 <sup>70</sup>, le Groupement interpartis pour l’unité cantonale en 1966, et le groupe Jeune Ajoie en 1968.

Pareil à ces « femmes au bord de la crise de nerfs », le Jura semble alors sur le point de s’anéantir dans l’abîme d’une dépression politique des plus profondes. C’était sans compter sur la détermination des Jurassiens, en l’occurrence sublimée par la magie de la délivrance référendaire.

---

65. Ce jour-là, en effet, la commémoration des anciens mobilisés de 1914-1918 et de 1939-1945, organisée aux Rangiers, sur la commune de Saint-Ursanne, est interrompue par plusieurs milliers de manifestants séparatistes (entre 6 000 et 7 000, selon les sources). Le conseiller fédéral Paul Chaudel et le conseiller d’État Virgile Moine, hués par la foule, ne peuvent pas terminer leur discours.

66. À partir de 1965 à Porrentruy, puis à Tavannes à partir de 1988.

67. Affaire dite des « objecteurs patriotes », qui se débarrassent en public de leurs effets militaires (mai 1968) ; occupation de la préfecture de Delémont en juin 1968 ; irruption dans la salle du Conseil national lors de l’élection du président de la Confédération en décembre 1968 ; construction d’un mur fermant la porte d’entrée du Rathaus à Berne en 1971 ; invasion de l’ambassade de Suisse à Paris en 1972, et l’année suivante de celle de Bruxelles ; etc.

68. Fondé en 1962 par Marcel Boillat, aubergiste à Sornetan, et Jean-Marie Joset, bientôt rejoint par Pierre Dériaz, le FLJ est à l’origine de plusieurs incendies entre octobre 1962 et juillet 1963. En décembre 1963, février et mars 1964, le groupe fait exploser la scierie de Marc Houmard, président de l’Union des patriotes jurassiens, la ligne de la CFF à Studen, ainsi qu’une succursale de la Banque cantonale de Berne à Delémont. À la suite de l’arrestation et de la condamnation des membres du groupe, leur action est poursuivie, à partir de mars 1965, par un 2<sup>e</sup> FLJ, composé de Jean-Baptiste Hennin et Imier Cattin, qui signe quatre incendies en avril et mai 1966.

69. Fondée en septembre 1964, en réponse à l’Association des Jurassiens de l’extérieur, sa première assemblée a lieu à Lausanne le 24 octobre 1964.

70. Qui devient le Groupe Sanglier en décembre 1973.

## 2. La délivrance référendaire

Elle doit tout à la démocratie. À ce titre, elle est exactement l'inverse de l'adhésion plébiscitaire, telle que les politistes français l'entendent généralement<sup>71</sup>. Placée sous l'arbitrage fédéral, elle se déroule en deux grandes étapes, qui sont celle de la préparation au début des années soixante-dix, et celle de l'exécution entre 1974 et 1975.

Les phases initiales de la procédure sont d'ordre préparatoire. Soucieux de rétablir un minimum de calme au sein de ces vertes vallées dont l'origine remonte au milieu de l'ère secondaire, le Conseil exécutif de Berne décide, en mars 1967, d'un plan en deux phases<sup>72</sup>, qui comporte, d'abord, une analyse de la situation, confiée à la Commission dite des 24, puis l'élaboration de la ligne de conduite du canton, confiée à la Commission confédérée de bons offices pour le Jura.

La Commission des 24, composées de douze germanophones et d'autant de francophones, est nommée au mois de juin 1967. Son président est Robert Bauder, conseiller d'État, qui dirige également le gouvernement de Berne<sup>73</sup> ; son secrétaire est André Ory, chef de l'Office cantonal des relations publiques. Le rôle de la commission est de réaliser, sous le contrôle de la Délégation du Conseil exécutif pour les affaires jurassiennes, dont André Ory est également le secrétaire, un inventaire de la question du Jura. Les 24 déposent leur rapport en avril 1968. Ce rapport, *Les données générales du problème jurassien*, constitue un document important. Il est rédigé en deux parties. La première s'efforce de démontrer que la minorité jurassienne a toujours bénéficié d'une situation enviable au sein du canton. La seconde résume les contacts que les membres de la commission ont pu prendre avec les principaux acteurs du Jura : Rassemblement Jurassien, qui a refusé toute collaboration avec la commission ; Union des patriotes jurassiens et Groupement interpartis pour l'unité cantonale qui, au contraire, ont répondu volontiers aux questions qui leur étaient posées ; mais aussi préfets, communes, associations économiques et culturelles, université, Églises.

Formée de deux anciens conseillers fédéraux, le radical neuchâtelois Max Petitpierre et l'agrarien bernois Fritz Wahlen, auxquels s'ajoutent deux conseillers nationaux, le socialiste vaudois Pierre Graber et le démocrate chrétien appenzellois Raymond Broger<sup>74</sup>, la Commission de bons offices, ou commission des quatre sages, est instituée en juillet 1968. Son but est de proposer un plan de règlement de la question jurassienne, qui fixe, en principe définitivement, le sort des sept districts historiques du Jura bernois : Delémont, Porrentruy, Franches-Montagnes, Moutier, Courtelary, La Neuveville, et Laufon. Également placée sous la surveillance de la Délégation du Conseil exécutif, la commission des sages estime avant tout nécessaire que les Jurassiens puissent bénéficier d'un choix entre

71. Et ce bien que les Suisses appellent « plébiscites », ce que nous nommons référendums, pour les distinguer des votes d'initiative populaire.

72. Dont les auteurs sont Ernest Jaberg, alors Conseiller d'État à la Justice et aux affaires communales, et André Ory, directeur de l'Office des relations publiques du canton.

73. Qui est en même temps le chef de la police de Berne.

74. Lesquels représentent ainsi les quatre partis au pouvoir du gouvernement cantonal.

la séparation et un nouveau statut, dont le contenu doit, par conséquent, être impérativement défini avant l'organisation d'un éventuel scrutin sur l'indépendance du Jura. La commission émet, en outre, l'idée d'un plébiscite en cascade. Pour tenir compte des différences qui existent entre le Nord et le Sud Jura, il lui paraît souhaitable que le vote, s'il a lieu, se déroule en deux temps. Une première votation décidera ou non de la séparation. Une deuxième consultation, organisée dans les districts dont la majorité des électeurs ne se serait pas prononcée dans le sens du premier scrutin, confirmera ou non leur attachement à l'ensemble bernois.

Le rapport des sages est publié le 13 mai 1969. Le Conseil exécutif présente en juillet son projet de dispositions constitutionnelles, dans lequel, passant outre les recommandations de la commission, il préconise, « pour des raisons de délais », l'organisation des plébiscites, avant l'adoption d'un nouveau statut du Jura bernois. La menace d'un divorce imminent entre le Jura et le canton de Berne entraîne aussitôt la formation, au mois d'août 1969<sup>75</sup>, d'un énième mouvement politique jurassien, le Mouvement pour l'unité du Jura. Constitué pour être une sorte de troisième force, à mi-chemin des partis autonomistes et des partisans du statu quo, le MUJ prône, certes, le maintien du Jura dans le ressort administratif du canton de Berne, mais propose d'assortir ce maintien du statut de large autonomie, auquel le gouvernement cantonal vient précisément de renoncer<sup>76</sup>. Considérés comme des traîtres au regard de l'un et de l'autre bord, les membres du nouveau parti n'ont eu que peu de prise sur la suite des événements.

Poursuivant dans la ligne qu'il s'était fixé en dépit de l'avis du comité des quatre, le gouvernement cantonal soumet au vote populaire, le 1<sup>er</sup> mars 1970, un additif constitutionnel, destiné à préciser les modalités du scrutin d'autodétermination du Jura bernois. Le projet emprunte cependant à la commission le système de vote en cascade qu'elle avait recommandé. La consultation comprendra donc trois votations successives. Un premier vote, organisé au sein des sept districts concernés, doit déterminer leur volonté de constituer ou non un nouveau canton. En cas de non majoritaire dans l'ensemble du Jura à l'issue de cette première votation, les habitants des districts où le oui l'aura emporté pourront décider, au moyen d'un deuxième vote, de se séparer de l'ancien canton, ou en cas de oui majoritaire, les districts dont les habitants auront voté majoritairement non, pour choisir de rester dans l'ancien canton. Enfin, une fois acquis le résultat de ces deux votations, un troisième scrutin doit permettre aux communes limitrophes de la nouvelle frontière de choisir, soit de demeurer au sein du canton de Berne, soit d'intégrer le canton du Jura. Bien que peu contesté au moment de son adoption, ce mode de scrutin qui, en théorie du moins, reconnaissait à toutes les fractions du peuple jurassien, comme aux plus petites bourgades, le droit d'exprimer librement leur adhésion au canton de leur choix, ne manqua pas de soulever, par la suite, de très vives critiques, pour avoir été directement à l'origine de la partition du Jura historique.

Ratifié par une large majorité, le nouvel acte constitutionnel ne s'en avère pas moins difficile à mettre en œuvre. Le 7 septembre 1971, la Commission de

75. Officieusement, le 18 août, officiellement le 16 décembre 1969.

76. À l'unanimité de ses membres, fin 1969.

bons offices, dont la composition a été modifiée<sup>77</sup>, publie un second rapport, dans lequel elle montre fidèle à l'idée d'établir un Jura autonome au sein de l'ensemble bernois, tout en se ralliant aux positions cantonales sur la procédure à suivre. L'année suivante, en septembre 1972, le gouvernement présente au Grand Conseil ses propositions *sur la création de régions et l'aménagement du statut du Jura*<sup>78</sup>, qui prévoit une régionalisation de l'ensemble du canton de Berne. Le Rassemblement Jurassien et le Mouvement pour l'unité du Jura se déclarent contre le projet, que seule approuve l'Union des patriotes jurassiens. La discussion devant le Grand Conseil, à laquelle les députés séparatistes refusent de prendre part, tourne à la confusion. En novembre, suivant en cela l'avis des autonomistes les plus extrêmes, le Grand Conseil finit par rejeter toute idée de fédéralisation du canton<sup>79</sup>.

Conscient de la menace que représente désormais le détachement de la partie jurassienne du pays bernois, le mouvement anti-séparatiste modifie à son tour ses structures. En décembre 1973, le Groupe Sanglier vient prendre la relève des Jeunesses civiques, alors qu'en mars 1974 la vieille Union des patriotes jurassiens se rebaptise Force démocratique. En octobre de la même année plusieurs personnalités se réunissent dans l'Association des responsables politiques, qui prendra plus tard le nom de Fédération des communes du Jura bernois<sup>80</sup>.

Le moins que l'on puisse dire de la phase d'exécution, c'est qu'elle ne s'est sans doute pas déroulée dans la sérénité la plus absolue. Confronté au mécontentement général, le gouvernement anticipe, aux 22 et 23 juin 1974, la date du vote qui doit décider du détachement des sept districts jurassiens. Le 22 juin, dans la nuit, la question jurassienne fait sa première victime<sup>81</sup>. Les résultats de la consultation unique sont apparemment sans ambiguïté. Les habitants des sept districts se déclarent majoritairement en faveur de la création du nouveau canton. La participation est forte, 90 %. Mais quoique le oui soit majoritaire en voix, 36 802 oui contre 34 057 non et 1 726 bulletins blancs, il ne l'est, et très largement, que dans les trois districts du nord, de tradition catholique, Delémont, Porrentruy, et les Franches-Montagnes. Dans les districts du sud, de tradition protestante, Moutier, Courtelary, et La Neuveville, le non l'a emporté, comme il l'a également emporté dans le district de Laufon, situé à la pointe nord-est de l'ensemble jurassien. Loin de sceller la réunification d'un Jura autonome, l'acte « de libre disposition » du 23 juin 1974, annonçait, au contraire, son démembrement.

77. Pierre Graber, élu au Conseil fédéral, était remplacé par André Sandoz, conseiller national de La Chaux-de-Fonds, et un cinquième membre nommé, Rito Bezzola, professeur à l'Université de Zurich.

78. - Rapport du Conseil exécutif au Grand Conseil sur la création de régions et l'aménagement du statut du Jura, dont l'auteur est André Ory.

79. Au grand dam du MUJ, qui avait pourtant inspiré une partie des propositions contenues dans le second rapport de la Commission de bons offices, et dont une partie des dirigeants décide alors de rejoindre le Rassemblement jurassien.

80. En 1977. En 1994, la FJB est remplacée par le Conseil régional du Jura bernois et de Bienne romande.

81. Un jeune homme de 23 ans, Maurice Wicht, est abattu par balle par un anti-séparatiste, alors qu'il tente de hisser un drapeau jurassien sur le toit d'un immeuble.

Enhardis par ce succès relatif, les adversaires de l'autonomie jurassienne engagent la procédure de sous plébiscite, telle qu'elle avait été prévue par l'additif constitutionnel du 1<sup>er</sup> mars 1970. La préparation de ce second scrutin est entrecoupée d'épisodes de violences d'une particulière intensité<sup>82</sup>. Appelés en votation le 16 mars 1975, les districts de Moutier, Courtelary, La Neuveville, pourtant francophones, et celui Laufon, de langue allemande, décident de retourner au riche canton de Berne.

Reste aux communes limitrophes du nouveau et de l'ancien canton à choisir leur camp. Elles le font au début du mois de septembre 1975, alors que la ville de Moutier est en proie à de graves émeutes, entre le 1<sup>er</sup> et le 8 septembre<sup>83</sup>. À l'issue de ce troisième plébiscite, la commune de Roggenburg rejoignait le district de Laufon et celle de Rebévelier celui de Moutier. Huit communes quittaient, au contraire, le canton de Moutier : Courrendlin, Châtillon, Corban, Courchapoix, Mervelier et Rossemaison pour intégrer le district de Delémont ; Les Genevez et Lajoux celui des Franches-Montagnes. La ville de Moutier elle-même ne devait, dit-on, de rester dans le giron bernois, que grâce à la domiciliation fictive de probernois dans ses murs.

Façonné par les urnes, à défaut de l'être par l'histoire, le contenu de l'ensemble jurassien naissant se limitait donc aux trois districts catholiques du Nord, ceux de Delémont, Porrentruy et des Franches-Montagnes, augmentés de quelques communes du sud, qui accédaient provisoirement au statut de « canton autonome. » Une gestation aussi complexe ne pouvait qu'annoncer une enfance difficile.

## II. Une enfance agitée

Voilà résumées en peu de mots les premières années de la République et canton du Jura. Il convient cependant de relativiser ce propos. Lorsque la Suisse s'agite, elle le fait, en général, dans le calme, et l'histoire du Jura, quelques rares moments de tension exceptés, en demeure un excellent exemple. Placée devant la nécessité de s'organiser, la République du Jura le fait dans l'enthousiasme de sa jeunesse. Les difficultés qu'elle a ensuite rencontrées s'analysent comme autant de crises de croissance, qui n'ont jamais remis son existence en cause.

### 1. L'organisation du nouveau canton

Cette organisation fait figure de priorité. Doté d'un statut provisoire, sitôt acquis le résultat des votes qui avaient déterminé son indépendance, le nouveau canton, ou plus exactement le peuple jurassien, « conscient de ses responsabilités devant Dieu et devant les hommes, voulant rétablir ses droits souverains et créer

---

82. Plusieurs saccages d'appartements et des attaques à l'explosif sont notamment imputés aux autonomistes.

83. Les « événements de Moutier » se sont, en effet, révélés d'une particulière gravité. Occupée par les séparatistes, la ville est très violemment « libérée » par les forces de l'ordre.



une communauté unie<sup>84</sup> », entreprend de se doter d’une loi organique et de la soumettre à l’approbation de la Confédération.

L’élaboration de la loi organique n’a pas soulevé d’obstacles majeurs. Il est vrai que dès le 11 décembre 1975, l’ordre des avocats jurassiens avait présenté le projet d’une constitution résolument moderne et humaniste, qui fut rapidement adopté comme base de discussion par les partis politiques et le Rassemblement jurassien. Le 21 mars 1976, le Jura autonome procède à l’élection d’une assemblée constituante. Les travaux de l’assemblée furent, certes, fortement influencés par la commission de coordination que le Rassemblement, qui souhaite conserver le contrôle du processus de construction du futur État, met aussitôt en place. Le texte initial n’en est pas dénaturé pour autant. Réunie le 3 février 1977, dans la collégiale de Saint-Ursanne, la Constituante approuve donc à l’unanimité le projet de constitution de la République et canton du Jura, qui est immédiatement soumis à la votation populaire. Le 20 mars 1977, le peuple jurassien ratifie, massivement, sa constitution, par 27 061 voix contre 5 749, soit une majorité de plus de 80 % des suffrages exprimés.

La constitution du 20 mars 1977, qui frappe par sa modernité, fait du Jura un véritable État, « démocratique et social fondé sur la fraternité », membre souverain de la Confédération helvétique<sup>85</sup>, dont la langue officielle est le français<sup>86</sup>. Son préambule en appelle expressément à la Déclaration des droits de l’homme de 1789, à la Déclaration universelle des Nations unies de 1948, et à la Convention européenne des droits de l’homme de 1950. La République du Jura entend favoriser la justice sociale, encourager la coopération entre les peuples, jouer un rôle actif au sein des communautés dont elle se réclame. Sa constitution, dont le titre II garantit les droits fondamentaux de l’homme vivant en société<sup>87</sup>, parmi lesquels « la liberté de pensée, de conscience et de religion<sup>88</sup> », ou l’interdiction de toute censure<sup>89</sup>, n’oublie cependant pas ce que le canton doit à son passé. Ses armoiries, qui avaient servi d’emblème aux rebelles, sont celles de l’ancien évêché de Bâle, « parti d’argent à la crosse épiscopale de gueules et de gueules à trois fasces d’argent<sup>90</sup> ». Son patrimoine culturel et son patois sont spécialement protégés<sup>91</sup>.

Née de la volonté commune des habitants du Nord Jura, la constitution consacre la souveraineté du peuple, « qui l’exerce directement ou par ses représen-

84. Constitution du 20 mars 1977.

85. Article 1.

86. Article 3 : « Le français est la langue nationale et officielle de la République et canton du Jura ». Article 37 : « Les députés s’expriment en français ».

87. Articles 6 à 16.

88. Article 8.

89. Article 11.

90. Article 5. Un arrêté de l’Assemblée constituante, du 6 décembre 1978, vient, ensuite, fixer les armoiries des différents districts : « Delémont : De gueules à la crosse épiscopale de Bâle d’argent sur un mont de six coupeaux du même. Franches-Montagnes : D’or à un miroir d’argent bordé de sable posé sur un mont de six coupeaux de gueules. Porrentruy : De gueules à la fasce d’argent chargée d’un basilic en quenouille d’or, tenant en son bec et entre ses pattes une crosse d’évêque brochant d’or. »

91. Article 42 : L’État et les communes « veillent et contribuent à la conservation, à l’enrichissement et à la mise en valeur du patrimoine jurassien, notamment du patois ».

tants<sup>92</sup> ». Elle organise le vote d’initiative populaire<sup>93</sup> et le droit de pétition<sup>94</sup>, interdit formellement le cumul des mandats<sup>95</sup>. Elle dote la nouvelle république d’un parlement de 60 membres<sup>96</sup>, élus pour quatre ans<sup>97</sup>, au scrutin proportionnel par districts<sup>98</sup>, dont les membres ne sont rééligibles que deux fois consécutivement<sup>99</sup>, et d’un gouvernement, équivalent au Conseil d’État des autres pays romands<sup>100</sup>, composé de cinq ministres<sup>101</sup>, élus pour la même durée, mais au suffrage majoritaire<sup>102</sup>, et qui ne sont rééligibles que deux fois<sup>103</sup>.

Restait, enfin, dans la dernière phase de la procédure, pour la constitution du Jura, à obtenir la garantie fédérale et à être souscrite par l’ensemble du peuple suisse. La garantie de l’Assemblée fédérale lui est acquise le 28 septembre 1977, sous réserve de la modification des articles 1<sup>er</sup> et 80 de la Constitution helvétique. Cette garantie ne s’étend cependant pas aux dispositions de son article 138, dont le texte, voulu par les autonomistes, prévoit que « la République et canton du Jura peut accueillir tout ou partie du territoire jurassien directement concerné par le scrutin du 23 juin 1974 si cette partie s’est régulièrement séparée au regard du droit fédéral et du droit du canton intéressé ». Jugé manifestement « incompatible avec l’esprit de solidarité fédérale », l’article 138 restait, en théorie, sans valeur à l’égard des autres membres de la Confédération.

L’ensemble du peuple suisse se prononçait un an plus tard, au terme d’un scrutin populaire historique, qui scellait définitivement le destin du Nord Jura. Le 24 septembre 1978, plus de 80 % des citoyens suisses et l’ensemble des cantons se déclaraient favorables à l’admission d’un 26<sup>e</sup> canton au sein de la Confédération<sup>104</sup>. Son parlement élu le 16 novembre 1978, et son premier gouvernement les 16 et 26 novembre, la République du Jura entrait officiellement en souveraineté le 1<sup>er</sup> janvier 1979, aux accents martiaux de son futur hymne national, la *Nouvelle Rauracienne*<sup>105</sup>. Le 5 mars 1979, Roger Schaffter et Pierre Gassmann, ses premiers

92. Article 2.

93. Sous réserve que deux mille électeurs ou huit communes le demandent : article 78.

94. Article 80.

95. Article 62.

96. Article 85.

97. Cinq ans, depuis la modification constitutionnelle acceptée en votation populaire le 7 mars 2010, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2010.

98. Article 86 : « Pour l’élection du Parlement, chaque district forme une circonscription. Trois sièges sont attribués d’office à chaque circonscription, les autres étant ensuite répartis proportionnellement à la population ».

99. Article 66.

100. Article 95 : « Le Gouvernement agit en collègue ».

101. Article 93.

102. Article 93, al. 2 : « Pour l’élection du Gouvernement, le Canton forme une seule circonscription ».

103. Article 66, alinéa 2. La République du Jura dispose, en outre, au sein de la Confédération, de deux sièges au sein du Conseil des États, qui constitue la chambre haute du parlement Suisse, et de deux sièges au sein du Conseil national, qui en est la chambre basse.

104. 82,3% de oui ; le oui était, en outre, majoritaire dans la totalité des cantons.

105. La *Rauracienne*, dont les paroles sont de Xavier Stockmar et la musique de M. Beuchat, est chantée pour la première fois en 1830 à Porrentruy, à l’occasion d’une rencontre de l’opposition libérale. Elle devient la *Nouvelle Rauracienne*, en 1950, lorsque ses paroles sont modifiées par Roland Bèguelin. Elle est, enfin, proclamée hymne officiel de la République et canton du Jura le 21 juin 1990.

députés au Conseil des États, prêtaient le serment accoutumé, qui parachevait l'entrée de la République du Jura au sein la Confédération.

Passée l'euphorie suscitée par sa naissance, il appartenait à la République et canton du Jura de grandir, et de surmonter les crises qui sont le propre des enfants turbulents.

## 2. Les crises de croissance

Les crises de croissance auxquelles la jeune République du Jura s'est trouvée rapidement confrontées trouvent leur source dans des problèmes d'ajustement, prolongés de problèmes politiques.

Les problèmes d'ajustement sont, vraisemblablement, les moins graves. Ils apparaissent inhérents au mode de formation démocratique et aux nécessités immédiates qui furent à l'origine du nouvel État.

Parce qu'elle fonde, en grande partie, son unité sur l'identité linguistique<sup>106</sup>, la République du Jura s'est longtemps heurtée au mécontentement de la commune d'Ederswiler, commune de langue allemande<sup>107</sup>, située au nord du district de Delémont. Transférés contre leur gré dans le nouveau canton par l'effet du plébiscite du mois de juin 1974, les habitants d'Ederswiler exprimaient aussitôt le désir de voir leur communauté regagner le giron bernois. Les représentants de la commune n'ayant cependant jamais organisé de vote à ce sujet, et Ederswiler ne possédant plus, désormais, de frontière commune avec Berne, le problème est actuellement considéré comme réglé par les autorités jurassiennes et bernoises<sup>108</sup>.

Aux réserves émises par les élus d'Ederswiler s'ajoutent bientôt les difficultés rencontrées avec le district alémanique de Laufon, dont une partie des habitants s'étaient, semble-t-il, laissés corrompre au moment du vote qui devait décider de leur sort<sup>109</sup>. Au terme d'une très longue procédure, qui devait notamment conduire le Tribunal fédéral à annuler, en décembre 1988, un scrutin du mois de septembre 1983, par lequel les Laufonais avaient confirmé leur attachement à Berne, ceux-ci optaient finalement pour le canton de Bâle-Campagne, après une nouvelle consultation en novembre 1989. Cette décision, ratifiée par la Confédération, a pris effet au mois de janvier 1994, à partir duquel le district de Laufon s'est définitivement séparé canton du Jura pour entrer dans celui de Bâle-Campagne.

106. Selon l'Office fédéral de la statistique, en 2001, 89,9 % des Jurassiens avaient pour langue maternelle le français ; 4,4% l'allemand (la plupart des habitants germanophones du canton résident actuellement dans la capitale, Delémont) ; 1,7 % l'italien ; 1,1 % l'espagnol ; 0,7 % le portugais ; 0,5 % l'albanais ; 0,4 % le serbo-croate ; 0,004 % le romanche ; et quelques autres le turc, l'anglais, l'arabe, et le néerlandais.

107. Ou plus exactement alémanique, parlée par 85 % des 160 habitants de la commune.

108. D'autant plus que les citoyens d'Ederswiler n'ont toujours pas déposé de requête en vue d'un éventuel changement de canton.

109. C'est l'affaire dite des « caisses noires ». Un million de francs suisses environ avaient été illégalement distribués aux partisans de Berne à l'intérieur du district entre 1974 et 1982.

Dans le même temps, et au prix de multiples rebondissements, la commune de Vellerat, traditionnellement favorable à l'autonomie jurassienne<sup>110</sup>, mais qui, faute de frontière commune avec l'un des trois districts du Nord, n'avait pu valider son choix à l'occasion des plébiscites de 1975, décidait, au contraire, de quitter le canton de Berne, pour celui du Jura. Pressentie par les autorités bernoises pour servir de monnaie d'échange avec Ederswiler, Vellerat, après s'être autoproclamée « commune libre » le 11 août 1982, obtenait enfin, en 1995, le droit de disposer de son avenir<sup>111</sup>. Lors du plébiscite du 18 juin 1995, 100 % des votants se déclaraient favorables au rattachement à l'État jurassien, alors que dans le canton du Jura 96 % des votants se déclaraient prêt à accueillir la nouvelle commune. À l'issue du vote fédéral du 10 mars 1996, la « commune libre » de Vellerat devenait, le 1<sup>er</sup> juillet 1996, la 83<sup>e</sup> commune de la République du Jura.

La question de Moutier, dont les autorités sont, depuis 1982, majoritairement séparatistes, par contre, n'a jamais été résolue. En 1998, à l'occasion d'un vote consultatif, les habitants de Moutier ont, certes, rejeté, mais de justesse, le principe du rattachement de leur commune au canton du Jura. Le statut de large autonomie accordé depuis aux districts du Jura bernois, et sans doute, bien davantage encore, le contexte international, paraissent avoir mis un terme au débat. Rien ne permet cependant d'affirmer que celui-ci soit définitivement clos.

Les problèmes politiques qui, jusqu'à des temps très récents, ont continué à secouer le Jura, apparaissent, en effet, d'une tout autre gravité, et longtemps insolubles.

Du point de vue strictement culturel, il est rapidement apparu que la frontière tracée à l'occasion du partage opéré en 1974 entre le Nord et le Sud Jura, née du hasard plus que de l'histoire, présentait un caractère incontestablement artificiel<sup>112</sup>. Forts de cette évidence, que commandaient les contingences du moment, de nouveaux mouvements séparatistes se sont développés, dans le Jura Sud, resté sous obédience bernoise, tels que Jeunesse Sud, créé en février 1975, et surtout Unité jurassienne, fondée en janvier 1976, pour être le pendant du Rassemblement jurassien dans les districts de Moutier, Courtelary et La Neuveville. Les deux partis ont, au demeurant, fusionné, le 20 mars 1994, une année après la mort de Roland Béguelin, pour former le MAJ, le Mouvement autonomiste jurassien, dont le dessein est toujours « d'affranchir le peuple jurassien de la domination bernoise » et de parvenir à la création d'un « État souverain, membre de la Confédération suisse, formé des territoires concernés par l'acte de libre disposition du 23 juin 1974<sup>113</sup> ».

110. Le 5 juillet 1959, les habitants de Vellerat s'étaient déjà prononcés, à une large majorité pour l'instauration d'un canton du Jura, dont ils avaient accepté la création lors du scrutin du 23 juin 1974 (28 oui, 7 non, et 3 bulletins blancs). Le 16 mars 1975, Vellerat avait encore refusé d'être maintenue dans le canton de Berne (32 non, 7 oui, et 1 bulletin blanc).

111. À la suite, notamment, de l'accord passé le 25 mars 1994 entre les autorités fédérales, le gouvernement du Jura et celui de Berne.

112. On remarque à cet égard que les autonomistes emploient l'expression « Jura Sud » pour désigner le Jura bernois, en réalité les trois districts du sud.

113. Article 1<sup>er</sup> des statuts du MAJ.

Du point de vue régional, il était tout aussi évident que la création du nouveau canton, en dépit des espoirs qu'elle avait suscités, n'avait pas réglé définitivement la question jurassienne. Officiellement favorable à la réunification complète du Jura historique, la République du Jura se divise rapidement sur les moyens de parvenir à ce but. Alors que le gouvernement souhaite s'intégrer au système politique suisse et privilégier le dialogue avec la Confédération, le Rassemblement jurassien prône, au contraire, l'instauration d'un « État de combat », qui refuse tout compromis avec le voisin bernois. L'annulation de la manifestation prévue le 11 mai 1979 à Delémont pour fêter la naissance du nouveau canton en présence des autorités fédérales et cantonales marque le début de la rupture entre l'exécutif jurassien et le Rassemblement<sup>114</sup>. Déchiré par une grave crise interne, le RJ ne peut cependant pas empêcher la participation des autorités cantonales aux cérémonies commémoratives du 700<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération<sup>115</sup>, mais parvient néanmoins à obtenir le versement d'une somme de 300 000 francs suisses en faveur d'une fondation pour la réunification du Jura et le vote d'une loi cantonale sur l'unité politique du Nord et du Sud<sup>116</sup>.

Manifeste dès le début des années quatre-vingt, la radicalisation du conflit jurassien ne pouvait certainement plus laisser le gouvernement fédéral sans réaction. Nommée à l'initiative de la Confédération, en mars 1992, dans un climat particulièrement tendu, marqué notamment par la mort accidentelle d'un jeune militant jurassien<sup>117</sup>, la Commission Widmer<sup>118</sup> est une commission fédérale indépendante, dont la mission est d'ouvrir la voie à un nouveau règlement pacifique de la question jurassienne. Un an plus tard, le constat des membres de la commission est clair : la division du Jura constitue une erreur. Considérant l'existence d'une culture jurassienne comme une réalité<sup>119</sup>, la commission concluait, en avril 1993, à la nécessaire réunification du peuple jurassien au sein d'une entité unique, dans un délai, dont elle fixait alors le terme à l'an 2000<sup>120</sup>. Paradoxalement, son avis inaugurerait une période de relatif apaisement.

Menées sous l'égide du Conseil fédéral, les négociations entre le gouvernement du Jura et celui de Berne aboutissent à l'accord du 25 mars 1994. Véritable préliminaire de paix entre les deux cantons, destiné à « promouvoir le dialogue

114. Bien que souhaitée par le gouvernement, la manifestation fut annulée sous la pression du RJ, résolument hostile à cet acte de collaboration.

115. CH 91.

116. L'initiative UNIR est lancée en 1989, afin de parvenir au rattachement du Jura bernois au canton du Jura. Adoptée en septembre 1992, malgré un préavis négatif du Tribunal fédéral, la loi cantonale sur l'unité politique du Jura, suscite les plus vives critiques du Conseil exécutif de Berne, qui juge la proposition contraire au dialogue auquel les deux cantons ont décidé de se soumettre en acceptant, de participer aux travaux de la Commission consultative mise en place par le Conseil fédéral.

117. Le 7 janvier 1993, Christophe Bader, militant du groupe Béliet, était tué par l'explosion d'une bombe artisanale qu'il avait lui-même confectionnée.

118. Dun nom de son président, Sigmund Widmer, ancien maire de Zurich, et ancien conseiller national.

119. « C'est-à-dire une culture commune au canton du Jura et au Jura bernois ».

120. Publié en avril 1993, le rapport de la commission Widmer préconisait la création en deux étapes d'un nouveau canton formé du canton du Jura et du Jura bernois.

entre Jurassiens des deux côtés de la frontière », l'accord du 25 mars 1994 institue une assemblée inter-jurassienne, qui regroupe les représentants des deux États et des membres du Conseil fédéral. Son but est de régler politiquement la question du Jura, d'établir une collaboration renforcée entre le canton du Jura et le Jura bernois et de définir les instruments de cette collaboration <sup>121</sup>. Nonobstant les difficultés du chemin, il semble qu'elle y soit, en grande partie, parvenue <sup>122</sup>.

En 2003, l'initiative jurassienne « Un seul Jura », adoptée par le parlement jurassien, contre l'avis de son gouvernement, impose à l'assemblée inter-jurassienne d'envisager la création d'un nouvel État, composé des six districts du Jura de langue française. En février 2007, les membres de l'assemblée émettent une nouvelle idée, celle de la division de l'ensemble du Jura en deux demi-cantons, composés l'un par la République du Jura, l'autre par le Jura bernois, sans renoncer pour autant à poursuivre l'étude de leurs conditions d'unification.

Parallèlement, l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2006, du statut particulier du Jura bernois, fortement critiqué par le MAJ, et l'instauration du Conseil du Jura bernois, premier parlement régional de l'histoire de la Suisse, renouvellent l'ardeur du mouvement autonomiste dans les districts du sud, devenus, pour la première fois, majoritairement séparatistes. L'année suivante, les citoyens de l'État bernois acceptaient, par votation populaire, la mise sur pied d'un projet de circonscriptions régionales.

Rendu public en février 2008, le rapport intermédiaire de l'assemblée inter-jurassienne prévoit enfin la réunification du Jura, sous la forme d'une immense fusion de communes. Le nouveau canton, qui changerait alors de nom et de drapeau, et qui aurait Moutier pour capitale, serait composé de 6 grandes communes <sup>123</sup> pour 130 000 habitants. Jugé audacieux et intelligent par les milieux séparatistes, le projet est, au contraire, qualifié d'hérésie par les pro-bernois. L'assemblée a, depuis, poursuivi ses travaux, et publié son rapport final le 22 avril 2009. Le 20 février 2012, le Conseil exécutif du canton de Berne et le gouvernement de la République et canton du Jura décidaient, dans une déclaration commune, d'organiser simultanément et dans chacun des deux cantons des votations, portant « sur

121. Cette assemblée a très exactement pour mandat :

1. de promouvoir, dans divers cercles et milieux du canton du Jura et du Jura bernois, le dialogue entre les Jurassiens des deux côtés de la frontière sur l'avenir de la communauté jurassienne ;
2. de proposer une collaboration renforcée entre le canton du Jura et le Jura bernois dans des dossiers déterminés et des projets concrets ;
3. de proposer les instruments de la collaboration : conventions ou institutions communes.

122. Organisée en six commissions (Institutions, instruction et formation, économie, santé publique et affaires sociales, transport communication et aménagement, culture), l'assemblée inter-jurassienne, dont les délibérations sont préparées par un bureau, prend ses décisions, qui sont en réalité de simples recommandations, à la double majorité des deux délégations bernoises et jurassiennes. Sa résolution n° 44, du 20 décembre 2000, reste politiquement la plus importante, plus qu'elle prévoyait un processus de réunification en deux phases, qui devait aboutir en 2004.

123. Au lieu de 132 actuellement.

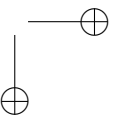
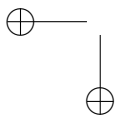
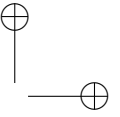
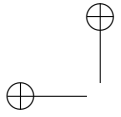
l’opportunité d’engager un processus visant à créer un nouveau canton réunissant les territoires de l’actuel Jura bernois et de l’actuel République et canton du Jura<sup>124</sup> ».

« Le conflit jurassien au sens de l’accord du 25 mars 1994 est considéré comme réglé lorsque les processus décrits dans la présente déclaration sont arrivés à leur terme. L’accord du 25 mars 1994 devient alors caduc et l’assemblée inter-jurassienne est dissoute. Si un nouveau canton ne voit pas le jour, les relations inter-jurassiennes sont maintenues dans un esprit confédéral. Les deux gouvernements poursuivent un dialogue de qualité<sup>125</sup> ».

---

124. Article 3.

125. Article 11.








# 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 sabaudo (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	221
HILAIRE MULTON, La diplomatie française dans le Royaume de Piémont-Sardaigne face au tournant de l’Unité (1859-1864)	235
<b>Les plébiscites de Nice et de Savoie</b>	<b>251</b>
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.	263
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)	299
ALBERTO LUPANO, L’affaire de Menton et Roquebrune	311
UGO BELLAGAMBA, La construction du consentement : acteurs et instruments, à travers l’exemple du plébiscite niçois	327
MARC ORTOLANI, Consentement ignoré et annexion manquée : Tende et La Brigue en 1860	343
JEAN-MARC TICCHI, L’Église catholique et les plébiscites de la Savoie et de Nice	371
FRÉDÉRIC CAILLE, Consentir plutôt que choisir ? Politisation et mise en œuvre du suffrage universel en Savoie du Nord en 1860	383
PAUL GUICHONNET, Cent-cinquante ans après l’annexion de la Savoie à la France. Un regard rétrospectif	399

<i>TABLE DES MATIÈRES</i>	491
<b>Prolongements historiques</b>	<b>423</b>
JEAN-LAURENT VONAU, Les changements de souveraineté en Alsace entre 1870 et 1945	425
DELPHINE RAUCH — OLIVIER VERNIER, Un consentement orienté et un plébiscite sous surveillance : le cas de La Sarre en 1935	449
JEAN-FRANÇOIS BRÉGI, Un exemple récent de séparation populaire : La République et canton du Jura	465
<b>Table des matières</b>	<b>489</b>

Achévé d'imprimer  
le 15 décembre 2012  
sous les presses de **Serre Éditeur**  
7, rue de Roquebillière — 06359 Nice Cedex 4

 [www.serre-editeur.fr](http://www.serre-editeur.fr)  
 [info@serre-editeur.fr](mailto:info@serre-editeur.fr)  
 [www.nicerendezvous.com](http://www.nicerendezvous.com)

Imprimé dans l'Union Européenne

Dépôt légal : décembre 2012