

LES

PROTECTORATS

ANCIENS ET MODERNES



BIBLIOTECA CENTRALA
A
UNIVERSITAȚII
DIN
BUCUREȘTI

No. Curent 31239 Format II

No. Inventar Anul

Secția Dep. II Raftul

OUVRAGES DU MÊME AUTEUR

Du régime conventionnel des fleuves internationaux, 1 vol. Paris, 1879.
(Pichon, édit.)

Histoire du droit fluvial conventionnel, 1 vol. Paris, 1889. (Larose,
édit.)

*La Turquie et le Tanzimât ou histoire des réformes dans l'Empire otto-
man depuis 1826 jusqu'à nos jours*, 2 vol. Paris, 1884. (Pichon,
édit.)

Rapport officiel sur les travaux de la Conférence de Berlin de 1884-1885
(Livre Jaune).

Études historiques et juridiques parues dans la *Revue des Deux-Mondes*,
dans la *Revue de droit international de Bruxelles*, dans la *Revue gé-
nérale de droit international de Paris*, dans la *Revue d'histoire diplo-
matique*, dans la *Revue française*, dans l'*Annuaire de l'Institut de
droit international*, etc., etc.

Ino. A. 10863

Ino. 31239

LES

PROTECTORATS

ANCIENS ET MODERNES

344686

ÉTUDE HISTORIQUE ET JURIDIQUE

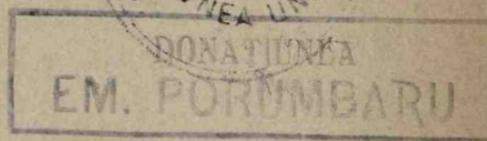
PAR

ED. ENGELHARDT

MINISTRE PLÉNIPOTENTIAIRE

MEMBRE DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

1896



PARIS

A. PEDONE, Libraire-Éditeur

13, RUE SOUFFLOT, 13

1896

31239

1956

1961

PC 432/06

D

B.C.U. Bucuresti



C34581

PRÉFACE

Les unions politiques que le droit des gens caractérise aujourd'hui sous le néologisme de *protectorats* ont existé depuis la plus haute antiquité, affectant des formes différentes selon les temps et les milieux et s'adaptant par un partage plus ou moins inégal des attributs de la puissance publique au degré de civilisation de l'État mineur, à son tempérament, à sa position géographique comme aussi à ses ressources fiscales ou militaires.

Les Égyptiens ne gouvernaient pas directement le vaste empire qu'ils possédaient en Asie quinze siècles avant notre ère. Ils avaient maintenu les chefs indigènes qui détenaient le pouvoir à l'époque de la conquête, laissant à chaque communauté indépendante son organisation nationale et n'exigeant d'elle que le payement régulier d'un tribut et l'engagement de combattre leurs ennemis, quels qu'ils fussent (1).

Rome a usé d'un traitement analogue à l'égard des peuples vaincus et c'est ainsi qu'elle a soumis le monde à son administration et à ses lois.

Le système de la protection inhérent à la hiérarchie féodale a été également pratiqué dans les relations des grandes monarchies du moyen âge avec les États faibles. et, plus tard, de nos jours surtout, c'est encore par ce procédé

(1) Maspero, *Commentaires des tablettes d'El Armarna*, 1893.

que les nations européennes, renonçant aux errements barbares des premières fondations coloniales, ont accompli leur œuvre d'expansion sur les continents asiatique et africain.

Singulièrement variables dans leurs modalités, tout en constituant par leurs éléments essentiels un régime *sui generis*, les protectorats anciens et modernes offrent entre eux de nombreux points de ressemblance et, dans l'ordre des faits qui les concernent, dans le libellé même des actes qui les fondent, l'on constate parfois de si fidèles récurrences que l'on serait porté à y voir un reflux du passé.

Ces similitudes toutefois n'ont rien de traditionnel ; elles trouvent leur explication dans ce critérium, si souvent vérifié par l'expérience, que les mêmes situations engendrent les mêmes besoins et commandent les mêmes expédients. Et s'il est vrai que l'homme tant au moral qu'au physique ne change pas dans ses traits généraux, quoi de plus naturel que l'identité relative d'institutions sociales nées sous l'influence des mêmes causes et destinées à remplir la même fonction !

Les États protecteurs de l'époque médiévale et des époques subséquentes n'ont pas plus imité les Romains que les Romains n'ont pris pour modèle à douze ou quinze siècles d'intervalle les Pharaons surveillant de loin leurs clients de Syrie.

L'historien et le jurisconsulte ne sauraient se désintéresser de l'étude suivie des protectorats dans leurs applications diverses, car les comparaisons auxquelles elle conduit tendent à mettre en lumière et à fixer les principes fondamentaux d'un mode de gouvernement mixte dont le rôle a été considérable dans l'évolution des sociétés hu-

maines et que la doctrine n'a pas encore « discipliné ».

En vue d'une telle recherche, il paraît indispensable d'observer séparément et de faire revivre dans leur droit public les collectivités plus ou moins connues que ce sujet met en cause, sans négliger le nombreux contingent de celles qu'une bibliographie courante a laissées dans le plus complet oubli.

J'ai donc entrepris la série des monographies qui composent ce recueil en portant sur chacune d'elles toute mon attention sans trop me préoccuper de la synthèse dont ce travail en quelque sorte préparatoire serait susceptible. Il m'a semblé qu'en examinant successivement et de près les types groupés dans cette revue, l'on arriverait à une conception plus claire de leurs caractères communs et qu'ainsi se définirait plus sûrement la nature juridique d'une institution encore indéterminée.

« Nous voulons, a dit un critique autorisé, connaître la fin de l'État ; considérons les différents États qui ont existé ; examinons-en la structure ; cherchons à quelles conditions d'existence imposées par la nature, à quelles mœurs établies par les traditions nationales, à quels caractères nationaux cette structure se rattache... et de ce qu'ont été sous ces rapports les différents États, induisons les caractères essentiels de tout État (1). »

Telle est exactement la méthode que j'ai suivie en ce qui regarde les protectorats et je me persuade que l'enquête sans précédents à laquelle je me suis livré ne paraîtra pas trop minutieuse lorsque l'on aura sous les yeux l'exposition d'ensemble qui la résume ou du moins, lorsqu'on

(1) Albert Sorel, *L'individu et l'État* (*Le Temps* du 6 avril 1896).

verra par mon essai le parti que l'on en peut tirer (1).

Je me suis borné, dans ce premier volume, à l'histoire des protectorats de l'ancien continent qui représentent un tout relativement homogène, en ce sens qu'ils rapprochent des États de même civilisation ou de civilisation peu différente et qu'ils se distinguent ainsi par leur portée politique des protectorats extra-européens, c'est-à-dire des unions entre parties de culture inégale.

Cette séparation se justifie d'elle-même.

Cependant, si le système contemporain des protections « coloniales » a inauguré à certains égards des pratiques qui subordonnent plus étroitement qu'autrefois l'État faible à l'État puissant, si celui-ci est réellement devenu le tuteur et l'éducateur du peuple inférieur dont il a assumé, non sans compensation, la garde et la défense, ce changement a eu surtout pour effet de restreindre dans une plus large mesure l'autonomie *intérieure* du protégé sans modifier sensiblement la constitution du protectorat dans son droit externe.

Au point de vue international, les conditions respectives sont restées à peu près les mêmes et les notions tirées du passé, non seulement suffisent pour envisager le protectorat dans sa donnée scientifique, mais fournissent par la multiplicité, disons même par la perfection des exemples auxquels elles sont empruntées, les véritables élé-

(1) Je suis obligé, pour qu'on ne me soupçonne pas de plagiat, de faire remarquer que la plupart de mes monographies ont successivement paru dans la *Revue de droit international de Bruxelles*, dans la *Revue générale de droit international de Paris* et dans la *Revue d'histoire diplomatique* au cours des années 1892 à 1896 et que dans cet intervalle quelques auteurs s'en sont servi et les ont même partiellement reproduites avec les nombreuses citations de textes qu'elles contiennent sans que l'on puisse toujours en reconnaître la véritable origine.

ments de la théorie que la jurisprudence n'a qu'imparfaitement établie.

Je me suis donc appliqué à rassembler les faits plus ou moins concordants que révèle le *processus* des unions inégales dans ses différentes phases et j'en ai dégagé les généralités qui forment la seconde partie de cet écrit.

Cet exposé synthétique, que je considère comme une simple contribution à une œuvre éminemment délicate et de longue et patiente observation, sera complété par l'étude des protectorats asiatiques et africains.

Gênes, en juin 1896.

LES PROTECTORATS ANCIENS ET MODERNES

INTRODUCTION

*Regum, populorum, nationum
portus erat et refugium Senatus....
Itaque illud PATROCINIUM orbis ter-
rae verius quam imperium poterat
nominari (CICÉRON, De off., II, 8).*

Je ne saurais mieux préluder à la revue historique et juridique dont je viens de spécifier l'objet, qu'en proposant sous forme d'introduction l'exemple du grand peuple qui a fait du protectorat le principal instrument de sa suprématie et qui par ce mode « de commandement » et de tolérance relative a fondé le plus vaste empire du monde.

« Remarquez, dit Montesquieu, la conduite des Romains. Après la défaite d'Antiochus, ils étaient maîtres de l'Afrique, de l'Asie et de la Grèce sans y avoir presque de villes en propre... S'ils y avaient pris des territoires, ils n'auraient pu conserver des conquêtes si peu solidement assises. Il fallait attendre que toutes les nations *fussent accoutumées à obéir comme libres et comme alliées* et qu'elles eussent à se perdre au sein de la République (1). »

Depuis ses commencements jusqu'à son apogée, en effet (on peut l'affirmer sans craindre d'être accusé de complaisance), l'hégémonie à laquelle Rome a successivement assujéti les peuples « libres et

(1) *Grandeur et décadence des Romains.*

alliés » des trois continents a surtout reposé sur le principe du dualisme gouvernemental, c'est-à-dire sur un partage savamment calculé de la puissance exécutive, et dans cet ordre de haute et prévoyante politique, comme en matière de législation, les Romains sont restés d'incomparables modèles.

I

Voyons la Cité à ses débuts prendre contact avec ses plus proches voisins et jeter les bases du droit public qui devra les régir ainsi qu'elle-même dans la sphère des intérêts extérieurs.

Après la prise d'Albe la Longue et à la suite de soulèvements qui se reproduisent pendant plus d'un siècle, un pacte solennel est conclu avec le *Latium*. Il énonce tout d'abord qu'il y aura paix entre les Romains et les groupes de la ligue latine aussi longtemps que subsisteront le ciel et la terre, ce qui signifie, d'après un texte explicatif, qu'ils ne se feront jamais la guerre entre eux, n'appelleront pas l'ennemi sur leur territoire et ne lui livreront pas passage. Les alliés attaqués seront défendus par tous les autres ; le butin sera partagé également. Chacun des contractants restera pleinement autonome, même vis-à-vis de l'étranger, en tant que les clauses du traité ne seront pas en question ; il pourra même entreprendre une guerre offensive pour son compte. Les armées communes seront formées de contingents équivalents et le commandement en sera alternatif (1).

Il y a donc, d'après la lettre, égalité complète entre les deux communautés ; « aucun mot ne peut faire soupçonner l'empire » (2), et tel est le soin que prend la Cité de ménager l'amour-propre de la ligue qu'elle lui attribue la présidence de l'assemblée fédérale, ne se réservant que celle du Festival. Mais le fait ne tarde pas à démentir ce que le droit avait établi.

Rome, qui représente une unité compacte en face d'un corps politique morcelé, Rome dont le génie naissant rayonnait déjà sur toute l'Italie, arrive insensiblement à la prééminence dans l'associa-

(1) Tite-Live, VIII, 6.

(2) Montesquieu, *Grandeur et décadence des Romains*.

tion et l'on peut même supposer qu'elle en devient l'organe au dehors.

Elle décide de la guerre et de la paix, assume la direction exclusive de la force armée, choisit même l'état-major et en dispose à son gré. Le butin est inégalement réparti et, particularité significative, les auspices sont pris au Capitole au nom de la nation latine.

Si contraire qu'elle fût aux engagements primitifs, cette situation, qui avait tous les caractères d'un *fœdus iniquum*, se maintint pendant plus de cent ans. Elle n'était que le prélude de la sujétion qui s'accomplit un siècle plus tard sous la forme de conventions différentes passées avec chacune des villes jusqu'alors fédérées. Divisée par la constitution de groupes auxquels toute assemblée commune était interdite, qui devaient même s'abstenir du *commercium* et du *connubium* réciproques, la vieille nationalité latine disparut et l'unification de l'Italie et par suite celle du monde furent ainsi préparées (1).

C'est aussi, notons-le, en exerçant une pression inégale sur les autres cités italiennes non latines et en les isolant avec jalousie les unes des autres, que les Romains procédèrent à l'incorporation de la péninsule. Les conventions qui leur subordonnaient les villes des Herniques, de Naples, de Nola, d'Héraclée laissaient à ces communautés des franchises assez étendues, tandis que celles passées avec d'autres associations, avec Tarente par exemple, réduisaient leurs libertés aux limites les plus étroites. En compensation de la sécurité qu'ils y gagnaient, ces alliés devaient fournir un contingent militaire ou payer un tribut.

Après la soumission des Gaulois cisalpins et des Liguriens, l'Italie entière, de l'Adriatique aux Alpes, se trouva aux pieds de Rome et son unité *politique*, résultat d'une lutte cinq fois séculaire, fut un fait accompli.

Cette unité toutefois ne consumma que plus tard la fusion des peuples assujétis ; elle laissa subsister, comme une sorte de régime d'attente, la plupart des privilèges contractuels qui avaient accompa-

(1) Au temps de Pline, c'est-à-dire, dans le 1^{er} siècle de l'ère chrétienne, on cherchait l'emplacement des anciennes cités du *Latium* (Pline, III, 5).

gné la conquête, sans effacer maintes distinctions originelles qui établissaient entre mêmes ressortissants des classes très inégalement partagées. Plusieurs catégories de villes s'étaient successivement groupées autour de l'enceinte primitive et dans les territoires adjacents. Les unes étaient entièrement assimilées à la métropole ; les autres jouissaient du droit de cité sans exercer le suffrage ; d'autres enfin n'avaient ni la cité, ni le suffrage. Municipales, colonies, *civitates federatae*, telles étaient les principales divisions administratives de ces agglomérations juxtaposées, plutôt que confondues sous une même loi souveraine ; tels étaient les premiers organes de l'appareil de guerre que Rome avait adapté à ses fins et par lequel elle allait bouleverser le monde.

Déjà bien avant que cette œuvre en quelque sorte préparatoire fût entièrement achevée, les Romains avaient porté leurs armes en dehors de la péninsule, expérimentant sur un plus grand théâtre cette politique de ménagements qui respectait dans des mesures diverses l'autonomie des vaincus. Le premier auxiliaire non italice dont ils recherchèrent le concours, au début des guerres puniques, fut Hiéron de Syracuse qui unit ses forces aux leurs contre Annibal. Il resta fidèle jusqu'à sa mort à une alliance qui, tout en l'abaissant en sa qualité de protégé, l'épargnait dans son indépendance nationale.

En ces temps trois Rois principaux régnaient sur les populations de l'Afrique septentrionale et, suivant un usage qui s'est perpétué jusqu'à nos jours dans le continent noir, de nombreux chefs de tribus relevaient de ces potentats. C'étaient Bocchar, Roi des Maures, Syphax, Roi des Massessyles et Massinissa, Roi des Massyliens.

Lorsqu'il put leur dicter la loi, le Sénat s'avisa d'affaiblir l'un au profit de l'autre, ce en quoi, dit Montesquieu en ses considérations générales, il faisait deux choses : il s'attachait des princes dont il avait peu à craindre et beaucoup à espérer et il en déprimait d'autres dont il n'avait rien à espérer et beaucoup à craindre.

Voulant gouverner l'Afrique de haut et de loin *sans y avoir de possessions directes*, il lui importait d'y ériger un État qui n'aurait pas assez d'importance pour se passer de sa protection, mais qui pourrait l'aider à surveiller Carthage et à la réduire à l'impuissance.

Ce rôle fut destiné à Massinissa dont le domaine s'agrandit de celui de Syphax et qui sous la sauvegarde romaine devint le fondateur du Royaume de Numidie. La cité punique fut comme tenue à la chaîne ; un vampire lui suça le sang et ce vampire vécut un siècle (1).

Dans la suite et à mesure que l'hégémonie romaine s'étendit des rivages de la Méditerranée vers le Sahara, comme l'on ne pouvait songer à élever dans ces parages des retranchements continus (2), la défense de cette frontière ouverte fut confiée à des chefs du pays recevant leur investiture de la métropole tout en s'administrant à peu près à leur guise. Ces chefs prenaient tels titres qui leur convenaient, même celui de Rois ; mais Rome qui leur laissait toutes les apparences de la souveraineté en les gratifiant d'un manteau brodé, d'un sceptre d'argent ou d'ivoire et de bandelettes figurant un diadème, leur faisait constamment sentir sa rude main en entretenant dans leur capitale un résident dont la fonction n'était pas sans rapport avec celle des officiers préposés aux bureaux arabes de l'Algérie moderne. Ces roitelets confinaires n'étaient autres que nos Khalifats, nos Bachagas et nos Cheiks.

L'étude archéologique de ces régions démontre d'ailleurs que les Romains s'y trouvèrent en face des mêmes problèmes que les Français d'aujourd'hui et qu'en plus d'un point ils se sont montrés supérieurs. Il suffit de constater qu'en utilisant l'humeur guerrière des indigènes, ils n'employaient que vingt-sept mille soldats pour contenir un territoire une fois plus vaste que celui où la France garde une armée de soixante mille hommes (3).

D'autre part, l'Italie s'est nourrie pendant des siècles de la substance du sol africain (4) ; elle a tiré de son sein tout ce qu'il pouvait donner en le fécondant par tous les moyens rationnels que le

(1) Michelet, *Histoire romaine*. V. sur la politique extérieure de Rome les explications d'Attale, fils de Prusias, dans *Nicomède* de Corneille.

(2) Ce qui se fit plus tard sur le Rhin et sur le Danube.

(3) Gaston Boissier, *L'Afrique romaine*.

(4) Les naviculaires d'Egypte et d'Afrique, dans Ed. Engelhardt, *Histoire du droit fluvial*, 1889.

génie civil mettait à sa disposition (1), tandis que l'Algérie française est à peine parvenue à se suffire à elle-même (2).

Au cours des guerres puniques, Philippe de Macédoine s'était rapproché du vainqueur de Cannes et avait fait cause commune avec lui. La phalange ne put résister à la légion et le successeur d'Alexandre passa au rang d'allié ou de *subregulus*, c'est-à-dire que la Macédoine devint, comme l'Afrique, un territoire de protectorat. Philippe et après lui Persée eurent en outre, à titre de mandataires, l'administration de l'intérieur de la Thrace qui dépendit ainsi du gouvernement central au second degré.

De leur côté les Grecs, sur lesquels le monarque macédonien avait un moment appesanti son joug et qui avaient appelé les Romains à leur secours, ne tardèrent pas à entrer dans la clientèle de leurs libérateurs. Ceux-ci toutefois, bien loin d'écraser du poids de leur supériorité ceux qui, à l'âge héroïque, avaient été sans pitié pour les vaincus, usèrent à leur égard d'un traitement basé sur le partage le plus large de l'autorité publique. Toutes les cités furent affranchies du tribut, délivrées des garnisons étrangères et maintenues dans la jouissance de leurs institutions nationales.

(1) Rome poursuit pendant plus de trois siècles l'œuvre économique des Phéniciens. C'est par le labeur humain qu'ont été domptés les *oueds* et que les plaines ont pu être alimentées par émission et par reprise des eaux à des niveaux de plus en plus bas. Le système anglais du *Catch Water*, qui semble le dernier mot de la science agronomique moderne, était d'un emploi courant au temps des Romains (V. Rapport de M. du Coudray La Blanchère, 1895). Depuis que ces lignes ont été écrites, M. Leroy-Beaulieu a prouvé par des citations de Salluste et de Florus que la Tunisie n'avait commencé à être florissante sous la domination romaine que plus de deux cents ans après la conquête (1896, séance de la Société de géographie commerciale de Paris).

(2) L'on pourrait multiplier les rapprochements entre les deux dominations. M. Gaston Boissier rappelle notamment qu'en 1857 le maréchal Randon voulant acquérir la Grande Kabylie, écrivait : « Ces peuples conservaient aux portes d'Alger une indépendance toujours fâcheuse pour la tranquillité de notre colonie ». C'est, fait observer le savant épigraphiste, la thèse que défendait Agricola, le beau-père de Tacite, en soutenant qu'un peuple n'est jamais soumis tant qu'il est entouré de nations qui ne le sont pas et, pour qu'il supporte la servitude, il faut lui ôter de devant les yeux le spectacle de la liberté. — V. aussi l'ordre du jour de Lambèse adressé par l'Empereur Adrien à ses troupes d'Afrique à la suite de grandes manœuvres exécutées devant lui dans le Sud africain.

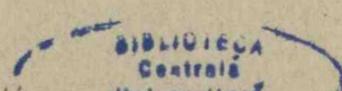
L'édifice de la puissance romaine en Asie, l'on ne saurait assez insister sur ce fait, fut construit sur le même plan que celui de l'Afrique, et la reproduction en est même si fidèle *qu'elle va jusqu'à la symétrie*.

Après la défaite d'Antiochus, en effet, Rome, sans garder pour elle un pouce de territoire, constitua au cœur de son nouveau domaine un Royaume, celui de Pergame qui, formé des deux Phrygies, de la Lydie, de l'Ionie et de la Chersonèse, remplit le même rôle que celui de Numidie en Afrique. Eumène fut l'agent le plus actif et le plus utile de sa suprématie dans ces contrées excentriques et singulièrement morcelées. Une sorte de sous-délégation lui attribua le droit de recevoir le tribut des cités grecques qui, sans bénéficier des mêmes privilèges que leurs congénères d'Europe, gardèrent une certaine autonomie locale.

Antiochus dut se contenter de la Cilicie et, suivant le précédent de Carthage, les Galates, peuple particulièrement turbulent et rapace, furent *enchaînés* au Royaume de Pergame. Et, pour que l'exemple fût absolument conforme à l'original, le Sénat, comme dans les dépendances africaines, commit à la garde des frontières de l'empire asiatique plusieurs princes indigènes auxquels, pour prix de leurs services, il garantit maintes prérogatives, telles notamment que l'hérédité dynastique et en partie du moins l'immunité fiscale.

Nous retrouvons plus tard la même organisation aux limites orientales d'Europe avec cette différence toutefois que les chefs de ces pays confinaires, bien loin d'être astreints à un tribut, étaient pour la plupart subventionnés et figuraient de véritables pensionnaires comme au XVI^e siècle les pirates barbaresques. Il y en avait d'autres, Arrien en désigne six sur les côtes du Pont-Euxin, qui, chargés du même office, tenaient directement d'Adrien leurs pouvoirs (1).

(1) Ici encore nous sommes en présence d'une institution qu'à plus de dix-sept siècles de distance les mêmes nécessités ont fait naître sur les *marches* de plus d'un État moderne. L'Autriche, par exemple, avait à couvrir sa frontière de l'Est contre un danger permanent, celui des invasions ottomanes. Elle forma de ce côté les *Grænzer* qui sont ou plutôt qui étaient des paysans-soldats exclusivement préposés à la défense de leurs foyers, qui recevaient des terres à titre de bénéfice irrévocable et étaient exempts de l'impôt.



Vers la fin de la République, le cercle de la suprématie romaine comprenait tous les territoires baignés par la Méditerranée et était décrit par l'Atlantique, le Rhin, le Danube, l'Euphrate vers le milieu de son cours, les cataractes du Nil et les déserts d'Afrique. *Romanum (erat) solis utrumque latus* (1).

Ce déploiement extraordinaire s'était opéré dans les deux siècles qui avaient suivi la phase constitutive de l'unité italique et marquait la période de hauteur, je dirai l'âge de virilité du colosse auquel quatre cents ans d'existence étaient encore réservés. Les peuples ainsi maintenus en faisceau sous la même étreinte constituaient un ensemble organique sans perdre leur personnalité nationale, vaste polypier vivant de vies individuelles et d'une vie commune (2). Ils étaient *membres* de l'Empire suivant le mot que Suétone met dans la bouche d'Auguste, sans être de véritables compatriotes et quand un dénombrement avait lieu, ils y étaient compris (3).

A plus d'un égard leur condition politique ressemblait à celle des États italiens dépendant de la France du XIV^e au XVI^e siècle. Les Génois, les Milanais, les Napolitains, quoique relevant à des titres divers du Roi Très Chrétien, restèrent Génois, Milanais, Napolitains (4). Chez eux toutefois le particularisme régional resta toujours singulièrement vivace et c'est peut-être par cette nuance qu'ils se

(1) Ovide, *Fast.* I.

(2) L'Espagne et la Gaule transalpine, il est vrai, avaient été placées sous une administration directe comme étant dépourvues d'un gouvernement assez fort pour répondre de leur fidélité. Cependant la Gaule comptait de nombreuses cités libres et des alliés, tels que les Eduens, les Lingons, les Rèmes et les Carnutes.

Auguste, suivant les traditions de la République, fit aux Gaulois des conditions diverses, distribuant inégalement les privilèges pour créer parmi eux des intérêts différents.

(3) Pline, dans son panégyrique, dit de Trajan à propos de l'Égypte : il nourrit et protège une nation que la mer sépare de Rome *comme si c'était une partie du peuple romain*.

Proculus, il est vrai, disait : je ne doute pas que les peuples libres et fédérés ne soient en dehors de l'Empire. Mais il est évident que le juriconsulte faisait allusion à l'indépendance *intérieure* de ces peuples et non à leur indépendance *politique*.

(4) Pour être citoyen français, il fallait des lettres de naturalité, de même que pour être citoyen romain, il fallait avoir reçu la cité.

distinguent des alliés de Rome chez lesquels se révélait à un plus haut degré le sentiment, disons la conscience de leur incorporation à un Empire universel.

Ayant le même intérêt, celui de la « paix romaine », rois, dynastes, princes, *phylarques*, etc., étaient tenus dans le même devoir, celui de « l'obéissance romaine », vraie caractéristique de rapports que dénotent clairement les dénominations de *subreguli* ou d'*inservientes* sous lesquels ils étaient rangés. Et ce n'est pas sans un grand fond de vérité que Cicéron a pu dire : le Sénat était devenu l'asile des Rois, des peuples et des nations.,. *Rome méritait plutôt le nom de PROTECTRICE que celui de maîtresse du monde* (1).

II

Nous étant sommairement représenté les faits dans leur enchaînement chronologique, raisonnons et précisons, s'il se peut, le témoignage du moraliste romain en considérant plus particulièrement, sous l'aspect qui nous intéresse, l'œuvre immense qu'il définit avec un si juste orgueil.

Lorsque Rome inaugura la période des conquêtes extérieures, le Sénat semblait résolu de prime abord à borner sa souveraineté au territoire italique, se rendant compte des difficultés, des impossibilités même d'un gouvernement direct sur les nations lointaines d'origine, de civilisation et de mœurs diverses que le sort des armes mettrait à sa merci. L'expérience le confirma dans ce clairvoyant propos qui, suivant le mot d'un historien illustre, devait empêcher que le noyau de l'Empire ne fût écrasé par son écorce (2).

Rome usa donc de modération à l'égard des vaincus qui se croyaient exposés, comme le dit Diodore, aux dernières rigueurs, modération toute de calcul sans doute, mais qui n'en était pas moins inattendue en ces temps où le triomphe de la force légitimait toutes les violences (3). Au lieu de se voir voués à la servitude ou même

(1) Cicéron, *de off.*, II, 8.

(2) Mommsen, *Histoire romaine*.

(3) Les Romains, dit Bossuet, étaient toujours plus traitables victorieux que vaincus.

à la destruction, ceux que la fortune de la guerre avait trahis ou qui pour d'autres causes se trouvaient désarmés, gardaient pour la plupart leur intégrité ethnique, leurs institutions et leurs lois, et s'ils ne partageaient pas la dignité du nom romain, il ne leur était pas interdit d'y prétendre (1).

Ce n'était pas, répétons-le, un sentiment d'équité qui portait le Sénat à ménager ceux qu'il aurait pu anéantir et, s'il pouvait ne pas lui être indifférent d'édifier le monde par son humanité, il savait au besoin frapper à mort ses ennemis obstinés et ruiner à tout jamais leur puissance, témoins Albe la Longue, Carthage, Corinthe et Numance (2).

Quoi qu'il en soit, en sauvegardant presque toujours l'autonomie des peuples subjugués, il les gagnait par la reconnaissance et par la crainte, *puisant en eux-mêmes, tout en réglant l'emploi, les éléments de leur propre éducation matérielle et morale*, épargnant ainsi ses fonctionnaires et ses armées.

Une comparaison se présente ici qui me paraît mettre en relief cette habile et constante politique ; les spécialistes me pardonneront de l'emprunter à cet ordre de travaux qui a pour but l'amélioration des voies navigables.

Des barres se forment à l'embouchure des grands fleuves par l'accumulation lente et continue des matières meubles qu'ils tiennent en suspension. Détourner le courant en lui créant une issue nouvelle et le *forcer* par ce changement de direction à déverser ses eaux dans d'autres fonds de la côte, telle avait semblé, de prime abord, la vraie solution du problème (3). L'on a imaginé plus tard de prolonger simplement les rives sur les barres au moyen de deux jetées parallèles, de telle sorte que par sa pente naturelle, par sa propre chasse *le fleuve travaillât lui-même à l'approfondissement de son lit* et

(1) Les Grecs en croyaient à peine leurs oreilles, lorsque, après la victoire de Cynocéphale, Flaminius les déclara libres et exempts de tribut. Ils se firent répéter la proclamation du proconsul (Plutarque, *In Flamin.*).

(2) *Parcere subjectis et debellare superbos* (Virgile, *Eneid.*, liv. VI).

(3) Des ouvrages de ce genre ont été entrepris par les Egyptiens sur le Nil, par Drusus sur le Rhin, par les Vénitiens sur le Podigaoro, par les Chinois sur le Houang-Ho, par Marius sur le Rhône.

ce système, moins dispendieux et plus durable dans ses effets a généralement réussi (1).

L'on aperçoit aisément l'analogie du procédé par lequel, s'abstenant de violenter les peuples conquis et de les soumettre à des lois étrangères, Rome s'appliquait à utiliser leurs énergies virtuelles, à en faire les instruments dociles de leur propre régénération.

Ne saisit-on pas pour ainsi dire sur le vif l'idée maîtresse de ces unions particulières qui associaient aux destinées de Rome les nations les plus disparates et parfois les plus rebelles, unions que l'on ne saurait, ce me semble, plus exactement qualifier qu'en leur appliquant le terme de protectorat inscrit en tête de ces pages (2).

Elle était assurément orgueilleuse et avide cette intendance suprême du monde concentré dans le conseil souverain de la Cité de Romulus ; mais bienfaisant aussi était le génie administratif qui présidait à ses entreprises civilisatrices et, s'il paraît quelque peu hyperbolique d'affirmer, comme OÉlius Aristide, que les vaincus se félicitaient de leur défaite (3), c'est en toute justice que l'on peut dire des pays protégés ce que Tertullien disait de l'Empire en général : « le monde est chaque jour mieux cultivé et plus riche. Les

(1) Comme sur l'Oder à Swinemünde et sur le Danube à Soulina.

(2) « Les envahissements successifs des Romains à travers le monde ont » présenté les caractères d'un véritable protectorat à l'égard de tous les peuples de soumission facile » (V. Wilhem, *Les protectorats*, dans les *Annales de l'École libre des sciences politiques*, t. IV, 1889, 695).

M. Despagnet dans son *Essai sur les protectorats* (p. 60) semble contester l'exactitude de la qualification de protectorat appliquée aux alliances inégales romaines. Selon lui, les unions d'aujourd'hui appelées justement protectorats ont pour objectif principal la défense du plus faible, tandis qu'au temps de Rome, ces unions avaient pour objectif principal la subordination d'un peuple vis-à-vis d'un autre.

Cette distinction ne répond pas à la réalité comme j'espère le démontrer dans la seconde partie de cet écrit. Représenter les protectorats moderne comme « des tutelles bienveillantes secourant la faiblesse » c'est s'exposer, ainsi que l'auteur en convient lui-même (p. 409), à être taxé d'idéaliste, c'est verser dans l'éloge.

(3) Pline ne met pas moins de complaisance dans ce vœu : « que les nations apprennent combien ceux qui vivent dans un État libre toujours exposé à des divisions, trouvent plus leur compte à être sous la domination d'un seul » (*Paneg.*).

routes s'ouvrent au commerce ; les déserts sont transformés en domaines féconds. On laboure là où s'élevaient des forêts. On sème où l'on ne voyait que roches arides ; les marais sont desséchés et les troupeaux ne craignent plus la bête fauve. Maintenant plus d'îles qui inspiraient l'horreur, plus de rochers qui effrayent ; partout des maisons, des peuples, des cités ; partout la vie. »

Il serait assez difficile, faute de notions précises, de classer les *socii*, c'est-à-dire les différentes communautés nationales de « liberté douteuse », d'après la nature des engagements qui les liaient à l'État romain. Les explications que donne le Digeste en traitant du *jus postliminii* ne nous éclairent qu'imparfaitement à cet égard. « Un peuple libre, énonce-t-il, est celui qui ne subit la domination d'aucun autre. Ce peuple peut être un confédéré, soit qu'il ait conclu un traité d'amitié sur le pied de l'égalité, soit qu'il ait reconnu avec courtoisie la majesté d'un autre peuple (1). »

« Cette dernière formule », ajoute le législateur, « a pour but de démontrer que l'autre peuple exerce une certaine suprématie et non de donner à croire que son co-contractant a cessé d'être libre. C'est ainsi que nos clients doivent être réputés libres, bien qu'ils nous le cèdent en puissance et en dignité. De même le peuple qui a promis de reconnaître avec courtoisie notre majesté, ne doit pas cesser d'être regardé comme un peuple libre. Toutefois il assume par là des devoirs envers nous et s'il y manque, nous sévissons contre lui. »

Quelle insistance que mette l'auteur de la loi *de captivis* à gratifier du titre de peuples libres ceux qu'un événement de guerre livrait aux chances variables d'un *fœdus iniquum*, il n'en est pas moins certain que les alliés de cette catégorie souscrivaient, *volentes, nolentes*, à un pacte de réelle subordination et que leur souveraineté en était gravement atteinte. Par ces alliances inégales qu'un historien grec appelait avec raison *proslagmata* ou actes de commandement, ils abandonnaient en effet la direction de leur politique étran-

(1) *Ut is populus alterius majestatem comiter conservaret* (Loi de *captivis*, etc. Dig., I, 49, 1, Proculus). — Le mot *majestas* est pris dans son sens propre, celui de supériorité.

gère (1) et acceptaient d'avance comme amis et ennemis les amis et les ennemis des Romains (2).

Dans sa lettre l'*œquum fœdus* respectait en ces points l'autonomie nationale (3).

En fait, que les traités d'alliance contiennent ou non l'aveu de l'infériorité de l'un des contractants, qu'ils fussent égaux ou inégaux, l'allié de Rome en sortait abaissé et sa dépendance n'était qu'une question de mesure.

Le droit privé peut servir ici à mieux comprendre ce que le droit public articule en termes généraux et ce que la pratique a plus ou moins uniformément établi. C'est le jurisconsulte Proculus lui-même, dans le passage que je viens de citer, qui met sur la voie de cet éclaircissement relatif.

L'on sait que le patronage, si usuel à Rome, affectait deux formes différentes, lorsqu'il s'appliquait à un étranger. On le désignait sous le nom d'*hospitium* quand l'étranger appartenait à une autre cité autonome. C'était la clientèle, lorsque le client abandonnait sa cité pour se fixer auprès de son patron. Les deux contrats reposaient sur une clause de protection et sur des services corrélatifs ; mais le premier engendrait des obligations identiques et réciproques, tandis que le second imposait des devoirs distincts à chacune des parties, devoirs plus onéreux pour le client que pour le protecteur.

Cette différence correspond à peu près à celle des alliances égales et inégales et l'allusion de Proculus dénote bien cet esprit juridique que les Romains apportaient même dans les actes de politique extérieure.

Remarquons à ce propos que le patronage ne s'exerçait pas seulement à l'égard des individus ; il n'était guère d'association, de collège qui ne se réclamât d'un patricien dûment subventionné et les *subreguli* eux-mêmes se faisaient à l'envi les tributaires de quelque haut personnage de Rome ou de l'une des familles les plus riches (4). Ils étaient ainsi à la fois alliés et *hospites* comme par exem-

(1) Polybe, 3, 22, 24, 27, 22, 15, 26.

(2) Tite-Live, 38, 8.

(3) Tite-Live, 8, 2.

(4) Martial appelle les chefs de ces familles des Rois.

ple un mi-souverain de nos jours qui aurait choisi à titre de défenseur officieux de ses intérêts un ressortissant particulièrement qualifié de l'État dont il serait conventionnellement le protégé.

Ajoutons qu'à l'encontre des contrats de clientèle privée qui ne pouvaient se concevoir sans l'initiative spontanée de leurs bénéficiaires, les alliances publiques étaient plus souvent subies que recherchées.

Telle était la règle ; elle avait ses exceptions. Le fils de Syphax sollicita le titre d'allié des Romains en protestant qu'il ferait tous ses efforts pour ne pas se laisser vaincre en bons offices envers la métropole (1). Bocchus de Mauritanie brigua la même faveur qui ne lui fut que promise (2). La plupart des États grecs, je l'ai dit, se mirent volontairement sous la sauvegarde de Rome. Des alliés même se montraient prêts à renoncer à leur demi-indépendance pour conserver du moins leur intégrité territoriale. Ce fut le cas des Carthaginois incessamment dépouillés de parcelles de leurs possessions nationales par Massinissa.

Il arrivait aussi que des peuples libres, sans aller jusqu'à l'alliance, demandaient des magistrats romains, tels que les Capouans qui ne voyaient pas d'autre remède à leurs discussions intestines (3).

Rome ne se contentait point de « l'obéissance » pour prix de « la paix » dont elle dotait ses alliés et, pour en revenir à la comparaison du fleuve pourvu de digues régulatrices, elle mettait à profit avec une rare maîtrise les forces locales et pour ainsi dire latentes qu'elle avait su développer. Sous la direction de ses chefs militaires, les protégés coopéraient à la défaite de ses ennemis et lui valaient parfois les plus éclatants triomphes.

Les Romains, fait observer Montesquieu, ne soumettaient point de peuple qui ne leur servît à en humilier d'autres. Les Latins et

(1) Tite-Live, 31, II.

(2) Salluste, *Jugurtha*.

(3) Divisées par les factions, les Républiques italiennes du moyen âge n'avaient-elles point aussi recours à des administrateurs étrangers et ne fut-il pas longtemps d'usage que le podestat appartint par son origine à un autre pays que celui qu'il était appelé à gouverner.

les Herniques les avaient aidés à subjuguier les Volsques et les Toscans comme plus tard Massinissa, Eumène, les Etoliens et les Rhodiens à réduire Annibal, Philippe et Antiochus (1).

Ajoutons que les auxiliaires romains, rigoureusement disciplinés, étaient dirigés souvent sur les points les plus éloignés de l'Empire, comme par exemple les cavaliers maures conduits sur les bords du Danube et de la Theiss et représentés sur la colonne trajane (2).

Un travail de mutuelle pénétration s'accomplissait ainsi et les peuples se transformaient insensiblement à l'image de la Cité qu'ils s'habituèrent à considérer comme leur seconde patrie.

Cependant vers la fin de la République, la dictature romaine se relâcha et les dissensions intestines vinrent ajouter à l'épuisement des guerres extérieures. Les alliés n'eurent plus toujours « la paix » que devait leur assurer leur commune dépendance (3). De fréquentes querelles s'élevaient entre eux et les conciliateurs envoyés sur les lieux échouaient parfois dans leur mission. La politique des annexions semblait s'imposer comme la résultante de l'œuvre d'assimilation qui était le but, la vie même de l'Empire, transformation rendue du reste assez facile par le statut provincial qui laissait intactes les libertés municipales et ne concentrait aux mains des gouverneurs que la puissance militaire.

L'on entre dans la période du nivellement des peuples ; le principat allait ouvrir au monde les portes de Rome (4).

(1) Les États colonisateurs d'aujourd'hui n'ont-ils pas recours à la même tactique en enrégimentant les indigènes qu'ils emploient pour consolider et étendre leurs établissements ? Ainsi ont procédé les Français au Sénégal, les Allemands sur la côte de Zanzibar, les Italiens dans l'Erythrée et avant eux les Anglais aux Indes orientales.

Je notais au début de cette étude que quelques légions encadrant des troupes recrutées sur place suffisaient à maintenir l'autorité de Rome sur le vaste domaine africain. Les Anglais ont renouvelé ce prodige dans leur Empire asiatique où cent mille européens commandent à deux cent cinquante millions d'autochtones.

(2) Les inscriptions que j'ai découvertes en 1864 et 1865 dans le camp romain de Troesmis en Dobrutcha constatent le même fait.

(3) Mommsen, *op. cit.*

(4) Sous Auguste, il y avait vingt-six provinces ; on en comptait quarante-cinq sous Marc Aurèle, la plupart formées aux dépens des alliés.

III

Au jugement des auteurs grecs, je l'ai dit, les conditions de l'alliance romaine étaient en général des « commandements » ; les Romains, empruntant au droit leur définition, les qualifiaient de « lois » sans que l'usage distinguât précisément les traités égaux des traités inégaux. On les appelait aussi *formules*, de même qu'au moyen âge les conventions de protectorat étaient des *capituli*. Résumons ces conditions en les accompagnant, suivant notre méthode, des observations comparatives que chacune d'elles comporte.

Le premier engagement imposé aux *socii* portait sur la remise des prisonniers et déserteurs. Non seulement dans la plupart des cas, aucune indemnité, aucun échange n'étaient convenus pour cette restitution, mais Rome, si elle n'immolait pas ses captifs en les jetant aux bêtes, en faisait des esclaves à perpétuité. Le butin devait être rendu (1).

Il n'est guère de clause qui accuse plus ostensiblement que celle-là l'humiliation du vaincu, la prépotence du vainqueur et aussi (est-il besoin d'y insister ?) le contraste des coutumes anciennes avec les mœurs contemporaines. Si, comme il est naturel qu'il en soit ainsi, la stipulation spéciale qui, de prime abord, consacrait la paix romaine, *prélude* également à tous les traités de paix modernes, elle est du moins réciproque et l'on ne concevrait pas, en ces temps de solidarité humaine, que le prisonnier ne fût pas inviolable dans sa vie, dans ses biens et finalement dans sa liberté (2).

Le remboursement des frais de guerre auquel, de nos jours, l'é-

(1) V. notamment le traité avec Carthage après Zama.

(2) Aux termes du Manuel des lois de la guerre voté par l'Institut de droit international en 1889, la captivité n'est ni une peine qu'on inflige aux prisonniers, ni un acte de vengeance ; c'est seulement un séquestre temporaire qui doit être exempt de tout caractère pénal.

Les prisonniers doivent être traités avec humanité, tout ce qui leur appartient, sauf les armes, reste leur propriété.

A l'issue de sa récente guerre avec la Chine, on a vu le Japon se préoccuper même du sort des prisonniers chinois *après leur libération*. L'article 9 du traité de paix de Shimonoseki du 17 avril 1895 dispose que les captifs rendus à la Chine ne seront ni maltraités, ni punis.

vacuation des armées victorieuses est généralement subordonné, n'avait guère sa raison d'être sous l'empire du droit de la force qui autorisait le pillage et la destruction des propriétés privées, c'est-à-dire l'anéantissement ou la confiscation des biens des populations belligérantes et *inoffensives* (1). Un tribut annuel lui était ordinairement substitué, témoignage durable de l'abaissement de ceux qui s'étaient inclinés devant « la majesté » du peuple romain.

Nous voyons cependant que les Carthaginois, après l'abandon de la Sicile, durent payer 3.000 talents ou 18 millions. Une indemnité de 15.000 talents ou de 90 millions fut exigée d'Antiochus après la défaite de Cynocéphale.

Les alliés, sauf les confinaires dont le concours armé avait une destination essentiellement locale, s'obligeaient à fournir un certain contingent de corps de combat (2). Ce contingent était ainsi réglé que l'infanterie égalait à peu près en nombre celle des Romains, tandis que la cavalerie auxiliaire était toujours plus forte que la leur. La solde et l'équipement de ces effectifs restaient à la charge du gouvernement allié ; Rome pourvoyait à leur entretien pendant toute la durée de leur service.

Ces dispositions, comme les précédentes, se retrouvent en tout ou en partie dans les pactes conclus avec Hiéron de Syracuse, avec Carthage, Philippe, Antiochus, les Etoliens et Mithridate.

Au moyen âge, comme nous le verrons, les traités de protectorat excluaient d'ordinaire le tribut (3) ou le réduisaient à une presta-

(1) Dans l'antiquité, dit Duruy, les guerres sans merci donnaient au vainqueur les biens, la terre, la vie et même les dieux des vaincus.

Aujourd'hui d'après le Manuel précité, les lois de la guerre ne reconnaissent pas aux belligérants une liberté illimitée quant aux moyens de nuire à l'ennemi. Ils doivent s'abstenir notamment de toute rigueur inutile, ainsi que de toute action déloyale, injuste ou tyrannique.

Il est interdit de maltraiter les populations inoffensives, de piller même les villes prises d'assaut, de détruire des propriétés publiques ou privées, si cette destruction n'est pas commandée par une nécessité impérieuse, d'attaquer et de bombarder des localités qui ne sont pas défendues, etc.

(2) Salluste, *Bell. Jugurth.*, 31 ; Appien, *Bell. Civ.*, V, 75 ; Cicéron, *Ad Attic.*, II, 16.

(3) Comme par exemple le traité qui liait la République de Gènes au roi Charles VII en 1396.

tion minimale (1) ; les troupes ou les flottes du protégé, lorsque le protecteur avait le droit de les requérir, étaient presque toujours à la solde de celui-ci.

Le plus souvent l'allié abandonnait une portion plus ou moins étendue de son territoire, soit que le Sénat ou l'Empereur en disposât au profit d'un autre allié, soit qu'il en formât un nouvel Etat, soit enfin qu'il y créât une colonie de citoyens romains, sorte de fort *Uri* destiné à brider les populations récalcitrantes.

S'il s'agissait d'un État maritime, ses flottes étaient détruites ou confisquées et il lui était défendu d'en construire de nouvelles sans autorisation (2).

Alliance offensive et défensive suivant la formule : *hostes eosdem habeto quos populus romanus, armaque in eos fert, bellumque pariter gerito*, telle était la clause fondamentale qui suivait ces conventions en quelque sorte préliminaires (3). Elle est textuellement extraite des traités conclus avec les Etoliens et les Rhodiens.

Comme conséquence de cette union intime, non seulement l'allié n'était pas libre de faire la guerre sans la permission des Romains et devait soumettre à leur arbitrage les différends qui pourraient s'élever entre lui et d'autres alliés ; il renonçait à toute diplomatie indépendante et était exclusivement représenté au dehors par l'Etat dirigeant (4). Dans le domaine de la politique extérieure, il y avait quelque rapport entre cette situation et celle des femmes, enfants, clients, qui composaient la *gens* et qui n'existaient pour ainsi dire pas comme personnes dans la famille et dans la cité.

La clause d'arbitrage est assurément digne d'attention. De nos jours les amis de la paix visent à introduire l'arbitrage dans le droit conventionnel et déjà plusieurs États ont résolu de régler par ce moyen leurs conflits. Ce que l'on regarde comme une conquête de la civilisation la plus avancée était déjà pratiqué par les Romains et

(1) Comme les actes intervenus entre Florence et Monaco en 1424, entre Venise et les Républiques dalmates en 1444 et 1571.

(2) Une disposition analogue interdit au Khédive d'Égypte d'acquérir des bâtiments de guerre sans un bérat du Sultan.

(3) Tite-Live, XXXVIII, 8, 41 ; XXXVII, I, 49.

(4) Polybe, *loc. cit.*

maintes querelles entre les peuples ont été apaisées par leurs délégués conciliateurs (1).

Il était quelquefois spécifié dans les traités romains que les alliés ne pourraient contracter mariage, ni acquérir des immeubles en dehors de leur territoire. Ce système d'isolement, nous l'avons vu, datait des commencements de la Royauté et les Latins les premiers en avaient éprouvé les rigueurs.

Par un procédé inverse et tandis qu'elle s'appliquait à prévenir de dangereux contacts, Rome multipliait les liens de dépendance des souverains amis vis-à-vis du pouvoir suprême. Elle se réservait notamment le droit de disposer de leur succession et même de leurs enfants (2). Suétone rapporte à ce propos qu'Auguste donnait des tuteurs aux fils mineurs des princes fédérés et en faisait élever un grand nombre avec les siens dans sa propre famille (3). Cette tutelle avait sans doute un caractère public en tant que délégation du Souverain considéré comme l'arbitre des destinées du mineur.

En connexité avec la clause principale d'alliance, l'État majeur s'engageait à comprendre les alliés dans ses traités de paix, honneur ou bénéfique particulièrement apprécié par ceux que leur condition subordonnée assimilait en quelque sorte à des fonctionnaires romains (4).

L'on manque de données certaines sur l'étendue des franchises reconnues aux alliés dans la sphère du gouvernement intérieur et plus particulièrement en matière de législation et d'administration de la justice. A cet égard sans doute les conventions de protectorat

(1) Dans ces dernières années les Parlements anglais, français et danois ont invité leurs gouvernements respectifs à négocier des traités permanents d'arbitrage. L'arbitrage a été adopté par dix-sept Républiques du nouveau monde (traité de Washington du 18 avril 1890).

(2) Joseph., *Antiq. Jud.*, XVI, 9, 4. — C'est par exception qu'Auguste laissa à Hérode la liberté de choisir parmi ses enfants son successeur.

(3) Tigrane qui reçut sa couronne des mains de Tibère avait été élevé à Rome.

(4) La formule usitée paraît avoir été celle-ci : « Si les dieux nous donnent la victoire et que nous traitions de la paix, nous en traiterons de telle sorte que vous soyez compris dans le traité. C'est en ces termes que Philippe pactisa avec Annibal.

Par leur premier traité avec les Carthaginois, après la chute de la Royauté, les Romains obtinrent que les Carthaginois s'abstiendraient de faire aucuns dégâts chez les peuples dépendants, comme aussi dans les villes qui seraient indépendantes de Rome, c'est-à-dire, sans doute, qui auraient conclu une alliance égale (Polybe, III).

étaient aussi variables que de nos jours, si toutefois elles donnaient place au règlement de cet intérêt relativement secondaire.

L'on peut inférer des restrictions imposées à la Judée que Rome gardait en général la haute juridiction, le *jus gladii* proprement dit. Dans le Royaume juif en effet, lorsqu'il fut incorporé à la Syrie tout en conservant ses libertés municipales et ses magistrats, aucune exécution capitale ne pouvait avoir lieu sans l'assentiment du procureur romain.

La frappe de la monnaie d'or, signe apparent de l'indépendance souveraine, était interdite aux alliés : ils pouvaient faire usage d'une monnaie de cuivre ou d'argent nationale qui, en raison de sa moindre valeur, ne sortait guère du pays.

Un délégué qui portait le titre de procureur ou de préfet ou de consul, qui parfois n'était que centurion, personnifiait l'autorité centrale dans chaque État protégé ou du moins dans tous ceux qui n'offraient pas de gages suffisants de stabilité et de soumission : il surveillait ou dirigeait le personnel administratif indigène dans la mesure des pouvoirs dont il était investi.

Les ressortissants les plus éloignés n'échappaient pas à ce contrôle, ainsi que le prouvent deux inscriptions algériennes qui mentionnent un *præfectus gentis Musalaminorum* et un *procurator ad curam gentium* (1).

Telles étaient en substance, sinon dans leurs formules, les conditions à peu près invariables des traités d'alliance qui, en rattachant à Rome les peuples autonomes de trois continents, leur assuraient, sans qu'elle fût toujours formellement stipulée, une protection analogue à celle dont le patron couvrait son client.

J'aurai occasion de me référer plus d'une fois à ces règles et aux considérations diverses dont elles sont précédées ; si sommaires qu'elles soient, elles dénotent une incontestable supériorité dans la pratique des unions politiques inégales et, si l'on excepte peut-être l'Empire colonial d'une nation contemporaine, les grandes choses que Rome a accomplies par ce moyen n'ont point été dépassées.

(1) Léon Renier, *Inscriptions d'Algérie*.

PREMIÈRE PARTIE

ÉTUDES HISTORIQUES SUR LES PROTECTORATS EUROPÉENS.

I

CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES.

L'édifice romain s'écroula et un nouveau groupement des peuples s'établit sur ses ruines. Ce fut un morcellement à l'infini de la forte unité qui avait présidé pendant de longs siècles aux destinées du monde.

Si l'on se représente l'état des multiples sociétés occidentales à l'époque qui a suivi l'œuvre de restauration tentée par Charlemagne et si l'on compare la condition des anciens *subreguli* avec celle des grands vassaux du moyen âge, il apparaît à première vue que dans chacune des communautés ethniques chez lesquelles « la division s'était subdivisée », le pouvoir effectif résidait entre les mains des feudataires de la Couronne et que la supériorité de celle-ci se réduisait à une fiction.

A Rome au contraire l'autorité centrale était devenue une dictature permanente et incontestée.

Aussi semblerait-il paradoxal d'attribuer à la féodalité, quoique dans une acception spéciale, l'épithète dont Cicéron faisait gloire à sa patrie et cependant le système de la protection était pour ainsi dire l'assise du régime nouveau, car on ne peut que reconnaître la relation de protecteur à protégé dans la tutelle qu'à tous les degrés de l'échelle sociale les seigneurs plus puissants exerçaient sur les plus faibles. Cette tutelle en effet reposait sur un contrat de fidélité qui liait le vassal au suzerain, le vassal s'obligeant à certains services en retour du patronage qu'il obtenait.

A part cette similitude, il saute aux yeux que l'hommage féodal, simple ou lige, se distinguait par des différences essentielles de celui que Rome recevait des peuples alliés. Ceux-ci pactisaient en souverains et, tandis qu'ils étaient étrangers les uns aux autres par leur nationalité et par leur constitution, les vassaux formaient suivant les pays une sorte de confédération basée sur une même origine.

En principe les grands bénéficiaires, si étendu que fût leur domaine, n'avaient pas la personnalité internationale et leur situation juridique au point de vue du droit public externe n'était pas sans quelque rapport avec celle du client dans le patronage privé.

Cependant, à la longue, l'ancienne dépendance féodale prit un autre caractère et, quoique la suzeraineté fût devenue exclusivement régaliennne, l'allégeance n'entraînait le plus souvent aucune obligation formelle et n'affectait guère que l'amour-propre des parties.

En France et en Allemagne, le vassal put être jusqu'à un certain point sujet du droit des gens, c'est-à-dire que sa qualité ostensible d'*inserviens* ne fut plus exclusive de celle de chef d'Etat.

A la fin du moyen âge, les ducs de Bourgogne et de Bretagne, par exemple, ont leur diplomatie; non seulement ils traitent par ambassadeurs avec le Roi et avec leurs pairs (1); mais ils entretiennent des relations et concluent des alliances au dehors.

Les principautés allemandes, de leur côté, se constituent en organismes qui réunissent les éléments de la plus complète autonomie gouvernementale. Jusque vers le milieu du XVII^e siècle, il est vrai, elles n'ont point de contact régulier avec les puissances étrangères; mais, à partir de la paix de Westphalie, ce contact s'établit et on leur reconnaît la souveraineté quoiqu'elles continuent à relever de l'Empereur.

Ces données préliminaires n'ont d'autre but que de définir le programme auquel j'ai cru devoir m'astreindre dans cet ouvrage. J'en

(1) Traité de paix de St-Maur-des-Fossés entre Louis XI et les ducs de Normandie, de Bretagne, etc. — Traité d'alliance de Louis XI avec le duc de Bretagne du 23 décembre 1465, etc., etc.

ai écarté les États qui, originellement subordonnés comme vassaux, sont unis entre eux par les liens d'une communauté nationale distincte, condition qui ne se concilie pas en général avec celle de protégé proprement dit. Mais je n'ai pas exclu de la série des nombreux États qui appartiennent incontestablement au sujet ceux qui, dans la plénitude de leur indépendance, ont recherché ou accepté l'appui d'un souverain plus puissant, tout en se prêtant à l'hommage dû à la suzeraineté. Pour ceux-là, la vassalité, si ce terme peut leur être appliqué, n'était le plus souvent qu'une attache à peu près nominale et le pacte auquel ils avaient souscrit se résumait à leurs yeux dans la clause capitale qui stipulait un patronage public.

J'expliquerai d'ailleurs plus tard en quoi la suzeraineté proprement dite se rapproche du protectorat.

Pour apporter une certaine méthode dans l'exposé de ces différents types, j'ai adopté autant que possible une classification à la fois régionale et chronologique, régionale surtout, ce groupement paraissant plus favorable aux comparaisons.

II

LES PEUPLES CHRÉTIENS DE L'EUROPE ORIENTALE.

La puissante monarchie asiatique qui se substitua à la moitié de l'Empire romain observa à l'égard des peuples vaincus une politique qui rappelait, sinon dans son principe, sinon surtout dans ses conséquences, du moins dans l'un de ses procédés, la pratique romaine des protectorats.

Lorsqu'ils s'implantèrent en Europe, les Osmanlis firent sans doute disparaître l'organisation administrative et la hiérarchie byzantines ; mais ils s'abstinrent d'imposer à leurs nouveaux sujets leurs institutions gouvernementales et les lois civiles inscrites dans leur code religieux. Mahomet II fit du patriarche de Constantinople un chef de nation (*Milet bachi*) en le rendant responsable de la fidélité de ses coreligionnaires. Le clergé chrétien devint ainsi un véri-

table corps de fonctionnaires munis de pouvoirs administratifs et judiciaires très étendus, chaque communauté étant d'ailleurs chargée de répartir les impôts et d'en verser le produit au trésor impérial (1).

Cette autonomie partielle n'était assurément point l'effet de la modération ou de la générosité d'un maître omnipotent ; elle procédait encore moins d'un calcul tendant à préparer par voie de transitions l'assimilation des races conquises à la race conquérante. Bien loin de rechercher la fusion des groupes ethniques dans l'uniformité organique de l'État, les Turcs, toute leur histoire le prouve, s'en sont constamment défendus, restant pour ainsi dire campés au milieu des agglomérations chrétiennes numériquement prépondérantes, maintenant vis-à-vis d'elles le *Djihad* ou état de guerre et ignorant de parti pris leurs besoins matériels et moraux.

Si Rome entretenait la vie municipale et provinciale de ses clients, elle s'appliquait en même temps à les façonner à son image, à les élever à son niveau et son éducation les initiait en quelque sorte à l'égalité civile et politique. La domination musulmane, au contraire, avait pour principe immuable la supériorité des Ottomans et l'abaissement des vaincus, et jusqu'à nos jours, même sous l'ère réformatrice du Tanzimat, jamais le gouvernement turc n'a franchement admis que l'égalité proclamée dans les Hatts impériaux impliquât une même répartition des charges et des avantages publics. Et tandis que la religion romaine, ouverte aux peuples nouveaux dont elle adoptait même les dieux, était réellement, selon la signification propre du mot, un *lien* entre sociétés diverses placées sous une

(1) Ces privilèges s'étaient développés avec le temps. Ainsi que l'exposait Fuad-Pacha dans les conférences préliminaires de 1855, la fortune, l'honneur, la liberté individuelle, la liberté de conscience des chrétiens du rite oriental (c'était la grande majorité) dépendaient sans contrôle du chef de l'Eglise de Constantinople. Il condamnait ses ressortissants à l'exil, à la prison, levait sur eux des taxes, destituait les évêques, usait et abusait de l'excommunication, de la censure, arrêtait le programme des études dans les écoles sans être gêné dans l'exercice d'attributions qui touchaient cependant par tant de côtés à la vie civile et politique. Bien plus, le gouvernement était tenu de lui prêter main-forte pour assurer l'exécution de ses volontés.

même loi politique, la doctrine de Mahomet enseignait que l'infidèle était méprisable et que l'humilier était œuvre pie.

En ce siècle, il est vrai, l'absolutisme ottoman, menacé de mort dans son orgueilleuse et solitaire immobilité, résolut de se départir des traditions semi-barbares de la conquête en conviant les raïas au rapprochement sous l'empire d'un droit égalitaire. Vaine entreprise, car elle n'a su triompher ni des préjugés musulmans, ni de la méfiance des chrétiens qui, concentrés sur eux-mêmes, avaient gardé *dans l'isolement* la conscience de leur individualité nationale (1).

Parmi les trente États (royaumes, républiques, principautés, etc.) dont les territoires composaient la monarchie turque, à l'époque de son apogée, les uns ont disparu comme entités distinctes ; d'autres ont réussi à sauvegarder en partie ou à récupérer leur autonomie première, tout en restant pour un temps et à des titres divers sous la dépendance étrangère.

Au nombre de ces derniers se présentent tout d'abord les Roumains et les Serbes, dont le droit public, constitué sur le même type et maintenu durant une longue période de leur passé, rentre naturellement dans le cadre de ces études.

III

LA VALACHIE ET LA MOLDAVIE.

A l'époque encore récente de leur vassalité, les Roumains soutenaient que la véritable charte de leurs droits comme société politique résidait dans les anciens pactes conclus directement par leurs princes avec la Porte, et pour caractériser ces engagements particuliers, ils prétendaient s'être simplement *inclinés* devant les sultans, et avoir conservé la souveraineté intérieure et extérieure dans ses principaux attributs.

Le mot latino-roumain *inclinat* rend exactement l'idée qu'à Rome

(1) *La Turquie et le Tanzimat ou histoire des réformes dans l'empire ottoman, depuis 1826 jusqu'à nos jours*, par ED. ENGELHARDT. Paris, 2 vol. chez Pichon.

l'on traduisait par l'expression *majestatem alterius populi comiter conservare* et il est peut-être l'indice d'une tradition léguée par le peuple de la Dacie-Trajane.

Les privilèges séculaires qu'invoquaient avec insistance les derniers Divans de Moldavie et de Valachie se rattachaient à quatre capitulations portant les dates de 1391, de 1460, de 1511 et de 1529, et l'on sait que, dans l'esprit de l'islamisme, les actes de cette nature émanaient de la générosité personnelle du Grand Seigneur et étaient essentiellement révocables.

Cependant en les jugeant par comparaison, et en tenant compte des explications des chroniqueurs et des historiens indigènes, il paraît vraisemblable que, sous l'apparence de concessions unilatérales, les capitulations turco roumaines avaient toute la valeur de conventions dans le sens propre du mot. On ne saurait d'ailleurs oublier qu'il s'agissait de deux États que les Osmanlis n'avaient pas complètement subjugués, et qu'il ne dépendait pas des voïvodes danubiens de se soustraire à l'humiliant protocole dont s'accommodaient les plus puissantes monarchies de la chrétienté.

Le gouvernement turc, on ne l'ignore pas, a toujours contesté l'authenticité des textes historiques dont les Roumains entendaient faire leur évangile national (1). Si l'on adopte la version qui en a été donnée pour la première fois en 1819 par Denys Photino et qu'a reproduite, en 1874, l'auteur anonyme *des droits de la Roumanie basés sur les traités*, l'on devrait en conclure qu'à l'origine les rapports juridiques de la Turquie avec les principautés consistaient précisément dans la réciprocité des droits et des devoirs qu'implique la notion du protectorat.

Dans la capitulation intervenue en 1391, entre Bajazet I et Mircea I, prince de Valachie, il est dit, en effet (ad. art. 5) : « mais à cause de cette haute clémence, parce que nous t'avons inscrit sur la liste de nos protégés, etc. ». On lit d'autre part dans les capitulations conclues respectivement en 1460 et en 1511 par Vlad V de Valachie et par Bogdan de Moldavie, que le sultan s'engage à *défendre* la principauté contre toute agression du dehors et garantit l'in-

(1) Circulaire d'Ali-Pacha du 28 octobre 1857.

tégrité de son territoire. La capitulation de 1460 ajoute : « sans exiger autre chose que la *suprématie sur la souveraineté* de cette principauté dont les voïvodes seront tenus de payer à ma Sublime Porte un tribut de dix mille piastres ». Ces dernières expressions ne sont au fond qu'une variante de ce commentaire déjà cité de la loi romaine relative aux peuples protégés : « *Hoc enim adjicitur ut intelligatur alterum populum superiore esse, non ut intelligatur alterum populum non esse liberum.* »

Mais quelle que soit la valeur intrinsèque des titres produits, qu'ils dérivent d'une alliance véritable ou d'un octroi souverain, la question n'importe guère, car ils ont été annulés par des faits postérieurs d'une certitude absolue.

L'histoire, en effet, nous apprend que du XIV^e au XVIII^e siècle les sultans ont le plus souvent trouvé les Roumains dans les rangs de leurs ennemis ou en insurrection ouverte contre leur autorité et qu'après des luttes acharnées, ils ont consommé la conquête de leur pays. Pendant près de deux cents ans, l'autonomie des provinces danubiennes eut de fréquentes éclipses et elle était pour ainsi dire en état d'*évanescence* lorsque, vers la fin du XVIII^e siècle, la Russie entreprit de la restaurer en la subordonnant à ses propres desseins.

C'est un curieux procès que celui des négociations, en quelque sorte périodiques, par lesquelles le cabinet de Saint-Petersbourg est successivement parvenu à disposer de quelques-unes des prérogatives que la suzeraineté ménageait au padischah.

En 1774, Abdul Hamid autorise « les ministres de Russie à parler, selon les circonstances, en faveur » de ses vassaux. Cette simple « intercession » doit d'autant moins porter ombrage à Sa Hautesse que si Elle promet « d'y avoir égard », c'est uniquement par la considération amicale que les puissances se doivent les unes aux autres » (1).

Cinq ans plus tard, la Russie s'engage à ne plaider la cause des principautés « que pour la conservation de leurs privilèges » (2). Sous l'apparence d'une restriction, l'empire du Nord se porte indi-

(1) Traité de Kutchuk-Kainardji de 1774 (art. 10).

(2) Convention explicative de 1779.

rectement garant des immunités moldo-valaques et bientôt après, pour assurer son contrôle, il délègue, munis de l'*exequatur* ottoman, des consuls généraux à Bucharest et à Jassy (1).

En 1826, la tutelle russe prend corps et se manifeste sous des formules diplomatiques plus franches. Il est stipulé à Ackerman que les hospodars ne pourront être destitués sans l'assentiment de la Russie et qu'ils devront déférer aux représentations qui leur seront adressées par le ministre impérial à Constantinople ou, sur son ordre, par les consuls généraux. Ici, le suzerain se prête à une réelle abdication, puisqu'il n'est plus libre dans le choix des princes tributaires et qu'il va jusqu'à reconnaître la légitimité d'une intervention étrangère dans le gouvernement de deux États dépendant de son Empire. Car désormais, les agents du Czar seront les moniteurs des hospodars et les censeurs vigilants des divans nationaux (2).

Le règlement organique russe de 1831, que la Porte ratifie à trois ans d'intervalle (3), confirme le principe et élargit le domaine du *protectorat* (4). L'élection des hospodars (il ne s'agit plus seulement de leur destitution) doit être validée par les deux cours. Les hospodars correspondent directement et officiellement avec celles-ci. Les corps législatifs ou divans peuvent être dissous par l'autorité supérieure, c'est-à-dire par le suzerain et par « la cour protectrice ». Ce n'est qu'avec l'agrément de cette dernière qu'un changement peut être apporté dans le statut organique.

A quelque temps de là, M. de Nesselrode écrivait : « Nous pouvions garder les deux principautés en 1831 ; mais c'eût été réveiller les susceptibilités de l'Occident. En leur laissant un semblant d'in-

(1) Convention de 1781.

(2) H. Wheaton, ministre des États-Unis à Berlin, dans une dépêche adressée à son gouvernement le 24 mai 1843, assimile les consuls russes dans les principautés à « des *résidents* britanniques accrédités auprès des cours des princes indigènes de l'Inde ».

(3) Convention de Saint-Pétersbourg de 1834.

(4) Le mot *protectorat*, employé dans de nombreuses pièces diplomatiques échangées entre la Russie et la Turquie, figure dans le règlement organique même (V. aussi le protocole du Congrès de Paris du 28 février 1856 et les préliminaires de Vienne de 1855).

dépendance, nous en sommes bien plus effectivement maîtres, soit en guerre, soit en paix (1) ».

Et peu après, le baron Ruckman, gourmandant le prince de Valachie au sujet de certains votes de l'assemblée des boyards qu'il regardait comme « attentatoires aux droits des cours suzeraine et protectrice », protestait contre ces votes (qu'il faisait d'ailleurs annuler), s'étonnant « que de telles choses eussent pu se passer sous son administration ».

Ainsi la gestion du délégué russe était devenue « une administration » qui dirigeait à sa guise les pouvoirs de l'État.

Telle est, en peu de mots, la genèse du droit public qui a régi les principautés danubiennes depuis le commencement de ce siècle jusqu'à la guerre de Crimée ; elle offre cette particularité qu'une double tutelle a pesé sur ces pays pendant plus de cinquante ans, celle d'un suzerain et celle d'un protecteur, le suzerain gardant une « supériorité » plus apparente que réelle, tout en représentant ses vassaux à l'étranger, le protecteur gouvernant de fait ses clients et les traitant pour ainsi dire en sujets.

Dans cette phase historique, l'existence politique de la Moldavie et de la Valachie reposait-elle uniquement, comme on se plaisait à l'affirmer à Saint-Pétersbourg, sur les traités intervenus entre les czars et les sultans (2) ? Ces traités, sans doute, ne stipulaient pas le retour pur et simple à un ancien ordre de choses (3) ; ils ne rétablissaient pas dans leur intégrité les premiers rapports qui unissaient les deux États à l'empire ottoman, et c'est ainsi notamment que le droit de paix et de guerre qui, d'après la version de 1819, appartenait à la Valachie en vertu des capitulations de 1391 et de 1460, ne figurait point au nombre des clauses successivement souscrites par la Porte dans le long intervalle qui sépare le traité de Kutchuk-Kainardji du règlement organique de 1831.

Cependant cette thèse, incontestablement exacte si l'on admet que

(1) Déjà en 1811 l'Empereur Alexandre avait *offert* les principautés à l'Autriche.

(2) Circulaire russe du 19/31 juillet 1848.

(3) On en trouve la preuve dans un *hatti-chérif* de 1802 et dans le traité séparé d'Andrinople de 1829.

les capitulations turco-roumaines étaient bien et dûment périmées, la Russie ne l'avait pas toujours soutenue et l'on pouvait lui opposer plus d'un précédent tiré des annales mêmes de sa diplomatie. En 1779, lors des premières négociations relatives aux principautés, le gouvernement russe, je l'ai mentionné, prétendait n'avoir d'autre but que « la conservation » des immunités roumaines, c'est-à-dire le maintien d'une situation juridique antérieure. Et, en 1830, le comte de Nesselrode ne déclarait-il pas ouvertement, dans une dépêche adressée au prince de Lieven, à Londres, « que les droits et privilèges de la Moldavie et de la Valachie découlaient des conventions anciennes qu'elles avaient conclues avec la Turquie » (1)? C'est qu'alors, sans doute, l'Angleterre s'était émue du traité récemment signé à Andrinople et qu'il importait au ministre impérial de la rassurer.

Remarquons ici que le protectorat conventionnel de la Russie ne résultait pas d'un accord direct avec les intéressés eux-mêmes. Lors de la guerre de 1789, il est vrai, les boyards réunis en conférences *ad hoc* avaient été invités à envoyer une députation à Saint-Petersbourg pour formuler les vœux du peuple roumain ; mais ils s'étaient contentés d'exprimer les *désiderata* suivants : élection des hospodars par la nation, liberté du commerce d'exportation et interdiction aux musulmans du séjour dans le pays. Cette démarche avait si peu la portée d'une soumission analogue à celle des anciens princes « s'inclinant » devant les sultans, que les trois demandes de la délégation moldo-valaque furent également présentées à l'empereur Joseph II.

Dans les arrangements successifs qui leur ont valu l'appui direct, en même temps que le patronage jaloux de la Russie, les Roumains, dont on ne consultait guère les préférences à Constantinople, ont été exclusivement représentés par le gouvernement turc, et, à ce point de vue, il serait plus juste de dire que c'est le sultan qui s'est « incliné » devant le czar, puisqu'il lui a abandonné ou plutôt puisqu'il a consenti à partager avec lui la protection d'une partie de ses propres ressortissants.

En 1856, un congrès mit fin à l'intervention exclusive de la Russie

(1) Dépêche du 21 janvier 1830.

et la remplaça par la *garantie* des grandes puissances, tout en déclarant « que la Valachie et la Moldavie continueraient à jouir, sous la suzeraineté de la Porte, des privilèges et immunités dont elles étaient en possession (1) ». En s'affirmant de la sorte comme les gardiens permanents de l'autonomie des deux principautés, les signataires de la paix de Paris assumaient vis-à-vis de celles-ci les engagements moraux d'un véritable protectorat, et telle était si bien leur commun propos que, dans l'acte solennel de leur entente, ils avaient spécifié que « leur protection » ne pourrait jamais être que *collective*, c'est-à-dire qu'il ne serait loisible à aucun d'entre eux, voire au suzerain, de s'ingérer individuellement et sans concert préalable avec ses cogarants dans les affaires intérieures des États protégés (2).

Ce protectorat d'un nouveau genre était bien ce que le mot indique dans son acception propre, une sauvegarde, une tutelle bienveillante et préservatrice, ce en quoi elle se distinguait du régime antérieur qui, si bienfaisant qu'on le juge eu égard aux conjonctures dans lesquelles il était né, portait évidemment la marque d'un contrôle essentiellement autoritaire.

Une satisfaction à peine espérée vint s'ajouter pour les principautés à cette délivrance ; quoique obscures dans leur teneur et virtuellement invalidées par l'état de guerre, les capitulations moldo-valaques, lettres mortes pour la Turquie, eurent la bonne fortune d'être citées dans le protocole de la conférence de Constantinople du 11 février 1856 et dans le traité d'août 1858. Cette mention officielle équivalait, aux yeux des Roumains, à la reconnaissance implicite de la continuité de leur droit national.

Ce n'était pas à dire toutefois qu'ils fussent autorisés, ainsi qu'ils se le persuadèrent, à se prévaloir de ces chartes comme d'une norme en quelque sorte sacramentelle de leur constitution politique ; en rappelant ces titres d'autrefois, l'Europe prit soin de les interpréter et, bon gré mal gré, les organes légaux des pouvoirs princiers durent accepter « sa leçon » (3).

(1) Article 22 du traité de Paris de 1856.

(2) Articles 22 et 25.

(3) Dans son intéressante étude sur « la situation de la Roumanie au point

Il s'ensuit que sous l'ère nouvelle inaugurée par le Congrès de Paris, la formule du droit public de la Roumanie ne peut être recherchée que dans le traité du 31 mars 1856 et dans les conventions secondaires qui s'y rapportent (1).

Pour établir les rapprochements et justifier les aperçus généraux auxquels ces considérations historiques doivent nous conduire, il importe de consulter ces instruments divers dans leur texte et dans leur esprit, et telles sont, si rigoureuses qu'elles puissent paraître aujourd'hui en leur exposé méthodique, les conclusions précises qui se dégagent de cet examen :

Aux termes des articles 22 et 23 du traité de Paris, la Valachie et la Moldavie, maintenues sous la suzeraineté de la Porte et placées sous la protection collective des grandes puissances, ont une administration indépendante et nationale et jouissent de la liberté de législation, de culte, de commerce et de navigation.

On serait porté à induire de cette énumération que pendant la période de vingt-deux ans qui a précédé le Congrès de Berlin, les deux principautés se sont trouvées en pleine possession de la souveraineté *intérieure*.

En était-il ainsi ?

Tout d'abord, le pouvoir constituant leur a été dénié et les puissances sont convenues qu'un hatti-chériff, conforme à l'accord qui se serait établi entre elles, fixerait définitivement les bases de leur charte organique (2). Ce n'est qu'en 1864, lorsque le prince Alexandre Jean eut réformé par un simple décret le traité du 19 août 1858

de vuc international » (*Revue de Droit international*, t. IX, p. 46), M. le professeur Arntz affirme, à tort, « que les Roumains n'ont pas accepté la position que les puissances ont voulu leur faire ». Voir sur ce point la proclamation du prince Alexandre-Jean du 5 février 1859, le compte rendu de l'assemblée de Moldavie du 9 juillet 1859, la lettre de Fuad-Pacha au prince Charles en date du 17/29 octobre 1866 et la réponse conforme du prince datée du jour suivant, etc., etc.

(1) C'est-à-dire dans les actes suivants : convention de Paris du 19 août 1858, protocole XXII de la Conférence de Paris du 6 septembre 1859 et firman y relatif, auxquels il convient d'ajouter le protocole de la Conférence de Paris du 28 juin 1864, les firmans des 4 décembre 1861 et 23 octobre 1866 approuvés par les puissances garantes.

(2) Articles 23, 24 et 25 du traité de 1856.

relatif à cette charte, qu'une conférence réunie à Paris en juin de cette année décida que « désormais les principautés unies pourraient changer librement leur régime intérieur ».

Le prince, élu par le peuple, n'exerce légitimement son autorité qu'après avoir reçu l'investiture suzeraine (1).

L'armée nationale, qualifiée de milice par les hatts impériaux, est limitée dans son effectif ; elle n'a pour but que la sauvegarde de la sécurité publique et celle des frontières.

Le droit de battre monnaie dépend d'une autorisation préalable de la Porte.

Aucun ordre de chevalerie ne peut être créé.

Le système douanier et les tarifs commerciaux ne doivent pas différer du système et des tarifs conventionnels de la Turquie.

Les capitulations qui règlent la juridiction consulaire dans l'empire ottoman, étant applicables aux principautés, les résidents étrangers ne sont pas soumis à la législation criminelle et civile indigène.

Il s'en faut donc que la souveraineté soit absolue, même dans les limites de l'État.

Quant à la souveraineté *extérieure*, elle n'existe à aucun titre. Il ne saurait être question du droit de guerre et de paix, l'armée n'ayant qu'une destination locale, ni du droit de légation, le sultan personnifiant le vassal au dehors. Celui-ci peut simplement entretenir un chargé d'affaires auprès du gouvernement suzerain et les conventions qu'il lui est permis de passer sont strictement restreintes au règlement d'intérêts de voisinage avec les administrations des pays contigus ; ces conventions ne doivent avoir aucun caractère politique (2).

(1) Telle était la formule consacrée du bérat d'investiture : nous vous conférons la dignité de prince, etc., etc. En conséquence, vous aurez à gouverner le pays conformément aux devoirs de ces hautes fonctions, à administrer les affaires et à vouer tous vos efforts à la stricte exécution des lois et ordonnances contenues dans le firman revêtu du hatt impérial, *concernant l'administration intérieure* de la principauté.

(2) Il ne me paraît pas exact, comme l'énonce d'une manière générale M. Arntz dans l'étude déjà citée, « que les principautés pouvaient faire des traités avec les puissances étrangères » ; les deux conventions qu'il cite,

J'ajoute, en citant l'article de la convention du 19 août 1858, que les traités internationaux qui lient la cour suzeraine vis-à-vis des puissances étrangères sont, comme par le passé, obligatoires pour les principautés dans tout ce qui ne porte pas atteinte à leurs privilèges.

Les Roumains, on le conçoit, devaient aspirer, surtout après leur union sous un seul prince, à une plus large expansion de leur autonomie, car, à s'en tenir rigoureusement aux textes officiels que je viens de résumer, plus d'une conquête s'imposait à leur patriotisme même dans le domaine de la mi-souveraineté. Ils s'y appliquèrent, en effet, avec résolution, encouragés dans leur entreprise par la tolérance, voire par l'appui moral de plus d'un cabinet.

Comme je l'ai dit, c'est à la suite d'un coup d'État que le pouvoir constituant leur fut attribué.

Dans la rédaction des tarifs douaniers, l'on sut s'affranchir des normes posées par les tarifs ottomans. En vérité, les dispositions qui obligeaient la Moldavie et la Valachie à conformer leurs taxes d'importation et d'exportation à celles de la Turquie étaient contradictoires, inéquitables et peu pratiques. Elles ne se conciliaient pas avec « la pleine liberté de commerce et de navigation » que leur concédait l'article 22 du traité de Paris, ni avec l'article 78 du règlement organique de 1831 qui, ratifié par la Porte, les autorisait à établir des barrières fiscales à leurs frontières (1). Comment, d'ailleurs, justifier l'application des mêmes lois commerciales à des États dont les intérêts économiques étaient notoirement différents et même souvent contraires, et cela sans consulter les parties en cause (2) ?

On battit monnaie, et pour les capitulations l'on s'y prit de telle

celles conclues avec l'Autriche en 1838 et en 1842, avaient précisément la portée étroite d'arrangements locaux.

(1) L'article 78 du règlement organique était ainsi conçu : « Le tarif des douanes sera déterminé par l'assemblée générale avec la sanction de l'hospodar de la manière la plus avantageuse ».

C'est en 1839, par un simple firman, que la Porte imposa à la Moldavie ses traités de douanes, tandis que jusque-là depuis quatre siècles la principauté avait réglé seule sa législation douanière.

(2) En 1866, il est vrai, le divan informa les gouvernements princiers qu'à l'avenir il tiendrait compte de leurs vœux.

sorte que les autorités consulaires étrangères durent admettre des tempéraments dont la Turquie elle-même ne bénéficiait pas. Les capitulations, nul ne l'ignore, tendaient à soustraire les étrangers à la législation *mahométane* ; elles étaient le résultat d'une tolérance que nécessitaient les différences de *religions* et celles des lois, des mœurs et des coutumes qui en étaient la conséquence. Elles avaient évidemment moins de raison d'être dans des contrées exclusivement chrétiennes, que le musulman n'occupait plus et dont la législation, tout imparfaite qu'elle fût encore, était essentiellement basée sur le droit romain et sur le droit français.

La milice fut mise sur le pied d'une véritable armée régulière, et l'on connaît les luttes glorieuses qu'elle soutint au dehors.

D'autre part, des conventions commerciales furent conclues avec plusieurs États étrangers sans l'intervention du divan, et l'on vit plus d'une cour traiter directement avec les délégués que le gouvernement roumain avait accrédités auprès d'elle à titre officieux.

Enfin, la dignité de prince régnant étant devenue héréditaire, l'investiture n'était plus qu'une pure formalité.

Ainsi, le développement normal des principautés unies n'a point été gêné par leur droit public, et l'on peut même avancer qu'elles ont puisé dans ce droit des sécurités qu'aurait pu leur envier plus d'un État souverain. L'histoire dira que la tutelle collective des grandes puissances a été pour elles un inappréciable bienfait, car c'est elle qui a préparé les voies à leur complète émancipation (1).

Je n'ai point à relater les événements à la suite desquels la Valachie et la Moldavie unies ont été érigées en État souverain. Une seule disposition du Congrès de 1878 doit être mentionnée ici, car elle reste dans la constitution actuelle de la Roumanie comme un vestige du protectorat européen stipulé en 1856.

L'indépendance des anciennes provinces ottomanes a été subor-

(1) Dans une note-circulaire du 22 mai 1877, M. Cogalniceano, ministre des affaires étrangères du prince Charles, dit : « L'acte (d'indépendance) auquel nous ont conduit des circonstances impérieuses, n'est qu'une suite nécessaire de la protection des grandes puissances ». — Voir « la Confédération balkanique », par Ed. Engelhardt dans la *Revue d'histoire diplomatique* de 1892, n° 1, p. 32.

donnée à une double condition. On est convenu, d'une part, que la distinction des croyances religieuses et des confessions ne pourrait être opposée à personne comme motif d'exclusion ou d'incapacité en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, l'admission aux emplois publics, fonctions ou honneurs, ou l'exercice des différentes professions et industries (1).

Cette clause visait particulièrement la situation des juifs, auxquels l'égalité avait été refusée jusqu'alors et, il faut bien l'avouer, l'on exigeait du nouveau royaume le respect absolu d'un principe auquel la législation et la pratique de plus d'une monarchie occidentale apportaient encore de formelles restrictions.

Le Congrès de Berlin décida, d'autre part, que le régime des juridictions capitulaires resterait en vigueur tant qu'il n'aurait pas été modifié par une entente entre la Roumanie et les parties contractantes (2).

IV

LA SERBIE.

S'il y avait d'étroites analogies entre le droit public de la Serbie et celui de la Moldavie et de la Valachie à l'époque où ces trois États relevaient des Sultans, l'on constate, en remontant à l'origine de leurs rapports avec l'empire ottoman, une notable différence entre la condition de l'un et celle des deux autres. Pour les Roumains, l'autonomie intérieure avait toujours plus ou moins survécu à leurs vicissitudes ; jamais ils ne s'étaient vus entièrement assimilés à des raïas ; tandis que, depuis le milieu du XV^e siècle (3), les ancêtres des contemporains de Kara Georges et de Milosch Obrenovitch étaient devenus dans toute l'acception du terme des sujets du grand seigneur, c'est-à-dire que la conquête brutale, passant son niveau sur les provinces démembrées de l'ancien royaume de Duchan, avait

(1) Article 44 du traité de 1878.

(2) Article 49.

(3) En 1459, à la suite de la bataille de Kossovo.

consommé l'anéantissement du peuple serbe comme individualité politique (1).

Sous le règne patriotique du prince Michel, toutefois, l'on en appelait de ce jugement, et comme si un sentiment d'émulation eût alors porté les riverains de la Save à revendiquer pour eux-mêmes l'honneur et le mérite relatifs que les Roumains rattachaient à leurs antiques capitulations, l'on se disait convaincu à Belgrade de la continuité du droit national. Tel était à peu près l'argument des syllogues de la jeune Serbie :

A la suite de chacune des défaites que les Turcs infligèrent aux Serbes depuis la seconde moitié du XIV^e jusqu'à la fin du XV^e siècle, des conventions formelles imposèrent aux vaincus une redevance en argent et la mise sur pied d'un contingent militaire. Cette double obligation n'était en réalité pour les rois slaves qu'une simple *minutio majestatis* accidentelle qui, loin d'impliquer leur sujétion vis-à-vis de la Sublime Porte, témoignait au contraire de la permanence de leur autorité souveraine. Mahomet II, qui s'empara du royaume serbe en 1459, était fils par Murad II d'une princesse serbe, la régente Mara, et c'est en cette qualité, plutôt qu'en conquérant, qu'il planta l'étendard du prophète sur les bords du Danube moyen. Il fut en réalité le continuateur des souverains serbes, et la Serbie put se considérer comme unie à la Turquie par une sorte d'union personnelle.

Quoi qu'il en soit, ajoutait-on, l'autonomie serbe ne périt point tout entière ; la petite noblesse indigène se maintint à côté des hauts fonctionnaires musulmans et fut constamment en lutte avec les envahisseurs. Les nobles serbes n'étaient autres que ces knèzes héréditaires qui prélevaient l'impôt impérial, rendaient la justice et que *le soulèvement de 1804 a trouvés encore debout*.

A première vue, ces explications laissent dans l'esprit des doutes plus sérieux que la thèse sur laquelle les Roumains fondaient leur droit historique, et il y a d'autant moins lieu de s'y arrêter que le Congrès de 1856 n'a fait aucune acception des titres qu'elles tendent à établir. Pour nous, la situation juridique de la Serbie n'a d'inté-

(1) De Hammer, III, 44.

rêt qu'à partir de l'époque où la province slave a reconquis son autonomie, événement qui coïncide avec les premières années de ce siècle.

C'est à la suite de l'insurrection victorieuse de 1804 que la Russie, poursuivant sur la Save les mêmes plans politiques que sur le bas Danube, arracha à la Porte la reconnaissance contractuelle de l'indépendance intérieure du peuple serbe. Les traités de Bucharest de 1812, d'Ackerman de 1826, d'Andrinople de 1829, tels sont, avec les *hatti-chériffs* promulgués en vertu de ces trois transactions, les premiers éléments du droit public de la principauté.

Dans la période de quarante ans qui s'étend de 1812 à 1859, le gouvernement russe put se dire le *protecteur* de la Serbie, sans que ce caractère, toutefois, lui eût été officiellement conféré comme en Moldo-Valachie ; l'affranchissement *conventionnel* des Serbes étant son œuvre, il était légitime que son influence fût prépondérante dans leurs conseils.

A l'issue de la guerre de Crimée, les grandes puissances stipulèrent en faveur de la Serbie les mêmes garanties, la même protection collective que pour la Moldo-Valachie, et l'article 28 du traité européen de 1856, reproduction à peu près textuelle des articles 22 et 23 que j'ai déjà cités, et commentés, devint désormais avec les *hatti-chériffs* auxquels il se réfère, la base, la seule base de la constitution politique de la troisième principauté.

Pas plus qu'en Roumanie, les immunités maintenues à la Serbie n'impliquaient la souveraineté intérieure dans sa plénitude et encore moins la souveraineté extérieure.

En ce qui concerne particulièrement le droit d'établir et de changer la forme du gouvernement et de l'administration, le protocole XIV du 25 mars 1856 contient la résolution suivante, expressément rappelée dans le protocole XVI du 27 du même mois : « S. M. le Sultan s'engage à chercher, de concert avec les hautes parties contractantes, les améliorations que comporte l'*organisation actuelle* de la principauté ». Et, en attendant que la révision ainsi projetée pût s'accomplir, l'article 28 du traité de 1856 confirmait les hatts impériaux relatifs aux privilèges de l'État vassal, c'est-à-dire que les puissances délibérantes revêtaient notamment de leur sanction

commune le hattî-chériff du 24 décembre 1838 qui avait octroyé aux Serbes, d'accord avec la Russie, une constitution de toutes pièces (1).

Cependant, les gouvernements protecteurs n'ont pas persisté dans le contrôle que ces dispositions leur réservaient. Successivement modifié par des lois spéciales dues à l'initiative du prince Michel, ce régime rigoureux fut aboli par un nouveau statut que se donna spontanément le peuple serbe en 1869 et qui ne suscita aucune protestation, ni à Constantinople, ni ailleurs. Renonçant à Belgrade à une action collective qu'elles avaient cru nécessaire à Bucharest dans des conjonctures semblables, les puissances garantes, sans se prononcer sur le fond même de la délibération de la grande Skuptchina, ont indirectement concédé à la principauté le pouvoir constituant. Leur abstention, toutefois, ne signifiait pas (aucun doute n'existait à ce sujet) que la suzeraineté de la Porte fût atteinte dans ses droits essentiels. C'est ce que les Serbes ont officiellement reconnu eux-mêmes après la guerre de 1876, en signant à Constantinople, le 27 février 1877, le procès-verbal qui a précédé le firman du 4 mars de cette année (2).

Quant aux autres attributs de la souveraineté, il serait facile de démontrer par citations textuelles que le droit public de la Serbie est le même que celui de la Roumanie, et je n'ai dès lors qu'à me référer à la définition que j'en ai donnée dans les pages précédentes (3).

(1) Ce hattî-chériff porte : « Cette constitution doit être observée à la lettre, pour tous les temps et sans qu'on ose en aucune manière y faire la moindre infraction.

(2) Dans ce procès-verbal, il est dit : « On constate qu'il est entendu que le rétablissement du *statu quo ante bellum* signifie, sans qu'il soit besoin d'autres et plus longues explications, le rétablissement complet et sans exception de toutes les clauses et stipulations inscrites dans les *hattis impériaux* et dans les autres actes concernant la Serbie ».

Il n'est pas sans intérêt de rapprocher de ce texte les dispositions 1 et 8 du statut de 1869 d'après lesquelles « la principauté est une monarchie héréditaire et constitutionnelle que le prince représente dans toutes les relations étrangères et au nom de laquelle il passe des traités avec les autres puissances ».

Aucune mention n'est faite de la suzeraineté ottomane.

(3) Les Turcs avaient droit de garnison en Serbie, ce qui n'était pas le

L'indépendance serbe, prononcée en 1878, a d'ailleurs été soumise aux mêmes restrictions que celle des Roumains, tant en matière religieuse qu'en matière judiciaire (1).

V

LE MONTÉNÉGR0.

Le droit public du Monténégro, sous le régime antérieur au Congrès de Berlin, n'avait rien de commun avec celui des trois principautés danubiennes. Les grandes puissances réunies à Paris en 1856, bien loin d'en délibérer, n'y avaient même fait aucune allusion, quoique l'un des plénipotentiaires turcs, dans la séance du 26 mars de cette année, eût soutenu que la Montagne relevait de la suzeraineté du sultan et était partie intégrante de l'empire (2).

Ce silence pouvait être invoqué par les Monténégrins comme une reconnaissance implicite de leur indépendance nationale. La Turquie, de son côté, pouvait l'interpréter comme une adhésion sous-entendue à la déclaration formelle d'Ali-Pacha.

Les cabinets européens avaient quelque peu varié dans leur attitude vis-à-vis de la Tchernagore, sauf ceux de Russie et de France, toujours plus ou moins favorables aux prétentions du gouvernement de Cettigne. En dernier lieu, l'Allemagne et l'Autriche s'étaient ralliées à ce point de vue, l'Angleterre seule persistant à défendre le principe de la vassalité monténégrine.

Le 30 septembre 1862, lord J. Russel écrivait à l'ambassadeur anglais à Saint-Pétersbourg : « Si le prince Nicolas est un vassal, le sultan a le droit de le réduire à l'obéissance ; s'il n'est pas vassal,

cas dans les principautés unies, ou même, d'anciens temps, les musulmans ne pouvaient s'établir. Maintenu par l'article 29 du traité de Paris, ce droit a été abandonné par la Porte en 1867.

(1) Articles 35 et 37 du traité de 1878.

(2) Cette affirmation a été reproduite par la Turquie lors des négociations relatives au rétablissement de la paix en 1877 (Notification de la Porte aux grandes puissances en date du 9 avril 1877).

le sultan peut lui dicter telles conditions de paix qui préviennent toute nouvelle agression de sa part ».

En 1878, à Berlin, lord Salisbury fut plus explicite. « L'Angleterre, dit-il, n'a jamais admis que le Monténégro fût indépendant (1) ». Une telle énonciation pouvait paraître étrange dans la bouche du représentant d'une puissance dont la doctrine traditionnelle tendait à la reconnaissance des gouvernements de fait, c'est-à-dire « de ceux dont l'existence s'était manifestée par des actes assez notoires et assez durables pour prouver leur vitalité (2) ».

Le Monténégro, il est vrai, a été plus d'une fois envahi par les Turcs ; mais ceux-ci ne s'y sont jamais maintenus. A aucune époque de l'histoire, leurs invasions passagères n'ont été suivies d'une occupation permanente du pays. Or, le fait de la conquête ne se transforme en véritable droit qu'à de certaines conditions dont l'essentielle est la possession réelle et continue du territoire conquis ou du moins la sujétion de ses habitants attestée par des dispositions souveraines, telles que l'obligation d'un tribut ou l'entretien d'une garnison régulière, si faible qu'en soit l'effectif (3).

La Porte ne pouvait justifier de pareils titres sur la Tchernagore et en réalité sa prétendue suzeraineté ne s'y révélait sous aucun des aspects qui démontraient, par exemple, l'état de dépendance de la Roumanie et de la Serbie.

Au commencement du XVIII^e siècle, sous le vladikat du premier Petrovich, le Monténégro *rechercha et obtint le patronage de la Russie* et il est resté fidèle depuis lors aux obligations plutôt morales que contractuelles résultant pour lui de cette intimité. Le gouvernement du czar toutefois se crut en possession d'une autorité que ses clients se refusèrent à lui reconnaître ; il s'avisait notamment de faire intervenir le synode de St-Petersbourg dans l'administration religieuse de la Montagne et provoqua cette fière déclaration de la diète générale réunie à Cettigne : « Le peuple du Monténégro et der Berda n'est aucunement le sujet de l'empire russe ; il lui est profondément

(1) Protocole X du Congrès de Berlin.

(2) Ce sont les propres termes d'une dépêche du prince Gortchakof du 10 octobre 1862.

(3) *Moniteur français* du 12 mai 1858.

dévoué et sa fidélité sera éternelle ; il défendra la cause de cet empire chaque fois qu'il sera attaqué ; mais il n'entend pas aliéner ses libertés et défendra son pays contre tous ceux qui le menaceraient ».

La condition juridique du Monténégro dans ces circonstances et telle que pouvaient la représenter ses mandataires avant 1878 se résumait ainsi :

Le prince n'avait pas à recevoir l'investiture du sultan ; il régnait en vertu de son droit héréditaire ; aucun hattî-chériff ne limitait le nombre de ses troupes et n'en fixait la destination ; les traités politiques et commerciaux de la Turquie ne lui étaient point appliqués ; il possédait un ordre de chevalerie reconnu et rien ne s'opposait à ce qu'il battît monnaie. On ne pouvait lui refuser le droit de légation, car jamais les chefs de missions ottomanes ne s'étaient interposés entre lui et les cabinets étrangers. Des consuls étaient directement accrédités auprès de sa personne sans avoir à présenter de bérat impérial ; aucun tribut n'était exigé de lui et quant à la faculté de conclure des traités publics, elle ne paraissait pas douteuse, quelque rares qu'aient été les cas où il en avait fait usage (1).

J'ajoute que lors du soulèvement des populations de l'Herzégovine en 1876, l'Autriche-Hongrie fit acte de neutralité à l'égard du Monténégro qui y avait pris part, le traitant ainsi en belligérant.

En conclusion, le Monténégro exerçait de fait et sans conteste tous les droits de la souveraineté intérieure et extérieure et le sultan n'avait guère plus d'autorité sur cet État que le roi d'Italie n'en possède sur l'île de Chypre et sur Jérusalem.

On ne saurait cependant négliger de mentionner qu'en 1856 le prince Daniel P. Niegosch, tout en protestant contre les monitoires de la Porte, déclara qu'il accepterait la suzeraineté ottomane moyennant l'attribution à son gouvernement des immunités dont jouissait la Serbie et *sous la condition de certaines concessions territoriales et maritimes* (2). Le sultan repoussa ces ouvertures pour sauvegarder

(1) Voir le traité du 29 novembre 1820, relatif à la cession de Losizza, le traité du 12/24 septembre 1842 dans lequel le délégué ottoman qualifie même le Monténégro d'État indépendant.

(2) Communication faite aux grandes puissances le 19-31 mai 1856.

aux yeux de ses peuples sa chimérique supériorité ; il dut y renoncer en 1878.

En proclamant la Tchernagore indépendante, le Congrès de Berlin régla, par une série de clauses plus ou moins restrictives, ses rapports avec la monarchie voisine. Il disposa notamment que le pavillon marchand monténégrin serait *protégé* et que la police maritime et sanitaire des côtes serait faite par l'Autriche-Hongrie.

Cette double délégation ne constituait assurément pas un protectorat proprement dit, l'État slave, entièrement libre dans son administration particulière, n'étant nullement tenu de se conformer aux convenances et encore moins de prendre conseil de la monarchie voisine dans ses relations politiques avec les puissances étrangères (1).

Autre était la nature des rapports qui s'étaient établis de longue date entre la Russie et la Montagne Noire. Le Vladikat s'était sans doute montré jaloux de son autonomie, lorsque la tutelle des Czars se manifestait par une immixtion trop directe dans ses affaires intérieures ; mais cette tutelle, qu'il avait d'ailleurs sollicitée, n'en était pas moins effective, comme celle que les Serbes avaient longtemps acceptée, quoiqu'elle ne fût pas l'objet d'un pacte formel.

L'on peut en effet concevoir une union politique qui ne repose sur aucune convention écrite et il n'est pas douteux que de nos jours encore le Monténégro considère le gouvernement russe comme le plus sûr garant de sa souveraineté (2).

(1) M. Despagnet dans son ouvrage déjà cité (p. 81 à 84) croit pouvoir affirmer que le Monténégro « déchu de son indépendance », a été placé par le Congrès de Berlin *sous le protectorat* de l'Autriche-Hongrie et « qu'il pourrait voir ce régime se transformer en une incorporation pure et simple ».

Comme l'auteur en arrive à cette conclusion après avoir reproduit les faits exposés dans ce chapitre (Voir mon article publié par la *Revue de droit international* de 1892, p. 345) je dois déclarer qu'à mes yeux, son opinion ne répond pas à ces prémisses.

(2) Discours prononcé par le prince de Monténégro à Belgrade le 27 juin 1896.

VI

LA BULGARIE.

Conquise par les Osmanlis, à la fin du XIV^e siècle, aucune province de la Turquie n'a été plus complètement asservie que la Bulgarie. Pendant plus de quatre cents ans, le joug féodal, politique et religieux des spahis, des pachas et des grecs du Phanar s'est appesanti sur ce malheureux pays que la proximité du siège de l'empire exposait plus directement aux atteintes d'un pouvoir tyrannique. C'est à peine si les institutions locales gardèrent quelques traces de l'indépendance première et là, du moins, l'extinction de l'ancien droit public fut presque absolue.

Cependant, si les Bulgares modernes ne pouvaient invoquer l'histoire, comme leurs voisins de Roumanie et de Serbie, pour ressaisir dans la suite des âges le fil de leur antique autonomie, ils représentaient encore *moralement*, quoique morcelés, l'unité ethnique qui avait successivement donné naissance aux trois royaumes des VII^e, X^e et XII^e siècles et dont la poésie dans ses naïves images avait perpétué parmi eux le souvenir (1).

Vers le milieu de ce siècle, la Russie songea à étendre à la région centrale des Balkans le protectorat que de persévérants efforts lui avait acquis dans les provinces danubiennes. L'empereur Nicolas fit part de ce projet à lord Seymour au cours de ses entretiens confidentiels de 1853 et, dans sa pensée, la Bulgarie eût été assimilée à la Moldo-Valachie et à la Serbie, c'est-à-dire que, devenue autonome, elle serait restée nominalement vassale des sultans et effectivement subordonnée aux directions du cabinet de Saint-Pétersbourg.

A vingt-cinq ans d'intervalle, l'empereur Alexandre II réalisa en partie les vues politiques de son prédécesseur en obtenant de la Porte, comme prix de ses victoires, la transformation des pays bul-

(1) Ed. Engelhardt, *La Turquie et le Tanzimat*, II, p. 129 et suiv.

gares en principauté (1), et si, pour ne point éveiller les susceptibilités occidentales, il ne jugea pas qu'il pût se poser en protecteur officiel du nouvel Etat, il se persuada, du moins, et cette confiance était bien naturelle, qu'il en aurait, en fait, les droits et l'autorité.

Peut-on douter des intentions et de l'esprit de suite de la diplomatie russe en méditant cette clause du traité de San-Stefano par laquelle le statut de la Bulgarie, élaboré par une assemblée de notables sous la surveillance d'un commissaire impérial, « serait conforme aux précédents établis en 1830, après la paix d'Andrinople, dans les principautés du Danube » (2). En vertu de la charte organique moldo-valaque de 1831, on l'a vu, les gouvernements siégeant à Bucharest et à Jassy étaient devenus des « administrations » russes.

Cependant, le traité de San-Stefano, qualifié de préliminaire, fut l'objet d'une révision radicale au Congrès de Berlin de 1878. Remarquons de prime abord qu'en intervenant dans le règlement des affaires russo-turques, les grandes puissances n'assumèrent pas positivement la garantie de l'indépendance et le rôle de protectrices collectives de l'Etat bulgare, ainsi qu'elles l'avaient résolu à l'égard de la Moldo-Valachie et de la Serbie, lors des arrangements de 1856. A cette époque, elles se trouvaient en présence d'un fait qui leur paraissait abusif et dangereux, celui d'une protection *exclusive* qui avait la sanction d'une longue et décisive expérience. S'il leur avait été donné de prévoir jusqu'où se porteraient les exigences de la Russie vis-à-vis de ses obligés, peut-être, tout en faisant la part des engagements moraux qu'imposaient à ceux-ci de nobles sacrifices, se seraient-elles inspirées dans une certaine mesure des précédents du Congrès de Paris. Cette précaution, qui se serait conciliée avec les légitimes ambitions de la puissance libératrice, n'aurait-elle pas épargné au gouvernement du czar de pénibles épreuves et à l'Europe plus d'un souci ?

Il faut rendre justice à la Russie. C'est avec une insistance dont maints protocoles portent témoignage, qu'au congrès de Berlin elle

(1) Article 6 du traité de San-Stefano du 19 février 1878.

(2) Article 7, § 3 du traité précité.

s'est précisément efforcée d'obtenir de ses cocontractants la *garantie collective* qu'ils entendaient décliner, garantie qui, suivant la déclaration d'un plénipotentiaire, « eût consacré une sorte de tutelle permanente » sur le gouvernement d'un Etat dépendant de la Turquie (1).

Quoique le Congrès de Berlin n'ait réservé à ses hauts commettants d'autre action directe en Bulgarie qu'en ce qui concerne le choix du prince, je constate incidemment que dans un document officiel daté de Sofia, 24 décembre 1886, le ministre des affaires étrangères leur attribue la qualité de *garants* des droits de la principauté. M. Natchevitch estimait sans doute, ce qui est évident, que les cosignataires du traité européen de 1878 formaient dans leur ensemble une instance supérieure à laquelle il était logique d'en appeler en cas de contestation grave née de l'interprétation ou de l'exécution de leurs conventions communes.

Ces conventions stipulent ce qui suit :

La Bulgarie est constituée en principauté autonome et tributaire sous la suzeraineté du sultan ; elle a un gouvernement chrétien et une milice nationale. Le prince de Bulgarie est élu par le peuple et confirmé par la Porte avec l'assentiment des grandes puissances. Il ne peut appartenir à une dynastie régnante de ces puissances. Une assemblée de notables élaborera un règlement organique, avant l'élection du prince. Les traités et conventions conclus entre la Porte et les puissances étrangères sont maintenus en vigueur dans la principauté et aucun changement ne peut y être apporté sans le consentement des parties contractantes. Les différences de confessions n'entraîneront aucune inégalité dans l'exercice des droits civils et politiques ; la liberté des cultes sera assurée tant aux indigènes qu'aux étrangers.

Le règlement organique bulgare fut voté à Tirnovo en 1879, dans les conditions prévues par le traité de Berlin. Je n'ai point à le discuter ici (2). Il me suffira de noter, sans entrer dans le détail

(1) Protocoles 7, 15, 16, 17 et 18 du Congrès de 1878.

(2) Œuvre, dit-on, d'un professeur de droit de Saint-Petersbourg, M. Grodowsky, il dispose que le pouvoir législatif appartiendra à une assemblée unique élue au suffrage universel et que le prince régnant aura le contrôle

de faits étrangers au but de cette étude, que la Russie n'eut pas une moindre part à l'élaboration de ce statut qu'à sa mise à exécution pendant la période de cinq ans qui précéda la révolution de Philippopoli. Le czar libérateur fut réellement le *protecteur*, le vrai suzerain du pays ; il le fut dans une mesure que l'on ne saurait comparer à celle de son ancien protectorat de Moldo-Valachie, car, tandis qu'à Bucharest et à Jassy son autorité n'avait d'autres organes réguliers que ses consuls généraux, en Bulgarie c'étaient ses propres fonctionnaires qui géraient les principaux services de l'administration indigène (1).

Il n'est pas contestable d'ailleurs que les Bulgares n'aient bénéficié, comme autrefois les Roumains, de la tutelle « absorbante » à laquelle ils ont été soumis dans la première phase de leur éducation politique.

Si l'on rapproche le droit public de la Bulgarie de celui dont les deux principautés danubiennes ont été dotées à la suite de la paix de 1856, l'on peut avancer, je crois, que dans leurs traits généraux, l'un est la reproduction de l'autre.

Considérons d'abord que la suprématie de la Porte sur les trois États a été consacrée dans les mêmes termes et que sous presque tous les rapports on en a déduit les mêmes droits pour le suzerain et les mêmes obligations pour les vassaux.

La Bulgarie n'a pas le droit de légation. Ce fait, conséquence naturelle, sinon invariable de la vassalité, résulte indirectement mais très clairement de l'article 53 du traité de 1878 qui adjoint à

souverain sur l'administration nationale. On assure que le projet primitif visait à une pondération des pouvoirs par la création d'un conseil d'État chargé de la préparation des lois (Voir à ce sujet les informations contenues dans une lettre anonyme adressée à M. Rolin-Jaequemyns et parue dans la *Revue de Droit international*, t. XIX, p. 561).

(1) Le ministre de la guerre, la moitié des capitaines, tous les officiers d'un grade supérieur à celui de capitaine et un grand nombre d'agents civils étaient sujets russes. Le prince régnant lui-même, neveu de l'empereur Alexandre, était lieutenant général russe. La position prise par la Russie à cette époque ressort clairement de ce passage d'une déclaration faite par l'exarque bulgare à un publiciste étranger : la Bulgarie est un petit Etat qui ne peut se défendre lui-même ; il a besoin d'un grand frère. Or parmi nous dans la classe intelligente et instruite il s'est trouvé des gens *qui ont pris peur de la trop puissante protection de la Russie* et qui ont cru sincèrement *qu'elle finirait par nous absorber* (*Le Temps* du 10 février 1896).



la commission européenne du Danube un délégué de la Roumanie indépendante et s'abstient d'y associer un délégué bulgare. Cette distinction, entre deux États également limitrophes du fleuve, s'explique par la présence dans cette commission d'un délégué du suzerain qui, sans possession directe sur la voie navigable, représente un riverain dont le territoire est considéré comme partie intégrante de son empire (1).

Une disposition analogue a été adoptée, lors des conférences de Londres de 1883. Tandis que la Roumanie et la Serbie y furent admises avec voix consultatives, la Bulgarie dut présenter « ses observations » par l'entremise de l'ambassadeur ottoman.

Le sultan n'est-il pas intervenu « en sa qualité de suzerain de la Bulgarie » dans les négociations du traité qui devait rétablir la paix entre son vassal et la Serbie ? Aux termes mêmes du préambule de ce traité, l'envoyé turc portait le titre de *premier* délégué, l'envoyé bulgare celui de *second* délégué et « son choix avait été préalablement approuvé par Sa Hautesse ».

La Bulgarie, comme précédemment les principautés danubiennes, traite ses affaires avec la Porte par l'organe d'un agent officiel résidant à Constantinople et elle ne peut, régulièrement, entrer en relations politiques avec les puissances étrangères que par l'entremise du suzerain.

Elle n'a pas le droit de guerre et de paix. Le traité de 1878, il est vrai, ne limite point sa force armée et ne spécifie pas, comme certains hatti-chériffs concernant la milice moldo-valaque, que cette force sera exclusivement préposée à la sûreté intérieure et à celle des frontières. Mais il qualifie également les troupes bulgares de milice, expression sans doute intentionnelle, par laquelle on a voulu désigner un corps uniquement affecté à un service tout local. La nation bulgare a démontré depuis qu'elle possédait une vaillante

(1) En 1867, dans les conférences ouvertes sur la réglementation du Danube en exécution du traité de Paris de 1856, le *délégué* turc, d'accord avec l'Autriche, se donnait comme l'organe supérieur de la Moldavie, de la Valachie et de la Serbie, et celles-ci n'avaient à Vienne que des *commissaires*. Il fut même question d'interdire aux trois agents princiers d'apposer leur signature sur l'acte de navigation élaboré dans ces conférences.

armée, capable de résistance et de luttes sérieuses au dehors, mais son gouvernement, plusieurs documents officiels en font foi, n'en a pas moins formellement admis qu'en raison de son vasselage, il ne pouvait ni faire la guerre, ni traiter directement avec l'ennemi (1).

C'est avec la Porte que la Serbie se considérait en guerre, quand elle a envahi le territoire de la Bulgarie ; c'est avec elle qu'elle présumait devoir régler les conditions de la paix après ses défaites (2) et elle avait toute qualité pour interpréter en ce point le droit public de l'État voisin, car ce droit, elle l'avait subi elle-même à l'époque où, régie par les hattî-chériffs que le traité de Paris avait confirmés, elle s'était jointe aux révoltés de l'Herzégovine. Le gouvernement austro-hongrois dont l'insurrection d'alors affectait plus directement les intérêts, n'avait pas vu dans les Serbes des belligérants, tandis qu'il avait implicitement reconnu ce caractère aux Monténégrins en fermant aux vaisseaux turcs l'entrée du port de Kleck.

En ce qui concerne le droit de négociation et de traité avec les puissances étrangères, je relève qu'aux termes de l'article 8 de l'acte de Berlin, les traités de commerce et de navigation conclus par la Porte avec les autres États sont formellement maintenus et qu'aucun changement n'y sera apporté sans le consentement des parties contractantes.

Les gouvernements intéressés ont donné à cette clause une interprétation qui autorise la Bulgarie à passer des conventions de commerce, faculté que ne possédaient pas formellement la Roumanie et la Serbie sous le régime antérieur à 1878.

Sauf cette distinction, la souveraineté extérieure n'appartient pas plus à la Bulgarie qu'elle n'appartenait aux principautés danubiennes avant leur émancipation.

Le nouvel État, tel qu'il avait été constitué à San Stefano suivant un projet préparé de longue main par la Russie, comprenait la région qui s'étend au sud des Balkans jusque dans les parages d'Andrinople et qui avait pour chef-lieu Philippopoli. Le congrès de

(1) Dépêches du ministre des affaires étrangères de Bulgarie adressées au grand vizir sous les dates des 16, 17 et 18 novembre 1885.

(2) Dépêche du ministre des affaires étrangères de Serbie en date du 11 janvier 1886.

Berlin décida que cette province serait séparée de la principauté et que, sous le nom de Roumélie orientale, elle dépendrait directement « de l'autorité politique et militaire du sultan ».

Les articles 13 à 21 du traité du 13 juillet 1878 portent en substance ce qui suit : la Roumélie orientale jouira de l'autonomie administrative sous un gouverneur général chrétien nommé par la Porte, pour cinq ans, avec l'assentiment des puissances signataires ; elle aura sa gendarmerie et sa milice indigènes pour le maintien de l'ordre intérieur. Le gouvernement impérial pourvoira à la défense des frontières, mais ses troupes ne pourront séjourner dans le pays. Ces troupes seront requises, en cas de besoin, par le gouverneur général. Les traités, conventions et arrangements conclus ou à conclure par la Porte, seront applicables à la province. Une commission européenne arrêtera les bases de son statut organique.

D'après ce statut, qui fut promulgué le 11/26 août 1879, le gouverneur général nomme lui-même les fonctionnaires et officiers provinciaux, sauf approbation formelle ou tacite du choix de certains agents supérieurs par le souverain. Une assemblée, composée de membres de droit, de membres élus par la population et de membres désignés par le gouverneur général, vote les lois locales qui sont soumises à la sanction du sultan. Elle forme dans son sein un conseil ou comité de permanence qui assiste le gouverneur dans l'intervalle des sessions. La province est représentée, dans le parlement de l'Empire, par des députés que délègue l'assemblée provinciale et par des sénateurs que nomme le souverain (1).

La Roumélie orientale, est-il besoin de le marquer, n'est donc point un État dans le vrai sens du mot, comme la Bulgarie ; le traité de Berlin la qualifie de province et le sultan y exerce ou peut y exercer soit directement, soit indirectement une action législative, administrative et militaire qui lui est interdite dans la principauté. Elle a, sans doute, un gouvernement propre et une force armée exclusivement indigène ; mais ce gouvernement, par sa dépendance, ne fonctionne qu'en vertu d'une sorte de délégation de la Porte, et c'est la Porte qui institue les officiers composant le cadre de la gen-

(1) On sait qu'aucun parlement n'existe en Turquie depuis 1879.

darmerie et de la milice locales. L'organisme, créé en 1878, n'est en réalité qu'une circonscription administrative privilégiée et il faudrait une singulière complaisance pour le ranger parmi les plus modestes États mi-souverains.

Si les grandes puissances, usant de la même réserve qu'à l'égard de la principauté, se sont abstenues de garantir formellement aux Rouméliotes leurs immunités conventionnelles en étendant sur eux la *protection collective* qu'elles avaient jugé devoir stipuler autrefois en faveur de la Moldo-Valachie et de la Serbie, elles ne se sont point désintéressées des affaires intérieures de la Roumélie orientale dans la même mesure qu'en Bulgarie. Indépendamment du double fait que la nomination *quinquennale* du gouverneur chrétien doit être approuvée par elles et que la Porte est tenue de les informer des nécessités qui justifieraient l'entrée dans le pays des troupes ottomanes, ce sont elles qui ont dicté la charte rouméliote par l'organe d'une commission internationale et le firman qui a promulgué cette charte leur a été officiellement communiqué. Cette collaboration et la notification qui l'a suivie confèrent aux signataires du traité de Berlin un contrôle particulier sur lequel j'aurai occasion de m'expliquer en discutant, à propos de la Turquie elle-même, les actes préliminaires du Hatti-humayoun de 1856 et la présentation de cet instrument au Congrès de Paris.

Telle était, en vertu du traité européen de 1878, la constitution de la province que le traité de San-Stefano avait comprise dans les limites de la principauté bulgare et qui, *pendant un intérim de neuf mois*, lui fut effectivement associée. Cette communauté provisoire avait familiarisé les populations avec l'idée d'une émancipation définitive et il devait arriver que le souverain des Rouméliotes aurait le sort de l'ancien suzerain des Serbes et des Roumains, c'est-à-dire que l'autorité dont il était ou se croyait investi ne tarderait pas à devenir une fiction.

En effet, cinq ans après la mise en pratique du statut de Philippopoli, l'union de la Roumélie orientale à la Bulgarie fut proclamée par un gouvernement insurrectionnel, et le sultan, sur l'avis de la plupart des cabinets, dut accepter le fait accompli. Il y mit toutefois la condition que cette union serait purement personnelle, en ce sens

que les fonctions de gouverneur général seraient confiées pour cinq ans au prince de Bulgarie (1).

On ne pouvait guère s'attendre à voir deux groupes politiques aussi intimement liés l'un à l'autre par leur passé ancien et récent et par leurs persévérantes aspirations, pratiquer sincèrement un régime qui avait toute l'apparence d'un expédient et il advint en effet que les Rouméliotes délèguèrent des députés à la Sobranié bulgare et que les deux administrations se confondirent bientôt en un seul et même gouvernement.

Ici, la violation du droit, qui est patente, semble couverte par la tolérance des parties contractantes au traité de Berlin, par l'acquiescement même de quelques-unes d'entre elles (2) et surtout par l'absence de tout acte répressif de la part du sultan en sa double qualité de souverain et de suzerain. Ajoutons qu'aucune disposition n'a été prise en janvier 1891 en vue du renouvellement de la délégation du prince de Bulgarie comme gouverneur général de la province rouméliote. Il est plus que douteux que, les considérations juridiques prévalant dans leurs conseils, les grandes puissances rétablissent jamais le *statu quo* antérieur au coup d'État de 1885.

VII

LA BOSNIE ET L'HERZÉGOVINE.

La Bosnie, on le sait, formait autrefois un royaume chrétien indépendant, détaché au XIV^e siècle du grand Empire serbe fondé par Etienne Duchan. Réduit sous Mahomet II à la possession de quelques forteresses, son dernier roi, Tomasevitch, « s'inclina » devant le vainqueur et obtint, avec la vie sauve, la vague assurance que sa souveraineté serait respectée. Cependant, en 1463, une partie de la noblesse bosniaque fut massacrée ou dut se réfugier à l'étranger, et les seigneurs indigènes de la secte des Bogarmites se firent pres-

(1) Iradé du 31 janvier 1886.

(2) Voir par exemple le discours prononcé par lord Salisbury au banquet du lord maire le 9 novembre 1885.

que tous mahométans. Ce fut grâce à cette abjuration que la Bosnie conserva certaines immunités dont la Serbie voisine était privée et que les beys renégats administrèrent leur pays plutôt à titre de vassaux que de sujets, fournissant annuellement à la Porte, sous la surveillance nominale d'un vizir, un tribut en argent et un certain contingent militaire.

Cet état de choses se maintint à peu près intact pendant plus de trois siècles, si bien qu'en 1840, un voyageur français, sans donner l'explication de ce qu'il semblait considérer comme une découverte, reconnut que la Bosnie se gouvernait comme une sorte de république sous la suzeraineté du Grand Seigneur.

La noblesse bosniaque ne sut point tirer parti de ses privilèges. Tyrannique et frondeuse tout à la fois, elle se vit successivement privée de ses droits politiques et féodaux et, à partir de l'année 1851, l'antique Bosnie eut le sort de toutes les provinces soumises de l'empire.

Trente-six ans après la conquête, c'est-à-dire en 1498, l'Herzégovine fut occupée par les armées de Bajazet II et incorporée à la Bosnie, dont elle partagea, depuis cette époque, la destinée.

Au cours de l'insurrection de 1875 et de 1876, l'on se préoccupa dans plus d'une chancellerie de l'éventualité d'une entente internationale qui ferait des deux provinces sœurs une seule principauté vassale pourvue des mêmes privilèges que la Roumanie et la Serbie (1). Ce projet n'eut pas de suite; l'on se persuada, non sans raison, que, eu égard aux divisions religieuses du pays, la transformation de la Bosnie et de l'Herzégovine en un État autonome constituerait pour elles une situation anormale et d'une durée problématique.

Déjà depuis plusieurs années, le gouvernement serbe était en instance auprès de la Porte pour obtenir d'être chargé de l'administration des deux provinces ses voisines et congénères (2). Cette

(1) Déclaration de l'Italie à l'Angleterre datée de mai 1876. — Opinion conforme de l'Angleterre et de la Russie consignée dans deux dépêches de lord Derby à lord Loftus en date du 19 mai et du 30 juin 1876.

(2) Entre autres arguments, il représentait que la Bosnie et l'Herzégovine rapportaient environ 60 millions de piastres et en coûtaient à la Porte, en

combinaison, momentanément abandonnée sous le coup d'événements contraires, fut reprise par le cabinet de Vienne en 1878, mais à son profit et sans les engagements onéreux auxquels le cabinet de Belgrade aurait consenti. Au Congrès de Berlin, il fut décidé d'un commun accord « que la Bosnie et l'Herzégovine seraient occupées et administrées par l'Autriche-Hongrie ».

Nous sommes ici en présence d'un protectorat sans précédents. Le sultan, jugé incapable de gouverner ses sujets bosniaques (1), en reste le souverain légitime, mais ne garde *aucun* des droits que les protectorats ménagent d'ordinaire aux protégés. Purement personnelle et dépourvue de *toute* sanction, sa souveraineté est en réalité un non-sens. L'administrateur étranger réunit toutes les prérogatives d'un maître absolu et il est d'autant plus libre dans sa gestion que les territoires qu'il détient ne font point légalement partie de son Empire.

« Lorsqu'un Etat, après avoir pris possession d'une province, l'a gouvernée paisiblement pendant une longue suite d'années, y a maintenu l'ordre et la sécurité, en a conservé et accru la prospérité aux dépens de ses finances, s'est concilié l'obéissance et quelquefois l'affection des peuples, les a fait vivre de sa vie nationale, il a acquis par là un droit digne de respect et de protection (2). »

Cependant dans le cas qui nous occupe l'Autriche-Hongrie, quelle que soit la durée du *statu quo*, ne pourra invoquer la prescription, car l'acte en vertu duquel il gère la Bosnie et l'Herzégovine reconnaît positivement le droit supérieur de la Turquie sur ces pays ; un Etat pas plus qu'un particulier ne peut prescrire contre son titre (3).

moyenne, 63, sans compter les dépenses extraordinaires nécessitées par les mouvements de troupes qui s'y opéraient incessamment.

La Serbie s'obligeait éventuellement à fournir à la Porte, sous telle garantie que l'on jugerait convenable, non seulement un tribut annuel, mais encore un contingent armé. — Voir lettre du prince Milan au grand vizir en date du 1^{er} juillet 1876.

(1) Voir la déclaration du comte Andrassy consignée dans le protocole 8 du Congrès de Berlin.

(2) V. Eug. Audinet, De la prescription acquisitive en droit international public (*Revue gén. de droit intern. pub.*).

(3) Une récente déclaration officielle faite à la délégation hongroise par le ministre commun des finances ne laisse guère de doute sur l'intention de

VIII

L'ILE DE CHYPRE.

L'Angleterre qui, en vertu d'une convention spéciale du 4 juin 1878, a été également chargée « d'occuper et d'administrer » l'île de Chypre, n'a pas acquis par cette délégation les mêmes droits que l'Autriche-Hongrie dans la province bosniaque et elle a contracté des obligations que cette dernière puissance n'a point assumées. La durée de son mandat a été subordonnée à la restitution éventuelle par la Russie de certains territoires asiatiques, tandis qu'aucune clause ne limite celle de la mainmise étrangère en Bosnie. La Grande-Bretagne, pour prix de la cession temporaire qui lui a été faite, a garanti à la Turquie son concours armé sans porter atteinte en plus d'un point à l'autorité souveraine du Sultan. C'est ainsi qu'elle doit verser au trésor ottoman le revenu de l'île après déduction des frais administratifs, qu'un tribunal religieux y est maintenu pour les musulmans, qu'un résident turc préside à la gestion des biens *Vakoufs*, qu'enfin la Porte dispose librement de toutes les propriétés appartenant à l'État et à la couronne impériale.

Aucune de ces conditions n'a été exigée du possesseur actuel de la Bosnie.

Il ne s'agissait point ici, comme dans la province slave, de l'intérêt direct de populations soumises à un pouvoir impuissant. L'anarchie ne régnait pas en permanence sur le sol insulaire de l'ancienne royauté latine et l'acte de 1878 avait été dicté par des considérations politiques auxquelles les Chypriotes étaient absolument étrangers.

Jusqu'à présent l'occupation a été moins favorable à l'île grecque qu'à la Bosnie et selon les propres déclarations du chancelier de

l'Autriche-Hongrie de se maintenir indéfiniment dans les deux provinces riveraines de la Save. Le 11 juin 1896, M. de Kallay a dit : l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine est pour la monarchie un intérêt vital ; il est donc nécessaire que notre position dans ces territoires soit solide et que nos voisins n'oublient *jamais* qu'il pourrait y avoir quelque danger à y toucher. *La Bosnie doit rester intangible pour tous.*

l'Echiquier « les tentatives faites pour y améliorer et y développer l'industrie et l'agriculture ont échoué » (1).

L'Autriche-Hongrie, elle, apportait dans l'accomplissement de sa tâche réformatrice une expérience locale d'ancienne date et elle a trouvé dans la personne de son mandataire un directeur habile que ses missions antérieures avaient familiarisé avec les mœurs, le caractère et la langue de ses ressortissants (2). L'Angleterre n'a point eu ce double privilège, et, pour ne citer qu'un exemple, elle a entendu inculquer au paysan chypriote les principes généraux de sa législation qui, à bien des égards, est obscure pour ses propres juristes (3).

Ce que nous avons dit de la prescription internationale à propos des deux provinces slaves de la Turquie d'Europe s'applique d'ailleurs à l'île ottomane (4).

IX

L'ÉGYPTE (5).

Le gouvernement turc, si contestable que paraisse aujourd'hui cette prétention, considère l'Égypte non comme un État proprement dit placé sous sa dépendance, mais comme une sorte de grand vilayet dont l'administration est remise à un vizir et en parcourant, en effet, la liste des *hatti-chériffs* qui concernent cette possession afri-

(1) Débats parlementaires de juin 1896.

(2) M. B. de Kallay.

(3) Il a été institué un tribunal suprême que préside le commissaire de la Reine, à la fois chef de l'exécutif et législateur. La juridiction de cette haute cour est générale. Cette création extraordinaire est sans doute transitoire.

(4) Au moment de clore ce chapitre, je relève que, par une singulière coïncidence, le ministre anglais des colonies a fait en plein parlement une déclaration analogue à celle du ministre des finances austro-hongrois aux Délégations. Le 12 août 1896, M. Ch. J. Chamberlain, interpellé sur la prolongation de l'occupation britannique, a exprimé l'avis que l'île de Chypre ne devait pas être restituée à la Turquie.

(5) J'ai compris, par exception, l'Égypte dans cette revue européenne parce qu'elle a toujours été intimement liée aux destinées de la Turquie et que sa condition n'a rien de commun avec celle des États africains qui feront l'objet d'une étude séparée dans le second volume de cet ouvrage.

caine, l'on ne peut disconvenir que leur teneur ne soit conforme à cette interprétation. Elle est également conforme, reconnaissons-le, au quadruple traité du 15 juillet 1840 et au memorandum collectif qui l'a suivi.

L'empereur des Ottomans se dit le souverain et non le suzerain de l'Égypte ; le khédivé n'est pas son vassal, mais son délégué ou lieutenant et le titre qu'il porte n'est qu'une des nombreuses qualifications attribuées au grand vizir et à laquelle avaient droit sous l'ancien régime tous les gouverneurs des pachaliks (1).

Depuis 1866, sans doute, le gouvernement de l'Égypte, déjà héréditaire par ordre de sénoriat, l'est devenu par ordre de primogéniture ; mais l'inamovibilité khédivale n'a pas empêché qu'en 1879 Ismaïl-Pacha ne fût « relevé de ses fonctions ».

D'autre part, la formule des investitures ne diffère point de celle des pouvoirs qu'un chef d'État délivre à un haut fonctionnaire dont il a éprouvé « les services, la droiture, la loyauté et qui mérite par ses connaissances spéciales » la mission qui lui est confiée (2).

Le khédivé est chargé de l'administration civile, financière et judiciaire de l'Égypte et il édicte à cette fin toutes les lois intérieures qu'il croit nécessaires. Il fixe et prélève les impôts *au nom du sultan* et il en dispose. La faculté de contracter des emprunts ne lui appartient que pour le règlement des dettes publiques intérieures.

Il a le pouvoir de passer des conventions avec les agents des États étrangers pour ce qui concerne les douanes, le commerce, la police, les postes, etc., mais sous la double condition que ces arrangements ne seront pas contraires aux traités politiques conclus par le souverain et qu'ils n'entreront en vigueur qu'après avoir été por-

(1) Les paroles suivantes adressées le 13 août 1893 par le sultan au khédivé actuel en présence des ministres de la Sublime Porte, confirment ce point de vue : Vous avez vu, ainsi que vos collègues, avec quelle sollicitude et quelle affection j'ai reçu S. A. le khédivé, que je considère comme mon fils et dont j'approuve entièrement la façon pleine de sagesse avec laquelle il *administre* le pays. Je vous charge, à votre retour en Égypte, de faire savoir aux ministres, fonctionnaires de l'État, notables, à tout le monde enfin, qu'en servant fidèlement le khédivé, ils accompliront leurs devoirs *envers moi* et mériteront mon entière satisfaction et confiance.

(2) Ce sont à peu près les termes du dernier firman adressé à Abbas-Hilmi-Pacha « auquel le khédivat a été conféré ».

tés à la connaissance et par conséquent soumis à l'approbation de la Sublime Porte.

L'armée égyptienne est une partie de l'armée ottomane ; elle concourt avec celle-ci à la défense de l'Empire et porte les mêmes drapeaux et insignes qu'elle. Son effectif ne peut dépasser un certain chiffre en temps de paix. Le sultan nomme les officiers d'un grade supérieur à celui de colonel. Ces dispositions s'appliquent également aux forces maritimes ; le khédivé ne peut faire construire des bâtiments blindés sans une autorisation du Divan.

La monnaie est frappée au coin impérial.

Il n'y a pas d'ordre de chevalerie en dehors des ordres turcs.

Les agents étrangers reçoivent leur bérat ou *exequatur* de la Porte.

L'administration égyptienne fournit un tribut annuel au trésor impérial.

En réalité, par l'effet de la tradition et des usages, l'autorité du sultan et la subordination du khédivé n'ont pas le caractère qui semble ressortir de cette analyse. L'Égypte jouit d'une autonomie presque entière ; elle représente de fait dans la communauté internationale une personnalité juridique distincte et son droit public est bien celui qui constitue la condition propre de la vassalité (1). Aussi la range-t-on communément dans la catégorie des États mi-souverains. Les consuls généraux résidant au Caire sont en même temps, pour la plupart, agents politiques, titre et qualité qui répondent précisément à la nature mixte d'un gouvernement autonome, mais non souverain, auprès duquel des ministres ne sauraient être officiellement accrédités. On ne délègue point d'agents et consuls généraux dans de simples circonscriptions administratives, telles que les vilayets ottomans.

Je relève d'ailleurs qu'en un point essentiel, l'autonomie égyptienne est plus large que celle dont jouissaient, avant leur complète indépendance, les Principautés-unies et la Serbie. Celles-ci n'étaient pas formellement autorisées, comme l'Égypte, à passer des conventions commerciales avec les États étrangers et le régime des douanes turques était légalement obligatoire pour elles. Un seul

(1) V. Bonfils dans *Manuel de droit internat.* et les auteurs qu'il cite, p. 97.

doute subsiste sur l'étendue de la liberté du khédivat en matière économique : à défaut de convention spéciale, est-ce le tarif ottoman qui fait loi ? En d'autres termes, le gouvernement égyptien peut-il obliger les États sans traités à accepter un tarif différent de celui que ces États ont négocié avec la Sublime Porte ? Le cabinet de Saint-Petersbourg est d'un avis contraire.

A une certaine époque, nous l'avons vu, les principautés de Moldavie et de Valachie dépendaient à la fois d'un suzerain et d'un protecteur. Telle est aujourd'hui la situation de l'Égypte, si ce n'est qu'entre le protectorat roumain et le protectorat égyptien, il y a la différence du droit au fait.

« J'ai perdu dans la personne du vice-roi d'Égypte un allié loyal », disait la Reine de la Grande-Bretagne dans le message qu'elle adressait au Parlement à la suite de la mort de Tewfik-Pacha. Il est permis de penser que dans la conscience du Premier qui a inspiré à sa souveraine ce témoignage de regret, l'expression d'allié rendait bien le sens du mot historique *cliens* et que cet hommage officiel valait en sincérité celui dont Rome protectrice honora publiquement la mémoire d'un Hiéron de Syracuse et d'un Juba de Mauritanie.

A juger les choses dans leur réalité contemporaine et au seul point de vue juridique, l'on ne voit guère en quoi le gouvernement anglais n'a pas accompli le programme que traçait en ces termes lord Dufferin dans son rapport de 1883 : « Si j'avais eu pour mission de placer l'Égypte sur le pied de vassalité d'un État indien, la perspective eût été tout autre. La main puissante d'un résident eût promptement fait plier tout devant sa volonté. »

N'est-ce point, en effet, à une lente et méthodique confiscation de l'autonomie égyptienne que procède l'Angleterre depuis quatorze ans sous le couvert d'un protectorat qu'aucun acte international ne lui a commis ? Est-il un service important de l'administration khédivale dont ses fonctionnaires ne se soient emparés et qu'ils ne dirigent en maîtres omnipotents ? Guerre, travaux publics, finances, instruction, justice, police et gendarmerie, douanes, postes, etc., tous ces offices sont aux mains de préposés anglais ; chaque ministre a son conseiller légal ou sous-secrétaire anglais dont il n'est le plus souvent que le prête-nom et les mudirats des

provinces eux-mêmes sont assistés sous des titres divers de musté-chars anglais.

L'armée en particulier est commandée par un sirdar anglais et comprend dans son effectif réduit soixante-neuf officiers anglais qui ont le monopole des grades supérieurs.

Il n'est pas jusqu'aux institutions internationales, telles que la commission de la caisse de la dette publique, les tribunaux mixtes, l'intendance sanitaire que la bureaucratie anglaise ne batte en brèche et qui ne se sentent plus ou moins menacées dans leur indépendance par des intrusions systématiques.

En conclusion, le khédivé règne et l'Angleterre gouverne ; elle gouverne, comme je le disais, sans mandat conventionnel et sa tutelle est d'autant moins légitime que le suzerain aspire notoirement, comme les Égyptiens eux-mêmes, à s'en délivrer.

X

LA TRANSYLVANIE.

En l'an 1004 la Transylvanie fut incorporée au royaume de St-Etienne et en resta partie intégrante jusque vers le milieu du XVI^e siècle tout en conservant ses chefs nationaux.

En 1535 sous l'administration de son Voyvode Ivan Zapolsky, elle s'érigea en principauté indépendante et réussit à se faire reconnaître comme telle par le souverain de la Hongrie Ferdinand I^{er}. Cette émancipation, qui, paraît-il, n'eut point pour effet de rompre complètement les liens d'une communauté cinq fois séculaire, fut en grande partie l'œuvre des Turcs qui s'étaient ménagé des intelligences dans le « Pays des Forêts » et lui préparaient le sort de la Moldavie et de la Valachie.

Déjà, comme dans ces deux Voyvodies, ils lui avaient imposé un tribut, en s'engageant à respecter son autonomie intérieure et à le garantir des incursions de leur armée.

A quelque temps de là, en 1575, le prince de Transylvanie, Etienne Bathory, succéda à Henri de Valois comme roi de Pologne

et fut remplacé par son frère Christophe. Etienne prit la principauté sous sa protection sans qu'un pacte formel consacraît ce rapport intime et Christophe, tout en se rapprochant des Osmanlis, se géra comme l'allié subordonné du souverain polonais. Il lui fournit même un corps auxiliaire de 5.000 hommes dans sa lutte contre la Russie.

La guerre qui éclata vers la fin du XVI^e siècle entre la Turquie et l'Autriche et qui dura quinze ans, suscita de graves embarras au prince Sigismond, successeur de Christophe. Sommé par les Turcs de prendre fait et cause pour eux, il hésita longtemps à se déclarer l'ennemi de la monarchie voisine dont un puissant parti soutenu par les jésuites cherchait à le rapprocher. Ce parti l'emporta et parvint même à obtenir que Sigismond abdiquât en faveur de l'Empereur Rodolphe.

En 1598, par un traité qui dut rester secret jusqu'à ce que l'on n'eût plus rien à redouter de la Turquie, la Transylvanie fit retour à la Hongrie et ses états jurèrent fidélité à l'Empereur sous la réserve expresse que ses franchises seraient sauvegardées.

La Hongrie toutefois ne resta pas longtemps en possession d'un territoire qu'elle devait à sa diplomatie plutôt qu'à ses armes. Le traité austro-turc du 11 décembre 1606, dit traité de Zsitvatorok, rétablit les précédentes relations de la principauté avec la Porte et en fit proprement un État vassal et tributaire au même titre que les principautés danubiennes. La suprématie ottomane se maintint pendant près d'un siècle dans la région des Carpathes et s'affirma par des actes publics qui offrent tous les caractères du protectorat.

C'est ce point surtout qui nous touche et que les faits, à défaut de documents diplomatiques, ne permettent pas de révoquer en doute (1).

Une courte énumération démontrera tout d'abord que la Porte s'était attribué le droit d'investiture du prince élu de Transylvanie, prérogative qu'elle exerçait déjà en Valachie et en Moldavie.

(1) Nous avons également remarqué l'absence d'actes officiels établissant clairement la nature des rapports de la Moldo-Valachie avec la Turquie. A plusieurs reprises le Divan a mis les Roumains au défi de présenter le texte authentique des capitulations dont ils se prévalaient (V. chap. III).

En 1607 le Vizir d'Ofen refuse formellement au nom de son maître de reconnaître Sigismond Rakoczy qu'il avait remplacé arbitrairement par un prince de son choix. Il institue Geczy en 1612 et Gabriel Bathory en 1613.

Lors de son avènement, Betlen Gabor, après avoir juré fidélité au Sultan « pour qu'il n'arrive pas malheur au pays », reçoit de Constantinople les insignes de sa dignité, c'est-à-dire un sceptre et un drapeau (1).

A sa mort, en 1629, le conseil d'Etat de Transylvanie mande des ambassadeurs au Sultan pour assurer son *placet* à l'élection de Catherine de Brandebourg comme princesse et à celle de Stephan Betlen comme gouverneur de la principauté.

Georges Rakoczy proclamé en 1631 est confirmé après avoir prêté à la Porte, sur son invitation, « le serment de fidélité et d'amitié ».

Le Grand Seigneur investit successivement Jean Kemeny en 1661, Michel Apafi en 1662, etc., etc.

Ainsi les états de Transylvanie désignaient librement leur prince et leur vote était déferé à la sanction du pouvoir supérieur (2).

Indépendamment de cette consécration suzeraine, la Transylvanie payait un tribut annuel (3) et devait mettre sur pied, toutes les fois qu'elle en était requise, un corps de troupes auxiliaires. Son concours armé fut exigé en plus d'une circonstance et particulièrement sous le règne de Murad IV au cours de ses guerres en Perse et en Pologne.

Quoique manifeste sous ces trois formes, la subordination de la principauté n'était pas absolue dans le domaine des relations étrangères. Des alliances furent conclues à différentes époques par le gouvernement princier avec plusieurs puissances, telles que le Danemark, la Hollande, l'Angleterre, les états de la Saxe inférieure et la France. Mais notons-le, et cette observation nous servira dans nos

(1) De même que le Sénat romain gratifiait les chefs des tribus africaines d'un manteau brodé et de bandelettes, signes du commandement (V. notre INTRODUCTION).

(2) Le privilège des états a été formellement confirmé par le gouvernement turc en 1612 et en 1661.

(3) D'abord 10,000, puis 16,000 ducats.

considérations générales, le Divan ne se faisait pas faute de contrôler la politique extérieure de son vassal et au besoin de lui imprimer une autre direction. En 1645 il lui ordonna de rompre avec la France et avec la Suède; douze ans plus tard, il blâma Georges Rakoczy de s'être immiscé dans les affaires de Pologne « sans sa permission » et lui enjoignit de rappeler son armée.

L'administration intérieure du pays était abandonnée à son chef. Cependant le suzerain ne s'abstint pas toujours d'y intervenir lorsqu'un intérêt majeur le lui commandait. Lors des dissentiments qui s'étaient élevés entre Catherine de Brandebourg et Stephan Betlen, un firman fut lu à Klausenbourg qui prescrivait de sévir contre les meneurs des deux partis « sans quoi l'armée du Sultan viendrait rétablir la concorde, ce qui serait un remède un peu cher ».

Quoique ostensiblement soumise et fidèle aux Osmanlis, la Transylvanie ne laissait pas que d'entretenir des rapports suivis avec la Hongrie à laquelle la rattachaient le souvenir d'un long passé et l'identité de ses institutions. La Hongrie de son côté considérait le démembrement de la principauté comme temporaire et se persuadait que le rétablissement de l'union était aussi nécessaire à l'une qu'à l'autre (1). Un traité secret conclu en 1615 entre Mathias II et Betlen Gabor témoigne clairement de ces mutuelles dispositions.

Après le siège et la délivrance de Vienne, la fortune des armes restant contraire aux Turcs, Charles de Lorraine envahit la Transylvanie et prépara les voies à son annexion à la monarchie des Habsbourg. Dans un « diplôme » de 1691 l'Empereur Léopold déclara que la principauté relevait désormais de son autorité, que l'assemblée nationale élirait le gouverneur et les hauts fonctionnaires et voterait les lois, mais que ses actes seraient régulièrement soumis à la sanction impériale.

Ces conditions rencontrèrent une vive opposition au sein des états qui, tout en acceptant en principe le régime austro-hongrois, jugèrent qu'elles les privaient d'un droit national essentiel, celui de choisir leur prince, droit que la Porte n'avait point contesté.

Quoi qu'il en soit, à sept ans d'intervalle, le traité de paix de Car-

(1) V. Fessler, *Histoire de Hongrie*, IV.

lovitz stipula que la Turquie renonçait à la Transylvanie et la cédait à l'Autriche.

En récapitulant les faits qui se rapportent à la domination des Osmanlis dans le pays des Carpathes, l'auteur d'une histoire estimée de la Hongrie (1) constate que « la situation de la Transylvanie d'alors était heureuse » et que forte de l'appui des Sultans, gouvernée par des princes patriotes sous l'empire d'une constitution sagement pondérée, la principauté était parvenue à un tel degré de prospérité intérieure et avait acquis un si haut crédit au dehors que son alliance était recherchée.

En recueillant ce jugement d'une portée toute relative, je pense involontairement à l'explication par laquelle Betlen Gabor semblait avoir voulu excuser aux yeux de ses sujets ses témoignages de déférence à l'égard de la Sublime Porte. « J'ai juré fidélité au Sultan, dit-il, pour qu'il n'arrive pas malheur au pays. » Ces paroles me paraissent caractériser avec une singulière franchise la nature propre de la protection ottomane et elles ne sont au fond que la paraphrase de la clause par laquelle le Sultan, en imposant un tribut à la Transylvanie, antérieurement au traité de Zsitvatarok, s'engageait à la mettre à l'abri des incursions de son armée.

Cette sauvegarde était de la valeur de celle à laquelle Jean Bodin fait allusion lorsqu'il dit : « et le plus souvent la pension est payée au protecteur, non pas tant pour être garanti des ennemis que du protecteur même » (2).

XI

LA TURQUIE.

Au point de vue spécial de cette étude, l'histoire diplomatique de la Turquie n'a-t-elle plus rien à nous apprendre en dehors des huit peuples dont j'ai essayé de résumer en quelques traits saillants le passé et la condition juridique ?

(1) Cité dans la note précédente.

(2) *La République*, V, ch. 6, p. 556.

Ce n'est point aux Régences barbaresques que j'entends ainsi faire allusion et moins encore aux îles grecques auxquelles certaines franchises ont été octroyées dans la suite des temps. Ces îles (1) ne formaient point des États et relevaient exclusivement de la puissance ottomane, et quant aux Régences africaines (2) elles se géraient en communautés indépendantes, ne reconnaissant d'autre suprématie que celle du Khalifat (3).

Mais en considérant dans son ensemble ce corps social que nous venons d'observer dans quelques-unes de ses parties, ne s'aperçoit-on pas que le sujet de ces considérations est loin d'être épuisé ? Le gouvernement turc lui-même ne fléchit-il pas sous le poids d'un protectorat bien autrement lourd que les protectorats dont l'exemple nous est fourni par l'histoire de ses propres vassaux ? L'ingérence européenne dans les affaires intérieures de l'empire ottoman ne constitue-t-elle pas, de nos jours, une tutelle incomparablement plus étroite que celle dont la Russie s'était assuré le privilège dans les principautés danubiennes ?

Je voudrais démontrer ce point en spécifiant dans l'ordre chronologique et, je puis dire, sans aucun parti pris, les prérogatives souveraines auxquelles les sultans ont successivement et positivement renoncé.

Partout, en pays de chrétienté, un étranger, qu'il soit simple résident ou qu'il ait élu domicile, est justiciable des tribunaux locaux, comme l'indigène ; les lois nationales le protègent dans sa vie, dans son honneur, dans sa liberté, dans son culte, dans sa propriété. En Turquie, il a ses propres juges et ses propres lois et ce bénéfice lui est si peu contesté, qu'en l'absence d'un représentant de son gouvernement, il peut recourir à la juridiction d'une mission européenne quelconque. Le mot, dans ce dernier cas, répond précisément à la chose : l'étranger est officiellement qualifié de protégé.

On connaît les causes particulières de cette différence qui, à l'origine, n'avait point aux yeux de la Porte l'apparence « d'un ostracisme ».

(1) Samos, Naxie, Milo, Andros, Santorin, Syra, Candie.

(2) Alger, Tunis, Tripoli.

(3) La Tunisie au point de vue international, par Ed. Engelhardt (*Revue de droit international* de 1884).

cisme injuste », caractère que les hommes d'Etat turcs lui attribuent aujourd'hui (1).

Dans le domaine *de la foi*, il est arrivé que les engagements divers obtenus des sultans n'ont pas moins compromis leur indépendance que les concessions *judiciaires* édictées par les capitulations.

La France est le premier État qui ait exercé en Turquie un protectorat confessionnel effectif, régulier et reconnu (2). Après elle, l'Autriche (3), puis la Russie (4), et en dernier lieu, l'Angleterre et la Prusse (5), ont successivement acquis le *droit* de veiller à la pratique libre de leur culte dans les provinces ottomanes.

Tout d'abord, ces interventions séparées que légitimaient des stipulations individuelles de portée diverse, ne visaient point les communautés chrétiennes indigènes. Elles prirent cette extension lorsque, par le Hatti-humayoun de 1856 (6), la Porte s'obligea, vis-à-vis des grandes puissances, à maintenir non seulement les privilèges anciens des confessions étrangères, mais encore ceux qu'elle avait spontanément accordés dès les premières années de la conquête, à ses propres sujets chrétiens.

Jusque-là, du moins, la religion mahométane restait soustraite à tout contrôle extérieur et l'on sait qu'en Turquie, religion et gouvernement se confondent. Or, en 1878, au Congrès de Berlin, le sultan dut faire l'abandon de cette dernière immunité en s'engageant à respecter la liberté de conscience même vis-à-vis de ses coreligionnaires, c'est-à-dire en répudiant l'un des axiomes fondamentaux du droit national, celui en vertu duquel un musulman ne peut jamais renier sa foi pour en embrasser une autre (7).

(1) *La Turquie devant l'Europe*, par Fuad-Pacha, 1858.

(2) Ordre du Sultan Mouzaffir de 1023 ; firman donné au palais de Daoud-Pacha en 1030, etc. — « Après 1510 on considère que la France a le protectorat des Lieux-Saints et on l'interprète comme conférant au roi la tutelle et la défense de toutes les caravanes occidentales, ainsi que l'administration et la direction des établissements chrétiens » (de Maulde dans *La diplomatie au temps de Machiavel*, I, p. 154.

(3) Traités de Carlovitz de 1699, de Passarovitz de 1718, de Belgrade de 1739, etc.

(4) Traité de Kutchuk-Kainardji de 1774, etc., etc.

(5) A partir de 1840.

(6) §§ 2 à 6.

(7) Article 62 du traité du 13 juillet 1878. Voir à ce sujet Ed. Engelhardt, *La Turquie et le Tanzimat*, I, p. 129 à 131.

L'Europe, toutefois, dans ses relations plus intimes avec l'Empire qui, pendant des siècles, était resté en dehors du concert international, ne devait pas se contenter de ces désistements.

Déjà en janvier 1856, l'ambassadeur d'Angleterre à Constantinople remettait au Divan un *memorandum* qui débutait ainsi : « La question des privilèges dont jouissent *ab antiquo* les communautés des différents groupes chrétiens, est tellement liée avec celle des *réformes administratives* que toutes deux semblent devoir se ranger dans le même cadre. Les rapprocher, de manière à faire disparaître les différences qui séparent les musulmans des raïas, serait un pas de géant dans la voie de la régénération de l'empire. »

Ces observations autorisées peuvent être considérées comme les premiers rudiments du Hatti-humayoun que je citais à l'instant et que le gouvernement turc, au lendemain de la guerre de Crimée, soumettait solennellement au Congrès de Paris. Le Divan avait compris, non sans trouble, la signification de cette démarche à laquelle il s'était longtemps refusé, car l'acte qu'il plaçait ainsi sous le patronage des puissances *était une charte des droits civils et politiques de tous les sujets du sultan.*

En discutant, il y a douze ans, cet incident des négociations de la paix de 1856 (1), je rappelais que dès l'année 1855, la Turquie s'était vivement défendue contre la prétention de ses alliés de *garantir* par une convention formelle les immunités des chrétiens ottomans. Selon les propres déclarations d'Ali-Pacha (2), une telle immixtion aurait atteint le chef de l'État dans ses prérogatives les plus sacrées, tout en affaiblissant aux yeux des populations ce prestige et cette intégrité de commandement si essentiels à l'unité et à la force de l'autorité souveraine.

Les puissances jugèrent à propos de tenir compte de ces représentations, sans se priver toutefois, d'une manière absolue, des sécurités qu'elles avaient eu en vue dans leurs premières ouvertures. L'article 9 du traité de Paris fut le résultat de cette transaction. Tout en constatant « la haute valeur de la communication (du Hatti-humayoun) faite au nom de la Porte, les parties contractantes déclara-

(1) *Revue de droit international* de 1880.

(2) *Memorandum* du mois de mai 1855.

rèrent « qu'il n'en saurait résulter pour elles le droit de s'immiscer, soit collectivement, soit séparément dans les rapports du sultan avec ses sujets, ni dans l'administration intérieure de l'empire ».

Logique en apparence, cette clause renfermait au fond deux propositions contradictoires, car l'on ne pouvait admettre qu'en exigeant de la Turquie, malgré ses résistances, la remise officielle de son firman et en attachant à ce fait l'importance dont témoigne le texte même qui s'y rapporte, les membres du Congrès aient accompli une formalité vaine et qu'ils n'aient pas réellement entendu donner aux populations chrétiennes un gage positif, une preuve certaine de leur sollicitude dans le présent et dans l'avenir.

D'ailleurs, les précédents de l'article 9, c'est-à-dire les actes des discussions dont il était issu, donnaient un démenti évident à la formule d'abstention destinée à calmer les susceptibilités turques.

En effet, comme en convenait le plénipotentiaire ottoman en représentant le Hatti-humayoun (1), l'octroi du firman impérial avait pour but « de réaliser les prévisions » des préliminaires de paix par lesquels l'Autriche, la France et la Grande-Bretagne avaient stipulé, d'accord avec la Turquie, que les immunités politiques et religieuses des raïas seraient dûment assurées (2). Il y avait ainsi connexité intime entre le Hatti-humayoun et les préliminaires de paix ; la nouvelle charte se liait directement à un engagement international dont les signataires du traité de Paris étaient autorisés à réclamer l'entière exécution.

Prétendre que par le dernier paragraphe de l'article 9 les puissances se sont sciemment privées du droit de contraindre la Turquie à l'application des réformes convenues en principe dans les préliminaires, c'est-à-dire dans les clauses qui résumaient les points essentiels de leurs conventions définitives, équivaldrait à énoncer cette proposition absurde : vous avez pris vis-à-vis de nous l'engagement d'améliorer le sort des chrétiens auxquels nous prenons le plus vif intérêt ; mais à quelque régime qu'il vous convienne de les soumettre, nous renonçons d'avance à nous en plaindre et à plus forte raison à user contre vous de moyens coercitifs.

(1) Protocole 2 du 18 février 1856.

(2) Quatrième point des préliminaires du 1^{er} février 1856.

L'expérience, une expérience de plus de quarante ans, a pleinement confirmé la justesse de cette argumentation, et c'est ainsi que la même stipulation qui semblait devoir sauvegarder l'indépendance intérieure du sultan vis-à-vis de ses sujets, a pu être invoquée par les grands cabinets qui revendiquaient au contraire, pour l'Europe, le pouvoir de restreindre cette indépendance en tant qu'elle porterait préjudice aux chrétiens ottomans. Qu'il se soit agi des rapports de l'Empire avec ses États vassaux ou que l'autorité turque ait été mise en cause dans les provinces directement soumises à ses lois, aucun événement de quelque gravité ne s'est produit dans le domaine de l'administration turque qui n'ait mis le Divan aux prises avec les gouvernements étrangers. Ceux-ci sont intervenus ou comme cosignataires d'un acte conventionnel ou comme gardiens des principes généraux qui régissent la communauté internationale, ou même simplement comme défenseurs des droits de l'humanité.

Il n'en existait pas moins, depuis le traité de 1856, un texte formel qui interdisait aux puissances de s'interposer entre le sultan et ses sujets. Le sultan dut rendre un jour, si inoffensive qu'elle fût restée, l'arme que le Congrès de Paris avait laissée entre ses mains. Le 31 mars 1877, les gouvernements représentés à la Conférence de Londres consignèrent dans le protocole une déclaration par laquelle ils se promettaient « de veiller, par l'intermédiaire de leurs ambassadeurs à Constantinople et par leurs agents locaux, à la façon dont les *promesses* du gouvernement turc seraient exécutées ». Or, ces promesses consistaient en un programme de réformes qui *n'étaient en majeure partie qu'une réédition du Hatti-humayoun de 1856* (1).

Le Congrès de Berlin mit de nouvelles bornes à l'autonomie déjà bien amoindrie de la Sublime Porte. Cette autonomie fut à ce point mesurée qu'en la considérant dans ce que Puffendorf appelait sa première partie potentielle, c'est-à-dire dans le pouvoir constituant, l'on se demande quelle est la province européenne ou asiatique dont l'organisation soit absolument soustraite aux influences extérieures. Récapitulons les faits :

(1) Voir le *memorandum* dit de Berlin du 13 mai 1876.

La principauté de Bulgarie établit elle-même son pacte constitutionnel et gère seule ses affaires intérieures. Le règlement de la Roumélie est l'œuvre d'une commission internationale. Cette commission doit examiner et reviser au besoin le statut de l'île de Crète et les statuts analogues destinés aux autres vilayets de la Turquie d'Europe. La Bosnie et l'Herzégovine, ainsi que Chypre, sont respectivement administrées par une puissance étrangère. L'Angleterre, par la même convention qui lui livre l'île chypriote, « a le droit de s'ingérer désormais dans le gouvernement de toutes les provinces d'Asie soumises à la loi ottomane (1) ». La Porte est tenue de faire connaître périodiquement aux grands cabinets les réformes introduites dans les provinces habitées par les Arméniens (2).

Rappelons enfin que d'ancienne date, depuis 1861, le Liban a été doté d'une constitution internationale.

A part ces restrictions diverses qui font de l'autorité constituante des sultans une sorte de *nudum jus*, il n'est aucun intérêt gouvernemental d'ordre proprement national, aucun service d'administration publique au sujet desquels le gouvernement turc ne soit exposé à recevoir de l'étranger des directions plus ou moins impératives (3). En sorte que l'on peut dire en toute vérité que « la Turquie est en tutelle (4) » et que par « la surveillance dont elle est l'objet dans ses actes quotidiens, sa souveraineté est à peu près mise à néant (5) ».

L'Empire n'a plus, selon l'expression de Lord Salisbury (6), « qu'une indépendance relative » et cette indépendance est bien de la nature de la *dubia libertas* qui caractérisait la condition des *inservientes* romains. Remarquons seulement cette différence entre les Turcs modernes et les clients de Rome : ceux-ci conservaient

(1) Dépêche de M. Waddington à l'ambassadeur de France à Londres en date du 21 juillet 1878.

(2) En 1895 les puissances lui ont soumis un programme de réformes qu'elle applique aujourd'hui dans ses provinces asiatiques et même européennes.

(3) Voir notamment les instructions publiées dans les *Blue Books* de 1856 à 1875, etc.

(4) Dépêche du duc Decazes du 10 janvier 1876.

(5) Dépêches de lord Derby des 14 juillet et 27 septembre 1879.

(6) Deuxième protocole du congrès de Berlin de 1878.

d'ordinaire l'autonomie administrative et abandonnaient au protecteur le soin de leurs intérêts au dehors. Les Turcs, au contraire, sont atteints dans leur liberté intérieure tout en conservant les prérogatives extérieures que le droit des gens reconnaît aux peuples souverains.

Un juriste anglais justement apprécié, Lorimer, en comparant cette situation anormale à celle des empires chinois et japonais qui, eux, dit-il, n'ont point place dans les conseils des nations civilisées, y découvre des analogies avec le « régime de la protection ». Dans les considérations générales qui suivront ces analyses, je spécifierai en quoi l'*intervention* conventionnelle, telle que je viens de la décrire, s'écarte du protectorat proprement dit et en quoi elle s'en rapproche (1).

XII

LA PAPAUTÉ.

En ouvrant ce XII^e chapitre qui nous reporte dans une autre région d'Europe, j'ai hâte d'expliquer à quel titre le St-Siège figure en tête de cette nouvelle série historique.

Dans les premières années du VIII^e siècle, Rome relevait encore de Constantinople et était gouvernée par un duc ou *patrice* impérial. En l'an 731 l'hérésie orientale des iconoclastes fournit au pape et à la population romaine l'occasion de s'émanciper, sinon de la suzeraineté byzantine, du moins de l'autorité directe de son délégué qui fut chassé.

(1) M. Despagnet (*op. cit.*, p. 85) se demande si, eu égard aux multiples restrictions que subit la Turquie dans son indépendance intérieure, cet empire n'est pas réellement placé sous le protectorat des grandes puissances. « Tel est, dit-il, le *point de vue nouveau* que nous comptons envisager dans cette partie importante de l'histoire des protectorats ». Or pour développer cette thèse *nouvelle* (p. 116 à 112) l'auteur adopte tous les arguments que je viens de produire et dont la publication, je suis encore obligé de le dire, est antérieure de quatre ans à son propre ouvrage. (V. *Revue de droit international de 1892*).

Devenus chefs effectifs de la ville, les papes songèrent à s'assurer la protection des princes francs entre les mains desquels résidait alors la vraie puissance en occident et, à cette fin, ils se mirent sous leur *patronage* en vertu d'un pacte formel que la langue du temps qualifiait de *commendatio* et par lequel le client ne reconnaissait pas seulement la supériorité du protecteur, mais se soumettait positivement à son pouvoir en lui prêtant serment de foi et de sujétion (1).

Cette subordination particulière constituait d'autant moins un protectorat proprement dit que le chef de l'Église continuait à dépendre nominalement de l'Empire et ne traitait pas comme chef d'État.

Sans doute plus tard, les relations extérieures de la papauté changèrent, lorsque dégagés de tous liens vis-à-vis de Constantinople, affranchis de la domination des rois lombards, les papes acquirent une véritable souveraineté temporelle.

L'on peut douter que cette transformation ait essentiellement contribué à la puissance extraordinaire qui mit les nations européennes aux pieds des successeurs de saint Pierre. Ce point sort de notre sujet. Ce qu'il nous importe de marquer en le soulignant, c'est qu'au moyen âge, le pape représentait la plus haute autorité internationale. Sa primauté était sans doute toute morale et n'avait d'autres armes que les conseils, la censure, l'excommunication : elle ne s'en manifestait pas moins avec une force singulière dans la sphère politique, car la conscience de la catholicité reconnaissait dans le vicaire de Jésus-Christ le magistrat suprême, gardien de la foi des traités, l'arbitre des princes, le conciliateur de leurs différends.

Cependant, si dans ce rôle supérieur que le cérémonial diplomatique accuse encore de nos jours, le pouvoir spirituel de la papauté se suffisait à lui-même, le soin et la défense des intérêts multiples de l'Église universelle nécessitaient l'appui du pouvoir séculier et, sous ce rapport, la curie romaine se trouvait dans une dépendance relative vis-à-vis des grandes monarchies de la chrétienté.

(1) Etienne II écrivait à Pépin : *nos in vestris manibus commendavimus.*

Depuis Charlemagne, le Saint Empire s'attribuait la protection de la communion catholique et celle de son chef, pontife et prince temporel à la fois, mission que la France revendiqua au même titre et à laquelle, dans la suite des temps, elle eut une part prépondérante. C'est à ce seul point de vue que la condition juridique de la papauté nous intéresse ici.

Cette condition, Grégoire XI, dans un bref du 12 janvier 1378, la définissait clairement tout en déclarant qu'à ses yeux le « roi très chrétien » était réellement « son bras dextre », le principal garant de sa double souveraineté. *Nec permittant*, dit-il en réclamant le secours du roi et de l'empereur, *ipsam ecclesiam, prout nec progenitores eorum et PRESERTIM REGIS FRANCIE, permiserunt suis in conspectibus sic immaniter sub impiorum pedibus conculcari; ad CUIUS DEFENSIONEM et AUXILIUM IDEM etiam imperator specialiter juramento astringitur ac etiam tenetur.*

Ce pressant *memento*, Louis XI, à un siècle d'intervalle, semble le commenter et l'interpréter en dictant ce langage aux ambassadeurs qu'il mande à Rome : « Si N.-S. Jésus-Christ a investi saint Pierre, prince des apôtres et ses successeurs de l'office pastoral pour conserver les ouailles du Seigneur dans la vraie croyance, dans l'union, dans le service de Dieu, c'est Lui aussi qui a constitué les rois de France conservateurs et *protecteurs* particuliers et spéciaux de la foi catholique, de la sainte Église romaine et des *souverains pontifes*; à tel point que chaque fois qu'on a vu le pape attaqué par les infidèles ou même chassé du siège apostolique de Rome, on a vu aussi le roi de France appeler ses armées et sa noblesse, se transporter en personne près du pape ou ailleurs, attaquer l'adversaire et, avec la grâce de Dieu, vaincre et replacer les souverains pontifes sur leur siège. C'est pourquoi les rois de France ont bien mérité et obtenu le titre de rois très chrétiens et l'empire dans le royaume (1) ».

Le mandat traditionnel si pompeusement rappelé par un grand prince qui se faisait de la religion un moyen de gouvernement, n'é-

(1) Ces deux textes sont empruntés à *La diplomatie au temps de Machiavel*, de M. DE MAULDE qui consacre un long et très intéressant chapitre aux trois autorités du moyen âge, le pape, l'empereur et le roi de France (1, p. 22 à 69).

taît assurément pas un protectorat dans l'acception que ce terme comporte aujourd'hui. Les papes du moyen âge n'en éprouvaient aucune *minutio majestatis* ; « pères communs des fidèles » en même temps que rois des rois, ils le considéraient comme une assistance essentiellement filiale dont ils se sentaient plutôt grandis que diminués.

Je ne saurais mieux faire ressortir la nature particulière de ces rapports qu'en citant le passage suivant extrait de l'ouvrage que je viens de citer en note (1) : « il n'y a qu'une cour où toute puissance chrétienne se croit le droit d'intervenir ouvertement, la cour de Rome. Il y va même de l'intérêt de chaque pays d'intervenir le plus possible ; on se fait gloire de tenir là par des fondations, par des établissements, par des institutions, par des monuments nationaux, une grande place pour paraître grand. De même qu'en vertu du principe de la république chrétienne, le pape s'estime partout chez lui, tout le monde se retrouve chez soi à Rome. C'est le foyer commun où l'on se rencontre comme des enfants, même ennemis, trouvent leur point de contact au foyer paternel » (1).

XIII

LES ROYAUMES DE NAPLES ET DU PORTUGAL.

Nous ne rangerons point parmi les États protégés dans le sens étroit de ce mot, le royaume de Naples qu'un ancien pacté rattachait au Saint-Siège. Ce pacte, qui remontait à la conquête normande, c'est-à-dire au commencement du XI^e siècle et que les différentes maisons régnantes des Deux-Siciles ont formellement ou tacitement confirmé, érigeait la monarchie méridionale en fief de l'Église et l'obligeait à un tribut annuel qui consistait en une haque-née blanche et en une bourse de 7,000 ducats.

Ce don, les rois de Naples affectèrent plus tard de le considérer comme un simple hommage pieux, plutôt que comme le signe d'une

(1) I, p. 139, *op. cit.*

véritable vassalité, et ils se crurent d'autant plus autorisés à l'expliquer ainsi qu'ils se géraient et étaient traités par toutes les puissances en souverains indépendants. A cet égard leur situation rappelait jusqu'à un certain point celle des Régences barbaresques vis-à-vis du chef de la religion mahométane ; elle prit fin en 1817 sous le règne de Ferdinand IV devenu Ferdinand I^{er} (1).

Quoique la subordination du Portugal vis-à-vis de la papauté eût la même origine (elle datait du commencement du XIII^e siècle) le titre de l'acte qui la définissait contenait les énonciations d'un protectorat formel ; il était ainsi conçu : *de susceptione ejus (regis) regnique et in eo successorum in protectione S. S. Ecclesiae cum integritate honoris et dignitate quae ad reges pertinet*. L'acte lui-même délivré par Innocent III le 16 mai 1212 énonçait : *decernimus ergo ut nulli omnino hominum liceat personam tuam aut heredum tuorum et etiam praefatum regnum temere, perturbare aut ejus possessiones auferre, vel ablatas retinere, minuere aut aliquibus vexationibus fatigare*. Et pour celui qui enfreindrait cette défense « *districtae ultioni subiaceat* ».

Cette sanction consistait évidemment dans le simple recours aux peines ecclésiastiques ; elle n'en était pas moins redoutée au sein de la communion des fidèles.

Ajoutons d'ailleurs qu'à l'exemple des rois de Naples, Alphonse de Portugal affirmait ne s'être engagé à payer tribut au pape que *pro simplici et amplioris reverentiae argumento*.

XIV

LA RÉPUBLIQUE DE GÈNES.

L'Italie fournit une ample matière à l'étude du sujet qui nous occupe, ce qui s'explique par le morcellement de son unité ethni-

(1) Je dois cependant mentionner que les Papes considéraient le royaume de Naples comme appartenant au patrimoine de St-Pierre. Cette prétention est clairement avouée dans cette déclaration de Calixte III : « que le royaume de Naples est dévolu au St-Siège après la mort d'Alphonse d'Aragon (Dumont, *Recueil des traités*, III, p. 249).

que et par les rivalités intérieures et étrangères dont elle a été longtemps le champ clos. La République de Gènes par l'importance de son rôle comme par ses vicissitudes s'impose la première à notre attention.

Dans une récente monographie diplomatique, je recueillais cette observation que l'histoire ottomane a bien des fois vérifiée : chez les « orthodoxes » et les catholiques, quand ils sont en présence, la religion l'emporte presque toujours sur le patriotisme, et leur aversion mutuelle est si profonde que, domination pour domination, ils préfèrent d'ordinaire celle de leur ennemi commun (1).

Les partis politiques qui divisèrent les États d'Italie et y entretenirent la guerre civile pendant près de trois siècles, n'étaient pas animés de dispositions moins haineuses les uns vis-à-vis des autres, et quand, épuisés par leurs luttes fratricides, nobles et plébéiens, guelfes et gibelins en venaient à conclure une sorte de trêve, c'était le plus souvent pour se placer sous la dépendance d'une puissance étrangère.

Les factions génoises ne se sont pas fait faute de ces abdications temporaires, car on n'en compte pas moins de dix dans la période qui s'étend de 1311 à 1528.

Je n'ai point à décrire en détail chacune de ces crises qui marquent autant d'éclipses partielles dans le glorieux passé de la cité ligurienne. Il me suffira d'en indiquer le caractère général, sauf à insister sur les faits qui intéressent plus spécialement cette histoire.

Constatons tout d'abord qu'en se donnant pour un temps à un prince étranger, la République conserve son existence propre comme État et sauvegarde sa souveraineté dans ses principaux attributs. Elle n'a plus sans doute la libre direction de ses relations extérieures, mais ce renoncement même n'est pas absolu. Sa soumis-

(1) *Revue d'histoire diplomatique* de 1891. La confédération balkanique, par Ed. ENGELHARDT. Barras en ses mémoires exprime la même idée lorsqu'il dit : dans les sectes politiques comme dans les sectes religieuses, ce qu'on hait de préférence ce sont les adversaires les plus rapprochés de nous ; un élève de Jansenius déteste plus un élève de Loyola qu'un sectaire de Mahomet.

sion est toujours subordonnée à certains pactes qui, en posant des limites à l'autorité du pacificateur, stipulent qu'il la défendra contre ses ennemis.

Telle est, sauf les nuances, la portée des conventions qui défèrent successivement « la seigneurie » de Gènes à l'empereur Henri VII en 1311, au roi de Naples Robert en 1331, à l'archevêque de Milan, Jean Visconti, puis à ses neveux en 1354 et 1355.

Ces trois substitutions qui s'accomplissent en moins de vingt-quatre ans, et qu'un annaliste national qualifie de vils marchés et même de *infamissime cessioni*, démontrent par elles-mêmes que les cabales n'avaient point désarmé et que vicaires ou gouverneurs impériaux ou royaux s'étaient montrés impuissants dans l'œuvre de conciliation qui semblait leur raison d'être.

En 1396, au milieu de dissensions nouvelles, le doge Antoniotto Adorno, homme ambitieux et turbulent, réussit à convaincre ses concitoyens que la tutelle française serait plus efficace que celles dont son pays avait fait vainement l'épreuve. « Il n'y a pas à présumer, dit-il à peu près au conseil de la cité, qu'un rapprochement sincère et durable s'opère jamais entre nous c'est-à-dire entre des ennemis séculaires que séparent les rancunes, les injures empoisonnées, les jalousies et le souvenir du sang répandu. Je vous propose de rechercher *la protection* d'un prince puissant... La protection étrangère est bienfaisante ou funeste selon le caractère du protecteur ; celle du seigneur de Milan serait insupportable ; ce voisin malintentionné méconnaîtrait les engagements que vous lui auriez imposés. Mais il y a un prince assez généreux pour apprécier à sa valeur le sacrifice que vous seriez disposés à consentir et qui remplirait fidèlement les devoirs auxquels ce sacrifice l'obligerait. Doux et loyal par nature, le roi de France est d'ailleurs séparé de vous par les monts ; vous n'avez pas à craindre qu'il vous gouverne par la force et il est assez rapproché pour vous secourir si vous êtes menacés. »

Le conseil se rendit à ces raisons plus ou moins sincères et désintéressées (1) et envoya deux ambassadeurs à Charles VI

(1) Antoniotto Adorno reçut 40.000 ducats du roi.

pour lui offrir la seigneurie de la cité et de son territoire. L'entente s'établit sous le bénéfice des clauses suivantes, qui furent signées par les deux délégués du doge et par deux délégués royaux :

« 1^o Les Génois constituent le roi vrai seigneur de Gênes et lui soumettent toutes les juridictions de la ville ;

« 2^o En tous les lieux de terre et de mer où il est d'usage d'arborer le drapeau de la république, on hissera en même temps un drapeau qui portera d'un côté les armes du roi de France et de l'autre les armes de l'empereur (1) ;

« 3^o Le roi nommera un gouverneur français qui administrera la cité et son territoire selon les règles et les statuts de la république. Ce gouverneur disposera de deux voix dans le conseil, comme précédemment les doges ; il recevra un traitement annuel de 85.000 livres. Il aura sous ses ordres deux vice-gouverneurs, des gardes, etc., comme les doges. Il sera assisté de douze conseillers ou anciens qui seront choisis par moitié, les uns parmi les nobles, les autres dans le peuple de telle sorte que guelfes et gibelins y figurent dans des proportions égales. En l'absence du gouverneur, le conseil pourra délibérer comme s'il était présent ;

« 4^o Le roi ne pourra imposer aucune charge pécuniaire à la république, ni l'obliger à obéir à un pape plutôt qu'à l'autre. Si le roi voulait se servir de troupes ou de navires de Gênes, il aurait à fournir leur solde ;

« 5^o Les Génois s'obligent à avoir pour ennemis, et à combattre les ennemis du roi, sans préjudice toutefois des engagements qu'ils pourraient avoir contractés vis-à-vis de l'empereur grec et du roi de Chypre, et, d'autre part, le roi s'oblige à défendre les Génois avec toutes ses forces contre leurs ennemis, à récupérer dans le délai de quatre mois toutes les forteresses et toutes les juridictions qui leur ont été enlevées (2). Les Génois s'engagent à donner au roi et à lui consigner les forteresses qui seront occupées par des sujets français. »

(1) L'empereur prétendait à une sorte de suzeraineté sur les États italiens.

(2) Notamment celle de Savone.

« 6^o Le roi ne pourra transférer à aucune autre personne la seigneurie de Gènes ;

« Toutes ces conventions régiront les rapports de Gènes avec le roi et avec ses successeurs. »

Il apparait de ces arrangements que la république ligurienne, tout en prêtant hommage de fidélité au roi de France, ne concède pas au mandataire royal plus de droits que n'en avaient les doges, qu'indépendamment de son autonomie intérieure, qui reste à peu près entière, elle se réserve une certaine liberté d'action même dans le domaine des affaires extérieures. Mais il n'en ressort pas moins que le pouvoir « seigneurial » ainsi reconnu emprunte une double sanction à un pacte qui, tout en livrant les forteresses nationales à des troupes exclusivement françaises, crée entre les deux États une sorte d'union personnelle.

Les Génois sans doute ne considèrent pas que cette union implique une subordination proprement féodale ; ils se refusent à y voir la consécration d'une déchéance qui réduit leur république à la condition d'État vassal. Ils ont conclu une alliance inégale qui, tout en respectant leurs franchises, a donné, suivant l'expression d'Aristote, au plus puissant plus d'honneur et au plus faible plus de secours. Ils se persuadent qu'ils sont des confédérés (1).

En fait, quoique sujets du roi de France, ils ne sont pas citoyens français, car il faut pour cela des lettres expresses de naturalité. Or, la naturalité, d'après la doctrine du temps, tient au lieu de naissance, et aucun acte civil ou politique ne saurait la modifier. Les conquêtes postérieures de Milan et de Naples n'eurent pas pour effet de naturaliser Français les habitants de ces contrées ; elles n'établirent entre eux et la France qu'un lien en quelque sorte fédératif (2).

(1) C'est à ce titre que, trois ans avant la négociation de 1396, les nobles génois proposèrent un traité dont l'original, dépourvu de la sanction du roi, a été déposé aux archives de France. (Coll. Dupuy, vol. 359.)

(2) DE MAULDE, t. I, p. 147, *loc. cit.*

Cet auteur ajoute que même la naturalisation ne faisait pas du naturalisé un « bourgeois, un régnicole ». Elle conférait une dispense, une faveur « pour habiter, acheter et posséder comme un vrai sujet ». C'est sous ces conditions que Louis XII fit présent de la naturalité française à Savone, en 1509.

Cependant, aux yeux du gouvernement royal, l'union franco-génoise n'était pas aussi inoffensive que ses bénéficiaires le prétendaient. Le protecteur, lui, s'attribuait positivement la qualité de suzerain, ainsi que plusieurs lettres patentes en font foi. Le maréchal Boucicaut, gouverneur de Gênes, affirmait son caractère de délégué du suzerain et c'est en invoquant les prérogatives de la suzeraineté qu'après la révolution de 1409, il conseillait de faire séquestrer et éventuellement de *confisquer* les biens des Génois résidant en France. Or, le système des confiscations usité à cette époque pouvait se rattacher au système féodal qui le légitimait en cas de forfaiture, de trahison ou de révolte.

Au fond, la situation juridique qui résulte de l'acte de 1396 était de nature mixte, c'est-à-dire qu'elle participait à la fois du régime de la suzeraineté et de celui du protectorat.

Les principautés danubiennes, nous l'avons vu, eurent pendant plus d'un demi-siècle un suzerain et un protecteur ; mais ces deux « supériorités » étaient exercées par deux chefs d'État différents, tandis qu'ici l'on peut dire jusqu'à un certain point qu'elles se confondaient dans la même personne.

Il convient d'ailleurs de reconnaître qu'alors déjà, c'est-à-dire vers le XV^e siècle, la suzeraineté tendait à se transformer, qu'elle se réduisait souvent à un simple droit d'hommage qui n'entraînait pas nécessairement pour l'investi la perte de sa souveraineté. C'est ainsi qu'en 1417 les États du Hainaut affirmèrent solennellement leur indépendance, quoique l'empereur fût suzerain de la Hollande et de la Zélande (1).

Enfin, pour ne négliger aucune des considérations qui expliquent le sentiment des Génois sous l'empire des seigneuries étrangères, ne doit-on pas aussi tenir compte du fait que dans les républiques italiennes l'idée de patrie n'excluait pas l'intervention d'administrateurs non indigènes et qu'il fut longtemps d'usage que le podestat

(1) A un siècle d'intervalle (le 6 décembre 1495), Maximilien I^{er} invoque sa prétendue suzeraineté sur les États d'Italie « pour absoudre les Génois du serment prêté par eux à la France ». Cette ingérence fit l'effet d'une sorte d'anachronisme ; on la tint pour non avenue.

appartint par son origine à un autre pays que celui qu'il était appelé à gouverner ?

Notons, comme dernier commentaire de l'acte de 1396, qu'à l'encontre des déditions antérieures qui étaient limitées dans leur durée, l'autorité conférée à Charles VI est transmissible à ses successeurs.

Cependant, quelque bienfaisant que le représentent les annales génoises (1), le gouvernement dévolu à la France ne résista pas plus de quatorze ans aux compétitions intestines. Il cessa en 1410.

Dans la période troublée qui suivit cette rupture, l'on voit la république offrir pour un an « la capitainerie et la présidence » au marquis de Montferrat, puis rétablir l'institution des doges indigènes pour restaurer peu après la seigneurie du duc de Milan.

Ce dernier changement s'effectue aux mêmes conditions que celles précédemment convenues avec la couronne de France, quoique le duc Philippe eût repoussé toute clause écrite en invitant les Génois à se fier à sa bonne foi et à sa libéralité. Gènes maintient ses privilèges avec non moins de jalousie que sous le principat de Charles VI et elle fait acte de souveraineté même vis-à-vis de puissances étrangères. En 1428, le sénat et le conseil traitent de la paix avec le roi Alphonse sans faire mention du duc de Milan. Or, le droit de traiter est corrélatif du droit de faire la guerre, et ces deux attributs ne se concilient pas en général avec la condition de vassalité (2).

La république ligurienne, selon le mot de Goffredo Lomellini, est comme une balle qui passe d'une main dans une autre, ne sachant ni garder la liberté, ni supporter la servitude. Elle retourne en 1456 à la France sous Charles VII, puis en 1464 au duc de Milan François, auquel elle est cédée en fief par Louis XI et qui la transmet à son fils Galéas sans que les Génois toutefois reconnaissent les titres en vertu desquels les ducs de Milan se déclarent, comme seigneurs

(1) Mgr AGOSTINO JUSTINIANI, *Annales de la république de Gènes* de 1537. Édition de 1854. L. V.

Inscription gravée sur l'une des tours du Castelletto. *Loc. cit.*, L. V.

(2) En 1404, sous le gouvernement du maréchal Boucicaut, la république s'était livrée à la piraterie comme mesure de représailles contre Venise, et la piraterie est un fait de guerre.

de Gênes, « les plus fidèles, les plus dévoués, les plus obéissants feudataires » du roi très chrétien (1).

Ces attributions successives s'opèrent toujours selon les *capitoli* de la cité, c'est-à-dire sans doute que les protégés continuent à jouir des prérogatives énumérées dans le pacte de 1396. Il y a lieu cependant de remarquer, en ce qui concerne la dédition de 1464, qu'à part l'occupation effective de la ville et de ses forts pour laquelle il recevait une indemnité annuelle, le gouvernement du duc François fut à peu près nominal ; les Génois se gèrent à leur guise, « selon leurs habitudes », et il arriva même qu'ils négocièrent une trêve avec le roi d'Aragon en 1467 et un traité de paix avec le roi d'Espagne en 1493. Ils signifièrent en outre leur neutralité au gouvernement napolitain, quoique relevant indirectement de la France, c'est-à-dire d'un belligérant (2).

Ajoutons enfin que Venise entretenait un résident à Gênes.

Au commencement du XVI^e siècle, l'union directe qui subordonne de nouveau la république à la France devient plus étroite. A la suite d'une révolte contre l'autorité de Louis XII, la protection royale, issue d'abord d'un rapprochement spontané, prend un caractère unilatéral qui ne laisse à la cité ligurienne qu'une autonomie précaire. Sans dépouiller en fait les Génois de leurs franchises, Louis XII entend les *brider* (3). Après avoir fait lacérer et brûler publiquement les livrets des conventions antérieures et remplacer sur les monnaies l'effigie impériale par des fleurs de lis, il annonce solennellement, par l'organe du procureur général, que désormais le droit de conquête règne seul et que « Gênes est réunie au domaine de la couronne pour être gouvernée à la manière française » (4).

François I^{er} recueille et continue cette tradition ; les Génois sont « ses bons, féables et obéissants subgectz », et, suivant le protocole

(1) Louis XI, faisant allusion à un retour éventuel de la république sous la seigneurie directe de la France, aurait dit : « Si les Génois se donnaient à moi, je les donnerais au diable ».

Il envoya, en 1478, un ambassadeur recevoir l'hommage du duc de Milan.

(2) Voir leur lettre du 22 août 1494 adressée à l'amiral napolitain.

(3) Il ordonna la construction d'un fort qu'il dénomma *Blighia* (bride).

(4) Au moment d'entrer à Gênes, Louis XII, tirant son épée du fourreau, dit à haute voix : « Gênes la Superbe, je t'ai domptée par les armes ».

adopté par Andrea Doria lui-même, il est « leur roi et souverain seigneur ».

C'est évidemment dans cette phase de son histoire que la république se sent le plus déprimée, et si elle n'a pas entièrement perdu son individualité politique, celle-ci est à ce point effacée qu'on la passe sous silence dans les grandes transactions européennes.

Nous avons eu un exemple analogue de cet affaïssement momentané de l'organisme national dans les principautés de Moldavie et de Valachie, que des capitulations plaçaient sous le protectorat des sultans ; les deux États danubiens subirent plus tard les lois de la conquête ottomane, sans que toutefois la personnalité roumaine disparût complètement (1).

La fortune ayant abandonné la France dans sa lutte contre Charles-Quint, les Génois, dans une commune pensée de délivrance et de mutuelle conciliation, recherchent la protection du vainqueur, qui accueille leurs vœux et promet de n'attenter jamais à leurs libertés. Négligés d'abord dans les négociations de paix de Cambrai (1529), omission qui autorisait François I^{er} à les considérer comme des sujets rebelles, ils sont compris dans le traité de Crespy (1544) et leur indépendance est formellement reconnue.

Ils ne tardent pas cependant à reprendre, sous le successeur de Charles-Quint, le joug qu'ils avaient momentanément secoué. Philippe II, qui visait à confondre Gènes dans ses possessions italiennes et à ériger en seigneurie le pays ligurien, réussit, grâce à la recrudescence des discordes civiles, à se faire attribuer pour une durée de trois ans le droit de réformer le statut de la république, et il parvint à exercer sur elle une autorité quasi-souveraine.

L'Espagne, puis l'Autriche dominent à Gènes jusqu'à la fin du XVI^e siècle.

(1) Il n'est pas sans intérêt de constater que, même sous le règne autocratique de Louis XII, Gènes correspond officiellement avec Rome, Florence, Venise et envoie même des ambassades d'obédience aux papes Jules II et Léon X. Or l'obédience était due par tout souverain et les ambassades d'obédience, alors qu'elles étaient admises, équivalaient à la reconnaissance la plus solennelle de la souveraineté. On ne s'explique guère qu'en présence de Léon X, les ambassadeurs de la république aient pu répondre aux protestations de l'ambassadeur français qu'eux et leur doge n'avaient rien de commun avec le roi de France ». (Manuscrit Dupuy, 247.)

Sous le règne de Louis XIII, la France regagne son ancienne influence dans la péninsule, et Gênes flotte et louvoie entre les deux puissances rivales qui se disputent son protectorat. Selon la comparaison de ses historiens, elle navigue au milieu des orages comme un vaisseau que dirige un pilote habile et résolu, bravant les écueils et *flottant toujours*.

Ses destinées nous échappent à partir du XVIII^e siècle, c'est-à-dire qu'elles ressortent du cadre que définit le titre général de ces études.

En résumé, si l'on excepte la période de soumission qui correspond aux règnes de Louis XII et de François I^{er} (et cette restriction n'est même pas absolue), le régime des déditions génoises tenait à la fois de la suzeraineté et du protectorat. Le chef d'État étranger, dont les Génois recherchaient « la sauvegarde », était conventionnellement le *seigneur* de la république ; mais sa suzeraineté, parfois purement honorifique, ménageait d'ordinaire à la cité ligurienne une autonomie qui allait souvent jusqu'à l'exercice de certaines prérogatives de souveraineté, telles que le droit de paix et de guerre et le droit d'ambassade.

Ce relâchement des liens féodaux, que l'usage tendait à généraliser de plus en plus, laissait à l'État subordonné une somme de libertés qui lui permettaient jusqu'à un certain point de conserver son caractère de *personne internationale*, et qui l'autorisaient dès lors à se considérer moins comme vassal que comme protégé.

La grande cité méditerranéenne, grâce à sa vitalité, a survécu jusqu'à la fin du XVIII^e siècle à ce partage intermittent de l'autorité gouvernementale. A quel degré de puissance extérieure ne serait-elle point parvenue si elle avait eu la cohésion de sa rivale de l'Adriatique !

XV

LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO.

La politique extérieure de Monaco, considérée au point de vue spécial de cette étude, présente dans ses annales cinq fois séculaires de nombreuses coïncidences avec celle de la République ligurienne,

dont je viens de rappeler les vicissitudes, exemple singulier de turbulence et de mobilité chronique.

Ces coïncidences, qui se rattachent pour la plupart aux alternatives des interventions étrangères en Italie, n'impliquent pas toutefois, dans les rapprochements des deux États avec leurs voisins plus puissants, les mêmes mobiles, ni surtout les mêmes engagements. Sous ce double rapport, la principauté a sa conduite, ses allures, sa physionomie propres, et elle occupe une place à part dans la revue des protectorats.

A l'issue de la période militante de son histoire, c'est-à-dire à partir du XV^e siècle, le souci de sa sécurité impose à la seigneurie des Grimaldi des pactes de courte durée, qui participent des alliances inégales en ce sens qu'ils ne créent pas, cela se conçoit, des obligations réciproques équivalentes et que, tout en confirmant et en préservant la souveraineté du plus faible, elles dénotent, par leur dispositif, son infériorité. Ce genre particulier de convention était qualifié d'*adherentia* ou de *recommandatio*, termes que la langue vulgaire traduisait par *aderenza* ou *accommandigia*; il excluait par lui-même l'idée d'une dépendance féodale antérieure et prenait fin soit à une échéance fixe, soit après la guerre ou la négociation en vue de laquelle il avait été conclu.

Le premier acte qui ouvre la série des « adhérences » monégasques est celui par lequel Jean Grimaldi « est reçu dans la recommandation » de Florence, 5 août 1424. Le seigneur de Monaco s'engage à avoir les mêmes amis et les mêmes ennemis que la République, à ne conclure ni paix, ni trêve séparées, à entretenir dans ses eaux les galères et les troupes florentines, à mettre une galère bien armée et équipée à la disposition de Florence..., à offrir chaque année à l'église Saint-Jean, soit en personne, soit par un chevalier, un *pallium* de soie d'une valeur et d'une qualité répondant à la dignité de la commune de Florence et au rang du donateur.

Par contre, la République s'oblige à *aider et à protéger le seigneur de Monaco contre toute agression*, à lui fournir des subsides, à le comprendre nominativement dans tout traité de paix et de trêve (1).

(1) *Documents historiques de Monaco*, publiés par G. SAIGE, n° XIII.

La clause relative à l'hommage public que Florence exige de son confédéré rappelle, comme si elle avait le même sens, la formule connue par laquelle le jurisconsulte Proculus définissait les rapports des peuples clients avec Rome (1).

A en juger d'après certains textes extraits de documents de l'époque, un contrat pareil d'*adherentia* aurait été signé en 1428 entre Monaco et le duché de Savoie.

A vingt ans d'intervalle, de singuliers arrangements interviennent entre ces deux États. Jean Grimaldi, seigneur indépendant en tant que maître de la forteresse de Monaco, se dédouble pour obtenir le patronage du duc de Savoie et se garantir du côté de Nice et de la Turbie : il abandonne à ce prince la suzeraineté de Menton et de Roquebrune. Le seigneur de Monaco, sans se lier comme tel, bénéficie indirectement de la protection qui lui est due comme possesseur de deux fiefs oblat (2).

En 1477, Lambert Grimaldi revêt non pas deux, mais trois qualités différentes en pactisant avec le duc de Milan. Il jure fidélité au duc comme citoyen de Gênes ; il se fait admettre comme « adhérent » ou « recommandé » en tant que seigneur de Monaco ; il promet enfin ses services pour les fiefs de Menton et de Roquebrune (3). Il est à la fois sujet, vassal et confédéré. C'est à ce dernier titre seul qu'il peut invoquer les garanties découlant du protectorat.

Vers la fin du XV^e siècle, Monaco « tient le parti » de la France et en devient le client. C'est par lettres patentes que « la sauvegarde royale » lui est accordée et que ses franchises et libertés sont expressément maintenues (4). Est-ce à dire que la protection étran-

(1) Voir page 22.

(2) *Documents historiques*, n° LXXXVI, *loc. cit.*

(3) *Loc. cit.*, n° CCLXIV.

(4) Lettres patentes des 14 janvier, 10 juillet 1498, 11 mai 1507.

Telle en est la formule ordinaire :

« Savoir faisons que Nous avons prins et mis iceluy seigneur de Monégue, ensemble ses subjectz, chateaulx, possessions, etc., en nostre protection et sauvegarde especial et le maintenons en ses préhéminences, prérogatives, franchises et libertez esuelles luy et ses prédécesseurs seront trouvés avoir esté d'ancienneté et aussi qu'il soit défendu de toutes forces, violances, oppressions et molestations indeues. »

gère lui est octroyée et qu'elle ne ressort pas d'un contrat proprement dit ? D'après les usages diplomatiques de l'époque, les lettres patentes équivalent souvent à des traités, quoique unilatérales dans la forme.

Il se peut toutefois que Jean Grimaldi se soit prévalu de ce caractère particulier des rapports qui l'unissaient à la monarchie voisine lorsque, en 1505, il répondait avec hauteur à un envoyé de Marseille chargé d'aplanir un différend local : « Vois-tu, je ne relève (*yo non tengo niente*) ni de la France, ni de Gênes, ni d'aucun autre État, de l'Espagne pas plus que des autres ».

L'on remarque ici, comme ailleurs, cette tendance instinctive de l'amour propre national à s'abuser sur la portée des faits les plus patents, lorsqu'ils impliquent un renoncement, une sorte de désappropriation partielle du domaine souverain. N'avons-nous pas vu, à la cour des papes Jules II et Léon X, les ambassadeurs génois décliner très nettement le concours de l'ambassadeur français, alors que la république de Gênes était non pas même seigneurie, mais partie intégrante de la monarchie de Louis XII ?

Cependant, en 1512, un lien plus étroit s'établit entre le protecteur et le protégé. Les lettres « de sauvegarde » délivrées à Lucien Grimaldi le 20 février de cette année sont suivies d'une ratification en règle du seigneur de Monaco. L'union qu'elles consacrent repose sur des obligations textuellement bilatérales et crée un véritable protectorat (1).

Douze ans plus tard, les circonstances amènent Lucien Grimaldi à rechercher la protection de Charles-Quint. Un traité est signé à Bur-

(1) Je traduis le principal passage des lettres de 1512 : « Sur l'humble supplication de notre aimé et féal Lucien Grimault, seigneur de Mourgues, vu que lui et ses prédécesseurs ont toujours été sous la protection des rois de France, qu'il désire continuer sa loyauté envers Nous, avoir pour amis, Nos amis, Nos ennemis pour ennemis, soutenir et défendre nos droits, voulons et entendons que le dit S^r Grimault ne soit aucunement diminué, ne soit empêché en ses droits, juridictions, supériorités, prérogatives et préhéménances, et le prenons sous Notre protection, sûreté et sauvegarde spéciales ».

Ces lettres ont été ratifiées en ces termes : « Lucien de Grimault, seigneur de Mourgues, promet en bonne foi tenir, observer et adimpler les dites déclarations, observations et toutes autres qualités et choses contenues aux dites lettres royales et à icelles ni aucune d'icelles jamais contrevenir ».

gos le 7 juin 1524, par lequel le seigneur de Monaco se déclare homme lige du monarque et stipule expressément qu'il prêtera serment de fidélité pour sa seigneurie, érigée en fief impérial.

Cependant, cinq ans plus tard, un important correctif est apporté à l'acte de Burgos, à la suite du désaveu infligé par Augustin Grimaldi à son négociateur. Charles-Quint consent à annuler la clause de suzeraineté, en gratifiant de sa protection le seigneur *souverain* de Monaco et en s'engageant à le comprendre nominativement dans les traités de paix, contre la promesse faite par celui-ci de rester l'ami des amis de l'empereur et l'ennemi de ses ennemis (1).

A la longue, l'Espagne introduit à Monaco une garnison nationale entretenue à sa solde et placée sous le commandement plus honorifique qu'effectif du protégé. Cette mesure, paraît-il, éveilla singulièrement les susceptibilités du peuple monégasque, qui y vit une atteinte à son autonomie, et Gênes s'apprêta un moment à soutenir ses velléités de protestation et de résistance. L'occupation militaire n'était donc pas considérée alors comme le complément naturel, comme la sanction logique d'une alliance inégale librement contractée et qui devait avoir pour but essentiel la défense du plus faible dans son indépendance territoriale ? Il n'en est pas moins vrai que le pacte d'*aderenza* du XV^e siècle est devenu un protectorat intégral et déjà se dégage dans ses traits caractéristiques le type des protectorats modernes.

Sous le ministère du cardinal de Richelieu et à la faveur d'une politique de plus en plus entreprenante qui menaçait l'Espagne dans sa prépondérance en Italie, le prince de Monaco (2) songe à renouer les relations intimes qui l'inféodaient autrefois à la couronne de France. A la suite de négociations secrètes auxquelles le père Joseph prend une part active, un traité de protectorat formel est conclu à Péronne le 14 septembre 1644. Il dispose, comme le traité espagnol de 1605, que Monaco sera occupé par une garnison française dont le prince sera le capitaine et qui devra lui obéir. Le prince recevra de Sa Majesté

(1) Le traité fut maintenu dans sa teneur primitive et les dispositions postérieures qui le rectifiaient figurèrent dans les ratifications délivrées par Charles-Quint le 5 novembre 1524 (n^o CCCCVIII, t. II, *loc. cit.*).

(2) Charles-Quint avait conféré ce titre aux Grimaldi en 1524.

des patentes qui l'institueront gouverneur de la place au même titre, avec la même solde et la même autorité que les gouverneurs des places de France. « Sa Majesté laissera le dit prince en sa liberté et souveraineté de Monaco, de Menton et de Roquebrune, sans que la garnison royale ou autre l'y puisse troubler et s'ingérer jamais en ce qui est de la dite souveraineté de terre et de mer, et moins encore au gouvernement et justice de ses peuples ou administration de ses biens. Le Roi gardera et défendra le prince et ses sujets contre qui que ce soit qui les voudrait indument offenser ; il les fera comprendre en tous arrangements de paix. »

Le traité de Péronne et les actes secondaires qui le complètent, président aux rapports de Monaco avec la France pendant un siècle et demi. Ils offrent cette particularité que le protégé, reconnu souverain d'un territoire étranger, est en même temps citoyen et fonctionnaire français (1). Nous avons déjà vu qu'au XV^e siècle, les Grimaldi, seigneurs indépendants, se réclamaient de leur qualité de citoyens de la république de Gènes.

Incorporé à la France en 1792 et « replacé en 1814 dans les conditions où il se trouvait avant son annexion » (2), Monaco passe sous la protection de la Sardaigne en 1815, substitution pure et simple qui ne doit rien changer aux conditions de l'ancien pacte de Péronne (3).

Conformément à ce précédent, la principauté, livrée aux troupes sardes, conserve, avec sa souveraineté, son entière autonomie administrative et économique, prérogative qui l'autorise notamment à battre monnaie, à recevoir et à accréditer des consuls et à arborer un pavillon de commerce national. Le protecteur lui-même entretient un agent consulaire à Monaco.

Quelle est aujourd'hui la condition juridique de la principauté au point de vue international ?

En vertu du traité de Turin du 24 mars 1860 par lequel la Sardaigne a abandonné à la France l'arrondissement de Nice (*circondario di Nizza*), Monaco, jusqu'alors enclave sarde, est devenu en-

(1) En vertu d'un acte de naturalisation daté du 8 juillet 1644.

(2) Art. 3 du traité de paix du 30 mai 1814.

(3) Art. 1^{er}, § 4, du traité de paix du 20 novembre 1815, lequel est suivi du traité sardo-monégasque du 8 novembre 1817.

clave française sans qu'aucune disposition spéciale ait réglé sa situation vis-à-vis de l'un ou de l'autre des contractants.

Le protectorat auquel la Sardaigne pouvait attacher du prix à l'époque où le petit État ligurien faisait, pour ainsi dire, corps avec elle, n'avait plus sa principale raison d'être, et d'ailleurs les droits politiques qui en dérivait étaient désormais dépourvus de sanction.

Aussi devait-on considérer la renonciation du gouvernement royal aux privilèges que lui reconnaissaient les traités de 1815 et de 1817 comme un sous-entendu de la négociation de 1860.

Cette déduction, fondée sur la nature des choses, s'est trouvée confirmée par des faits postérieurs dont les cabinets de Turin, de Florence et de Rome ne se sont jamais avisés de mettre en doute la légitimité.

S'il est un intérêt que la puissance protectrice doit avant tout sauvegarder, c'est l'intégrité territoriale de son allié et l'indépendance intérieure de celui-ci vis-à-vis des tierces puissances. Le protectorat, ainsi que la tutelle, serait un vain mot, s'il était loisible au protégé, comme au pupille, de disposer librement de son bien, de l'aliéner en tout ou en parcelles ou d'en livrer la gestion directe à des mains étrangères. L'engagement tacite qui résulte sous ce double rapport de l'alliance inégale, est souvent l'objet d'une stipulation formelle, et l'on pourrait en citer des exemples tant anciens que modernes (1).

Or, en 1861 et en 1865 (2), le prince de Monaco, sans l'intervention de la Sardaigne, a cédé à la France, contre indemnité, tous ses titres sur les communes de Menton et de Roquebrune, qui formaient à peu près les deux tiers de son domaine et pour le reste, il s'est entendu avec le gouvernement français, qui s'est chargé de l'administration des douanes, des postes, des télégraphes, de la police sani-

(1) Le pacte conclu le 23 février 1447 entre Gênes et Monaco énonçait que Jean Grimaldi n'aliénerait pas la place de Monaco, ni aucune portion de son territoire.

En ces derniers temps, le sultan de Zanzibar, protégé de l'Angleterre, a cédé à l'Italie plusieurs ports de la côte d'Afrique, sous la réserve du consentement du gouvernement anglais.

(2) Conventions des 2 février 1851 et 9 novembre 1865.

taire etc., tout en ménageant le libre passage pour ses troupes de garnison (1).

Cette prise de possession, cette délégation qui met entre des mains étrangères la plupart des services publics, la servitude qui, au point de vue militaire, fait de Monaco une sorte de prolongement du territoire français, les gouvernements du Roi Victor-Emmanuel et de son successeur les ont constamment respectées et comme elles sont en elles-mêmes, en tant qu'affirmation de l'autonomie souveraine du prince, la négation des attributs inhérents au protectorat, l'on doit admettre que les droits conférés à la Sardaigne en 1815 sur la principauté ont cessé d'exister.

Il y aurait même, suivant la théorie de l'école italienne, *présomption légale* de renonciation à ces droits, c'est-à-dire, prescription, car l'abstention de l'ancien protecteur date de plus de trente ans (2).

Pendant si, par sa position géographique comme par la nature de ses engagements conventionnels, Monaco se trouve vis-à-vis de la France dans un état de dépendance effective, l'on ne saurait en conclure que le protectorat français a été substitué au protectorat sarde, car, à part les restrictions administratives qu'il a consenties, le prince garde la direction de son gouvernement et de sa politique extérieure. Le droit de légation lui appartient et plus d'une convention internationale démontre qu'il représente un véritable État souverain (3).

Quant à son droit publique interne, Monaco n'a pas de constitution ; il est sous le régime des ordonnances princières (4).

(1) Le gouverneur général est français, ainsi que la plupart des fonctionnaires administratifs ; il préside le Conseil d'État dont font partie les chefs du parquet et du tribunal. La garde princière et la gendarmerie placées sous les ordres du gouverneur général sont recrutées en France.

(2) V. PASQUALE FIORE, *Droit international codifié*, art. 562.

(3) Monaco compte à l'étranger sept légations et quarante-quatre consulats. Il a conclu dans ces derniers temps plusieurs conventions d'extradition.

(4) Je suis en complet désaccord sur la question du droit public de Monaco avec Holtzendorf qui le considère comme douteux et surtout avec Heffter-Geffcken qui sont d'avis que la principauté est encore sous le protectorat de l'Italie.

XVI

LA RÉPUBLIQUE DE SAINT-MARIN.

L'histoire ancienne fait mention de la petite cité de Pindinisso, située, comme un nid d'aigle, sur un gigantesque rocher dans « l'âpre Cilicie », et qui, grâce à ses défenses naturelles, conserva son autonomie pendant de longs siècles au milieu des populations belliqueuses dont elle était entourée. Alexandre le Grand lui-même respecta ses franchises, comme, après lui, les rois de Macédoine et d'Égypte.

C'est à des conditions physiques analogues, comme à l'exiguïté de son territoire, que la République de Saint-Marin doit d'avoir sauvé son indépendance au cours des vicissitudes italiennes.

Les Monténégrins, eux aussi, auraient inévitablement subi le sort des Serbes, leurs voisins et congénères, si les Montagnes-Noires ne les avaient maintenus au-dessus du flot mahométan.

Vers la fin du IV^e siècle, un tailleur de pierres du nom de Marino, venu de Dalmatie, s'établit et fonda un ermitage sur le mont Titian, qui s'élève dans la Romagne, à quelques kilomètres de la mer. Des habitants de Rimini, attirés par la réputation de sainteté du solitaire, se groupèrent bientôt autour de lui et, à la longue, une petite colonie se développa sous son patronage, noyau de la *republi-chetta* qui existe encore aujourd'hui.

Des terres furent achetées plus tard à des seigneuries et à des monastères des environs, et une constitution rudimentaire régît le peuple sammarinésien.

Au XII^e siècle, deux magistrats supérieurs ou consuls exerçaient à la fois les pouvoirs exécutif et judiciaire, tandis qu'une assemblée composée des chefs de famille représentait le pouvoir législatif.

A différentes reprises, et notamment au cours du XIV^e siècle, Saint-Marin eut à défendre ses libertés contre les seigneurs limitrophes, et plus particulièrement contre les évêques et légats qui, dans leur zèle apostolique, prétendaient l'annexer au domaine de l'Église.

La plupart de ces tentatives échouèrent grâce à l'intervention conciliante des souverains pontifes.

Au XV^e siècle, la communauté du mont Taurus était reconnue comme État par le Pape, par le roi de Naples et par les autres princes et républiques d'Italie.

De 1500 à 1503, elle se crut sérieusement menacée par César Borgia et elle proposa à la république de Venise une sorte d'*aderenza* qui l'aurait mise dans la dépendance, *sub imperio* de la Sérénissime. Venise ne jugea pas devoir accepter la demi-sujétion de sa *carissima sorella* et, dès lors, les Sammarinésiens conclurent un pacte avec le duc Guidobal d'Urbino, qui leur promit sa protection.

Plus tard, vers le milieu du XVI^e siècle, les papes Jules II et Paul III leur garantirent solennellement leurs privilèges, menaçant de l'excommunication quiconque voudrait y porter atteinte.

Cependant, les engagements du Saint-Siège n'avaient pas alors la portée de conventions proprement dites. Au commencement du XVII^e siècle, un véritable traité de protectorat, longuement délibéré par le Conseil de Saint-Marin, fut signé par Clément VIII et les délégués de la république.

Ce fut encore un pape, Clément X, qui délivra les Sammarinésiens de l'occupation violente de leur territoire par Alberoni.

Quand le général Bonaparte envahit la Romagne, Monge fut député en son nom au mont Taurus, « pour adresser à ses habitants un salut fraternel ». « La liberté, leur dit-il dans un langage quelque peu emphatique, la liberté qui, dans les premiers jours d'Athènes et de Thèbes, transforma les Grecs en un peuple de héros, qui, dans les temps de la république, fit faire des prodiges aux Romains, qui depuis et pendant le court intervalle qu'elle a lui sur quelques villes d'Italie, renouvela les sciences et les arts et illustra Florence, la liberté était bannie de l'Europe presque entière ; elle n'existait qu'à San-Marino, où, par la sagesse de votre gouvernement, citoyens, et surtout par vos vertus, vous avez conservé ce dépôt précieux à travers tant de révolutions et défendu son asile pendant une longue suite d'années. Je viens, de la part du général Bonaparte, au nom de la république française, assurer l'ancienne république de San-Marino de la paix et d'une amitié inviolable. »

Les annales du pays constatent que Napoléon III, fidèle à la tradition du fondateur de sa dynastie, fut le premier souverain qui reçut à sa cour un chargé d'affaires de la *republichetta*.

Le droit public de Saint-Marin a toujours conservé l'esprit essentiellement patriarcal des institutions primitives. Il y avait une apparente anomalie dans le fait que les deux magistrats suprêmes issus des suffrages séparés de la cité et de la campagne concentraient entre leurs mains les pouvoirs exécutif et judiciaire. Ce cumul, cependant, répondait aux mœurs d'une société étroitement unie comme une grande famille, où les conflits se réglaient le plus souvent à l'amiable et dans un sentiment de commune fraternité. D'ailleurs, en maintes circonstances, dans les cas graves sans doute, l'on faisait intervenir des jurisconsultes étrangers qui assistaient temporairement les consuls, sans toutefois les suppléer dans leur rôle de conciliateurs.

La constitution actuelle sépare, à titre permanent, les deux attributions ; elle peut se résumer ainsi :

Le gouvernement proprement dit appartient à deux capitaines régents qui changent tous les six mois ; ils sont élus par un conseil de douze membres se renouvelant chaque année dans la proportion des deux tiers. Ce conseil fonctionne comme corps intermédiaire entre les capitaines et l'*Arringo*, ou conseil général, qui, formé de soixante membres, est investi du pouvoir législatif. L'*Arringo* ne se réunit d'ordinaire qu'une fois l'an. Il nomme pour trois ans le magistrat chargé de l'administration de la justice.

Au point de vue international, Saint-Marin est un État souverain placé sous la protection amicale et exclusive, ou plutôt, d'après la formule officielle, *sous l'amitié protectrice exclusive du roi d'Italie*. Ces termes, chacune des deux parties les interprète à sa façon, l'une soulignant l'épithète et l'autre le substantif (1).

(1) En avril 1893, à l'occasion des noces d'argent du roi Humbert et de la reine Marguerite, le consul général de Saint-Marin à Rome présenta une adresse dans laquelle les souverains étaient qualifiés d'*amis* de la république. Le roi fit répondre qu'il assurait le gouvernement et le peuple dont le commandeur Azarri s'était fait l'organe, de sa bienveillance, de son amitié et de sa protection.

Aux termes d'une déclaration faite par les capitaines régents au souve-

Aussi bien, sa situation d'esclave, ses conditions même d'existence obligeaient la république à s'entendre avec le royaume sur le règlement de nombreux intérêts de frontière, de même que le royaume avait à prendre vis-à-vis d'elle maintes précautions dans le domaine judiciaire et économique. Deux traités furent signés à cet effet les 22 mars 1862 et 27 mars 1872 ; ils stipulent entre les deux contractants une entière réciprocité d'obligations et de droits, tout en rappelant par leur disposition finale « l'antique liberté et l'indépendance sammarinésiennes » (1).

XVII

LA RÉPUBLIQUE DE VENISE SOUS LE BAS-EMPIRE.

La république de Venise prend une double place dans ces pages, car elle fut successivement la protégée du Bas-Empire et la protectrice des nombreuses cités autonomes disséminées sur la côte orientale de l'Adriatique.

Ses premiers rapports avec Byzance datent de l'époque où Justinien entreprit de conquérir l'Italie sur les Goths. Venise le seconda de ses hommes, de ses vivres et de sa flotte mettant ses ports à la disposition des exarques impériaux.

Avant la mort de Narsès, successeur de Bélisaire, le vice-roi Longin adressa ce message aux habitants des lagunes : Si vous voulez faire hommage à l'Empire, je ne vous astreindrai pas au serment de fidélité et me contenterai d'un engagement que prendra votre chef d'être dévoué à l'Empereur et de faire pour lui la guerre en cas de nécessité. . . . Déclarez par écrit vos sentiments et je me fais

rain conseil, en 1895, les actes officiels intervenus entre l'Italie et Saint-Marin sont qualifiés de « conventions de bon voisinage ».

(1) Le gouvernement italien a dénoncé le dernier traité à la fin de 1895 et l'on assure que la cause de cette mesure serait le retard apporté par le gouvernement de Saint-Marin à donner des explications sur l'émission de monnaies d'or et d'argent décrétée en 1894 par le souverain conseil.

fort d'obtenir un acte solennel qui vous assure la protection de mon maître, etc. (1).

Ces ouvertures furent favorablement accueillies ; Venise envoya une ambassade à Constantinople et reconnut officiellement la suprématie impériale contre la promesse d'une protection perpétuelle et la concession d'importants avantages commerciaux (2).

Nominalement dépendante, elle acquit des immunités qui lui valurent longtemps le monopole du trafic oriental.

Le pacte vénéto-byzantin avait déjà un siècle d'épreuve, lorsque les Lombards entrèrent en lutte avec l'Empire. L'alliance qu'il avait fondée, devint plus étroite ; mais les rôles furent momentanément intervertis, en ce sens que les *Basileis* tirèrent de leurs protégés plus de secours qu'ils ne pouvaient leur en donner. Ce fut notamment grâce à son armée et à sa flotte que Venise, où s'était réfugié l'exarque, reprit Ravenne des mains des barbares.

Sous la domination franque, la république eut à opter entre l'occident germanique et l'orient grec, entre l'empire de Charlemagne et celui d'Irène. Elle resta fidèle à son ancienne allégeance, tout en observant la neutralité entre les deux moitiés du monde romain. Cette neutralité, par laquelle se révélait déjà son génie politique, fut même reconnue par Charlemagne, lors des négociations de 810 qui établirent la paix entre les Grecs et les Francs. Nicéphore stipula au nom des Vénitiens qu'il appelait « fidèles » et dont il se donnait comme le protecteur et le représentant ; leurs franchises leur furent conservées (3).

(1) Chronique d'Altino (Arch. Storico italiano, app. 19. p. 113 citée par Armingaud dans *Venise et le Bas-Empire*).

(2) La chronique Barbero dit à ce sujet: Longino impetro che questi isolani fossero figli dell'impero con ampla facolta di poter negociare, mercantare praticare in tutti luoghi dell'impero soggetli etc. (*loc. cit.*). Dans les documents officiels les byzantins avaient l'habitude d'appeler « enfants de l'Empire » les chefs des provinces qui s'étaient érigées en État.

(3) Chr. de Dandolo, p. 155. *Venetiae urbes quae in devotione imperii (orientalis) ilitatae perstiterant, ab imperio occidentali nequaquam debeant molestari, invadi, etc.* (*loc. cit.*). Voir la curieuse lettre qu'écrivit Charlemagne à l'empereur Michel à la suite de la signature de l'important traité de 810 (*Revue de droit international* de 1896, n° 3, article de M. Vesnitch, p. 334).

A partir de cette époque toutefois un changement se produit dans les relations de l'État mineur avec les souverains orientaux ; la subordination de l'un cesse de fait ; l'on se traite mutuellement en alliés indépendants tout en se prodiguant les témoignages d'une amitié de plus en plus intime. Les ambassades se succèdent à l'avènement des Empereurs et des doges et cependant le doge garde ses dignités byzantines ; il s'intitule toujours *Hypatus imperialis* et conserve dans les actes publics l'usage de la formule : *imperante domino nostro... Anno autem imperii ejus* (1)...

Or tout en rendant ainsi aux Césars orientaux un hommage apparent qui lui garantissait le maintien de ses privilèges commerciaux dans ses vastes États, la république avait su se ménager par ses déférences à l'égard des Empereurs d'occident la jouissance de maintes faveurs dans le royaume d'Italie. Elle envoyait annuellement un manteau de drap d'or au souverain germanique. Ce n'était pas, selon Zanetti, l'éditeur de la chronique attribuée à Sagornino, une redevance proprement dite, mais une simple marque de reconnaissance pour les concessions faites au commerce vénitien dans la péninsule. Othon III renonça d'ailleurs spontanément à ce don régulier tout en accordant à Venise l'immunité fiscale et la libre pratique dans trois ports situés près des lagunes (2).

Ainsi se manifestait sur les deux grandes scènes de la politique du temps cet esprit de calcul, de prévoyante habileté qui fit de Venise la première école de la science et de l'art diplomatiques. Le gouvernement des doges n'était rien moins qu'idéaliste ; par sa dextérité, par sa sagesse éminemment pratique, il renouvelait et devait suivre avec une remarquable constance les traditions léguées par le sénat romain (3).

(1) Le titre de *Hypatus* fut remplacé plus tard par celui de *patrice* ou de *protosévaste* ou de *prosohèdre* impérial.

(2) *Pallium quidem quod pro pacti foedere a Veneticis supra quinquaginta libras persolvebatur, eidem suo compatri duci perpetua scriptione donabat* (Chro. de Sargonino, *loc. cit.*).

(3) Au XVI^e siècle, par exemple, l'Angleterre eut des démêlés avec la papauté. Venise, pour donner satisfaction à l'une sans déplaire à l'autre, rappela son envoyé de Rome « pour affaires particulières et urgentes », tout en maintenant un secrétaire auprès du Saint-Siège. Henri VIII ne cessa d'être représenté à Venise.

Vers la fin du X^e siècle la république italienne, tout en restant vouée aux intérêts de l'empire d'Orient, s'empare de quelques ports de Dalmatie qu'elle convoitait depuis longtemps. Cette conquête affecta les formes d'une domination mixte et lorsque, au commencement du XI^e siècle, elle fut menacée par les Normands, Grecs et Vénitiens unirent leurs forces pour chasser les envahisseurs. Le doge fut même proclamé duc de Dalmatie et de Croatie avec le titre de protobèdre impérial.

A l'époque des croisades, les rôles changent de nouveau. La supériorité maritime de Venise porte ombrage à la cour de Byzance qui prend dans sa clientèle les Génois et les Pisans, rivaux de la cité des lagunes.

Après des alternatives de guerre et de réconciliation, un pacte est signé en 1187 qui dispose, selon la formule romaine, que Venise aura pour amis et pour ennemis les amis et les ennemis de l'Empire et sera comprise dans tous les traités de paix. Cependant en s'engageant à défendre son allié, s'il est attaqué, la république, suivant son système de prudente réserve, met hors de cause le roi de Germanie et le roi des Deux-Siciles (1).

En fait Constantinople et l'Empereur étaient désormais à la merci des flottes vénitiennes et néanmoins par une concession qui rappelait l'ancienne dépendance, le doge se faisait encore dénommer protosévaste et même « fidèle de son sublime ami » (2).

Lors de la chute de l'Empire grec en 1204, Venise eut une large part de ses dépouilles. La Dalmatie lui resta.

XVIII

LA RÉPUBLIQUE DE RAGUSE.

En l'an 1420, Venise possédait les rivages de l'Adriatique depuis les embouchures du Pô jusqu'à Corfou. Plus légitimement qu'au

(1) L'on verra plus tard les Génois stipuler une exception analogue dans leur traité d'union avec Charles VI (V. page 88).

(2) *Nobilissimo et imperii nostri fidelissimo duci Venetiae qui dignitate protosevasti a nostra sublimitate decoratus est* (Chrysob. de 1187, *loc. cit.*).

XII^e siècle, alors que le pape Alexandre III lui en avait octroyé la souveraineté, la cité des doges pouvait se dire la reine du *golphe méditerranéen* et proclamer solennellement, aux grands jours de fête : *desponsamus te, mare, in signum veri perpetuique dominii*.

La Dalmatie en particulier, riche pépinière de navigateurs, formait l'une des plus solides assises de son empire maritime et, selon l'expression consacrée, elle était l'*antemurale* ou le rempart de l'Italie.

La nature alpestre de cette région côtière en avait fait l'asile de nombreux transfuges originaires des parages limitrophes de Hongrie et de Turquie et sur plusieurs points, notamment dans les sites abruptes d'une défense facile, des groupes composés d'éléments mixtes s'étaient constitués en communautés libres et autonomes. Parmi ces dernières Raguse occupe le premier rang.

Vers l'époque où, comme je l'exposerai en traitant de l'Heptarchie ionienne, les Corcyriens « s'en remirent à la foi romaine », c'est-à-dire, au III^e siècle avant notre ère, la cité illyrienne d'Epidaure, suivant l'exemple d'autres collectivités de la même région, fit spontanément sa soumission aux consuls C. Fulvius et C. Postumius dont l'armée s'approchait de ses murs. Elle conserva pendant de longs siècles sous le protectorat romain ses institutions et ses lois.

En l'an 639 les Slaves unis aux Sarrasins la saccagèrent et ceux de ses habitants qui réussirent à échapper, vinrent se réfugier sur les rochers de la côte où ils jetèrent les fondements de Raguse.

Environ deux siècles plus tard, en 807, la Dalmatie maritime passa aux mains des Empereurs d'Orient qui y déléguèrent des ducs ou vicaires pour les représenter, plutôt que pour gouverner le pays. Les souverains de Byzance se montrèrent incapables de couvrir un domaine incessamment exposé aux invasions des pirates, et ainsi livrée à elle-même, la Dalmatie se morcela en de nombreuses et minuscules républiques.

Raguse en particulier s'assura la plus complète autonomie tout en se reconnaissant protégée de l'Empire. Ses actes publics en effet, comme ceux de Venise, étaient datés d'un règne impérial et en plus d'une circonstance elle invoqua l'appui des Césars byzantins auxquels

d'ailleurs elle prêta selon l'occurrence le concours de ses armes (1).

Lorsque vers la fin du XII^e siècle les Vénitiens entreprirent la conquête de la Dalmatie, Raguse exposée aux rigueurs d'un siège se plaça de son propre gré, comme les autres cités, sous la protection de la république italienne. Telle est du moins la version des Vénitiens qui, suivant leurs chroniques, furent accueillis partout en libérateurs (2).

Les historiens ragusins contestent l'exactitude de ce récit. D'après eux, Raguse aurait résisté aux exigences des envahisseurs en les menaçant d'en appeler à l'Empereur « dont ils étaient comme eux les protégés » (3).

Quoi qu'il en soit, en l'an 1204, la cité Dalmate dépêcha des ambassadeurs aux lagunes et conclut un traité aux termes duquel elle s'engageait à recevoir « un comte » vénitien en qualité de premier magistrat. Ce délégué, nommé pour deux ans, devait prêter serment de fidélité à l'État illyrien, de même que Raguse jurerait fidélité à la république de Venise (4).

Un second traité intervenu en 1232 spécifiait qu'en sa qualité de

(1) Sous Basile le Macédonien notamment, tandis qu'elle était inquiétée par les Sarrasins, Raguse s'adressa à l'Empereur en ces termes : *miserere nostris, neque nos permitte ab infidelibus pessumdari*.

D'autre part, les Sarrasins ayant assiégé Barium en Lombardie, les Ragusains joignirent leurs troupes à celles de l'Empereur et prirent part à la délivrance de cette ville (Porphyrog. Cap. 29).

(2) *Non modo cives, verum omnes de finitimis tam Romanorum quam Slavorum castellis convenientes et sacramentis ab omnibus pactis sub illius principis potestate manere decreverunt* (Chron. de Sargornino dans Romanin, Storia di Venezia. I).

(3) Notizie storiche critiche. Raguse, 1802, I, p. 163.

(4) En 1203 un noble ragusin, Damiano Juda, remplissait les fonctions de chef ou de comte et s'était opposé à la convocation du grand conseil qui devait le remplacer. Son gendre, Pirro Benessa, résolut de le renverser et s'adressant à ses conjurés, il leur dit : « n'étant pas en force pour abattre le tyran, il convient de rechercher l'appui d'une puissance étrangère. Les changements qui se sont accomplis dans l'Empire grec ne permettent pas d'attendre de ce côté une prompte et efficace protection. Les princes slaves, s'ils chassaient Damiano, se substitueraient à lui. Le parti le plus sûr est de nous adresser à Venise qui tient moins à la gloire d'une conquête qu'au renom d'un État juste et prudent. L'on conclurait avec elle un accord qui sauvegarderait nos libertés et la république italienne y attacherait d'autant plus de prix

protégée, Raguse fournirait un certain contingent de galères, aurait pour amis et pour ennemis les amis et les ennemis de son alliée et qu'elle se chargerait seule de la poursuite des pirates entre Durazzo et les ports vénitiens.

Ces deux pactes respectaient la souveraineté de Raguse tant à l'intérieur qu'au dehors et même l'investiture comtale n'impliquait nullement, du moins aux yeux des patriotes illyriens, une abdication même partielle de cette souveraineté, car, au temps du Bas-Empire, comme le fait observer l'auteur anonyme des *Notizie istoriche-critiche* de 1804, les cités libres d'Italie et d'Illyrie avaient coutume d'élire un étranger comme chef de leur gouvernement et tel était notamment le cas de Florence, de Sienne, de Pise, de Rimini, de Ferrare et de Vérone.

Les Vénitiens ne l'entendaient pas tout à fait ainsi, car si les autorités ragusaines installaient le représentant de l'État protecteur, elles ne participaient point à son choix.

Que chacune des parties interprêtât les faits à sa manière, il n'en est pas moins certain que la constitution de la cité dalmate lui réservait les attributs d'une communauté libre et c'est sur ce point que nous devons insister ici.

Composé de trois organes, c'est-à-dire, d'un grand conseil des nobles en qui résidait proprement la souveraineté, d'un sénat et d'un conseil « mineur », le gouvernement de Raguse exerçait, sans l'intervention directe du gouvernement vénitien, les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

Le comte ou chef de l'État convoquait les conseils et leur proposait l'ordre du jour de leurs délibérations. Il votait comme un simple sénateur, ne disposant que d'une voix (1). L'autonomie intérieure de la république n'était donc pas une fiction comme celle de

que son commerce avec l'Esclavonie ne pourrait qu'y gagner. » L'assemblée approuva ces considérations et envoya des ambassadeurs à Venise.

Tels furent les préliminaires de l'entente de 1204 ; ils rappellent d'une façon saisissante les circonstances qui amenèrent l'union franco-génoise de 1396. (Voir notamment le discours du Doge Antonino Adorno, p.87.)

(1) Le gouverneur français de Gênes, je l'ai dit, avait deux voix dans le conseil de la république comme précédemment le doge.

l'Heptarchie ionienne, par exemple, dont l'administration, comme je le démontrerai plus tard, était concentrée entre les mains du délégué de la puissance protectrice.

Raguse avait le droit de légation, celui de paix et de guerre ; elle frappait monnaie et possédait un pavillon sans qu'aucun signe ou attribut rappelât son état de subordination (1).

Dans ces conditions, l'on peut considérer, comme l'historien anonyme déjà cité, que la supériorité vénitienne était plus apparente que réelle. Elle prit fin au milieu du XIV^e siècle à la suite de l'annexion de la Dalmatie à la couronne de St-Etienne. Raguse passa sous la protection de la Hongrie qui lui garantit ses franchises et donna main libre au gouvernement de ses patriciens. Cette clientèle dura plus d'un siècle ; elle marque l'époque la plus florissante de la république.

Lorsque les Ottomans envahirent la péninsule balkanique et chassèrent les Hongrois, la cité illyrienne négocia avec les nouveaux conquérants et réussit, moyennant un tribut de 100.000 ducats, à sauvegarder son autonomie. Elle traita plus tard avec Charles-Quint dont elle devint la protégée et nous voyons qu'au traité de Passarowitz son indépendance fut implicitement reconnue.

Raguse continua à se gouverner librement jusqu'au commencement de ce siècle. Occupée en 1805 par les armées françaises, comprise six ans plus tard dans le nouveau royaume d'Illyrie, elle fut définitivement incorporée à l'Autriche en 1814.

(1) Elle conclut des traités d'amitié offensifs et défensifs en 1204 avec l'Etat de Cattaro, en 1239 avec les souverains slaves de l'empire de Nemagna, en 1238 avec le comte d'Almissa et avec le roi de Bulgarie. Un traité de commerce fut passé en 1320 avec l'empire byzantin.

Des ambassadeurs ragusains représentaient la république au dehors, notamment à Rome, à Madrid et à Constantinople et cela en vertu d'un article formel de sa constitution.

Voir, sur le service diplomatique de Raguse, R. Vesnitch, *loc. cit.*

XIX

LES RÉPUBLIQUES DE POGGLIZZA ET DE ROGOSNIZZA.

D'autres cités libres s'étaient formées à côté de Raguse. C'est ainsi qu'au XIII^e siècle, des bandes hongroises, fuyant les discordes civiles ou refoulées par les Tartares de Gengis-Kan, vinrent, à différentes reprises, se confiner sur le territoire qui avoisine l'embouchure de la Cettina et le mont Mossor. Plus tard, et sans doute à la suite de l'envahissement de la Bosnie et de la Rascie par Mahomet II, des sujets bosniaques, échappés aux massacres des jannisaires, s'adjoignirent à eux (1). De ces rassemblements successifs surgirent les deux républiques de Poggizza et de Rogosnizza (2).

Autant qu'il est permis d'en juger par les documents originaux recueillis dans les archives de Zara, comme par la tradition orale, la constitution de chacune de ces *civitates* reposait à peu près sur les mêmes principes ; contrairement à l'esprit et à la lettre des statuts contemporains de Saint-Marin, elle était essentiellement aristocratique.

D'après la charte de Poggizza, chacun des villages composant la république élisait un *knez* ou comte, à titre d'administrateur local.

Les comtes, réunis avec tous les hommes libres en assemblée générale, choisissaient un *veliki knez* ou grand comte, qui revêtait la plus haute dignité de l'État et exerçait à la fois les pouvoirs exécutif et judiciaire.

La première charte de Rogosnizza dont on connaît exactement la date (elle fut promulguée le 5 avril 1235) accusait nettement la suprématie des nobles sur les plébéiens ; aux premiers seuls était

(1) *La Turquie et le Tanzimat*, par ED. ENGELHARDT, I, p. 90-91.

(2) MARTENS, dans son *Précis du droit des gens*, et après lui la plupart des auteurs qui énumèrent les États mi-souverains ou protégés, ne citent que Poggizza parmi les communautés dalmates de cette catégorie ; ils négligent Raguse, Rogosnizza et plusieurs autres cités qui en faisaient incontestablement partie au même titre et dans les mêmes conditions que Poggizza.

dévolu le gouvernement de la chose publique en matière législative et exécutive (1).

Pogglizza reconnut la suprématie vénitienne au commencement de 1444, sous la condition expresse que ses institutions ne seraient point changées (2). Rogosnizza ne se soumit qu'en 1571, sous le bénéfice du même traitement. Les deux États payaient un tribut à la Sérénissime et lui fournissaient un contingent militaire (3). La Sérénissime, par contre, leur garantissait sa protection, tout en se ménageant certains droits dans l'administration de la justice. Il lui appartenait, par exemple, de revêtir de sa sanction les condamnations à mort prononcées par le grand comte de Pogglizza. Il était également stipulé dans l'acte de dédition de 1444 que le comte vénitien de Spalato devait se rendre trois fois l'an parmi les Pogglizziens pour rendre la justice avec les juges locaux. Cette dernière disposition, toutefois, tomba bientôt en désuétude (4).

Sous la domination autrichienne qui remplaça celle de Venise vers la fin du XVIII^e siècle, aucune atteinte ne fut portée aux franchises des deux républiques. Le gouvernement français, lorsqu'il occupa le pays, observa tout d'abord à leur égard les mêmes ménagements. Mais, en 1807, à la suite d'un acte de rébellion, le providiteur impérial Dandolo prononça la suppression de tous les privilèges personnels et administratifs de Pogglizza et de Rogosnizza, et leur

(1) Certaines pénalités dénotent le caractère barbare de ce code primitif ; ainsi, le plébéien qui osait pénétrer dans le local où les nobles tenaient séance, était passible de deux cents coups de bâton ; celui que la justice avait déclaré coupable d'inceste ou d'adultère était lapidé. Le noble convaincu de vol ou de haute trahison perdait la noblesse, tandis que l'homme du peuple était condamné à perdre la main droite s'il avait volé, à être lapidé s'il avait trahi.

Les mœurs romaines faisaient les mêmes différences. Sous Tibère un chevalier convaincu de vol était simplement exilé (Dig., XLIII, 18, 1, § 2). Pour un fait semblable, l'*humilior* (colon, artisan, affranchi), allait mourir dans les mines daciennes ou dans les carrières égyptiennes.

(2) L'on possède le texte de nombreuses sentences du Sénat et des providiteurs vénitiens qui confirment notamment les privilèges de la noblesse.

(3) Pogglizza payait une somme équivalente à 700 francs et donnait 300 soldats. Le tribut de Rogosnizza était de 300 talaris.

(4) Lorsqu'elle était encore en vigueur, le délégué du protecteur recevait à chaque voyage la moitié du produit des amendes et 90 moutons de la valeur de 32 soldi chacun.

territoire fut rattaché aux juridictions cantonales de Spalato, de Sign et d'Almissa. Les deux cités n'eurent plus d'existence propre depuis cette époque.

Je ne crois pas utile de résumer ici l'histoire de chacune des républiques dalmates nées et constituées dans des circonstances analogues. En général Venise avait adopté à leur égard la politique dont Rome s'était fait un système au cours de ses conquêtes asiatiques et africaines ; elle les gouvernait de haut et de loin tout en leur laissant une autonomie variable dans sa forme et dans ses attributs (1).

Avant d'aborder l'histoire des sept les grecques de l'Adriatique, qui par une union quatre fois séculaire appartiennent à notre second groupe régional, je crois devoir faire remarquer que Gènes, Monaco, Saint-Marin, Venise et les cités dalmates ne sont pas les seuls États de la péninsule et de ses dépendances dont le passé se rattache à l'étude des protectorats. Charles VIII avait des droits sur le Montferrat, Louis XII sur Lucques et sur Mantoue ; la couronne de France, à une certaine époque, pouvait se prévaloir de titres acquis sur Florence, sur Pise, sur Sienne, etc., titres et droits que l'empereur Maximilien avait consenti à reconnaître « à condition que le roi de France jurerait *de ne pas travailler à l'unité de l'Italie sous la protection de ses armes* et de ne pas se porter, ne se nommer père du pays d'Italie » (2). Que cette mention suffise, car dans

(1) Parmi les cités dalmates auxquelles un statut spécial fut concédé, je citerai Trau qui se donna une première fois à la fin du X^e siècle, puis en 1420, Cattaro qui en cette même année de 1420 échangea la protection hongroise contre la protection vénitienne en stipulant que l'État annexé reprendrait de plein droit son indépendance le jour où la république italienne le céderait à une autre puissance, Spalato, Sebenice qui en 1332 se placèrent sous la tutelle de Nelepsi, duc de la Cettina, feudataire de la Hongrie, en s'engageant à lui fournir un contingent de 400 hommes armés.

Je néglige les Uscoques qui, eu égard à leur petit nombre, ne pouvaient être considérés comme représentant un État ? Cette communauté de brigands et de pirates recueillis au commencement du XVI^e siècle à Clissa par un seigneur feudataire de Hongrie, puis concentrée à Signa, fut longtemps « protégée » par l'Autriche qui utilisait ses services dans ses guerres contre les Turcs.

(2) De Maulde, *loc. cit.*, I, p. 67.

aucun de ces milieux, nous ne découvrons un type sensiblement différent de ceux que nous avons décrits.

XX

LA RÉPUBLIQUE DES ÎLES IONIENNES.

Les annales particulières de l'antique Corcyre et des îles voisines n'ont d'intérêt pour nous qu'à partir de l'époque où les Ioniens entrent en contact avec Rome et inaugurent la période des vicissitudes qui les réduisent successivement à la condition de protégés, de vassaux ou de sujets privilégiés. Aux temps héroïques de la Grèce, en effet, Corfou, Céphalonie, Zante, Sainte-Maure, Ithaque, Cérigo et Paxo ne relèvent que d'eux-mêmes, luttant souvent et non sans succès contre les cités du Péloponèse, de l'Hellade et de la mer Egée.

Vers l'an 288 av. J. C. la plupart des États grecs du continent et des îles se sentant menacés par l'ambition conquérante de la reine Teuta d'Illyrie, appelèrent les Romains à leur secours : « votre gloire, dirent leurs députés au Sénat, est de nous défendre, car ceux qui se recommandent à vous, ont dominé le monde. La reconnaissance vous oblige à prêter votre aide aux descendants des héros dont les victoires ont préparé votre empire. Si Troie n'avait pas succombé sous leurs coups, Rome ne se serait point élevée et ce n'est pas Romulus et Rémus qu'aurait allaités la louve ».

Ce fier appel fut entendu. Le Sénat intima à la reine d'Illyrie l'ordre de s'abstenir de toute agression au delà de ses frontières méridionales et lui déclara éventuellement la guerre.

Les Corcyriens, que Teuta accusa d'avoir été les principaux instigateurs d'une aussi humiliante injonction, furent les premiers à éprouver les effets de sa vengeance. Une flotte envoyée vers leurs ports les eut bientôt à sa merci et le joug illyrien s'appesantit sur eux.

Cependant les Romains ne tardèrent pas à délivrer les insulaires qui, pressentant sans doute le sort réservé aux Grecs leurs voisins, se mirent à la discrétion de la république. Leurs lois furent respec-

tées et, sous les auspices d'un consul résident, l'administration du pays fut confiée à un chef indigène qui, à la longue, prit le titre de roi.

Le protectorat, ainsi constitué, eut des alternatives heureuses et funestes. Fidèles à leurs puissants maîtres dans les guerres de Macédoine et d'Afrique, les Corcyriens bénéficièrent de leurs faveurs, et l'état des îles est prospère. Mais ayant pris le parti d'Antoine sous le second triumvirat, ils tombent au pouvoir d'Octave et sont traités en vaincus. Ils reconquirent partiellement leur autonomie sous Caligula et ses successeurs.

En fait, leurs rapports avec l'Empire sont de même nature que ceux des États alliés ou *inservientes* qui conservent leurs institutions propres et obtiennent la garantie de leur intégrité territoriale contre l'obligation de prendre part comme auxiliaires aux guerres de la métropole.

L'histoire est à peu près muette sur les derniers temps de la domination de Rome à Corcyre. Elle nous apprend qu'au XII^e siècle, les Ioniens deviennent les sujets du roi de Sicile, qu'ils rentrent en possession de leurs libertés sous l'empereur Emmanuel Comnène (1) pour subir de nouveau la tyrannie sicilienne.

En 1385, Venise traite avec eux. Elle leur envoie le général du golfe Miani, qui leur offre la protection de la république en leur promettant le maintien de leurs anciens privilèges. Le pacte est conclu en 1386 ; il établit un régime mixte qui tient plus de la suzeraineté que du protectorat et rappelle jusqu'à un certain point les *déditions* génoises, si différemment interprétées par les parties contractantes (2). Comme dans les États de la Dalmatie vénitienne l'heptarchie reçoit un comte ou provéditeur général qui est remplacé tous les trois ans. L'aristocratie élit un conseil dont les attri-

(1) A la base d'une statue érigée en l'honneur d'Emmanuel Comnène, on lit :

EMMANUELE COMNENO
IMPERATORI FELICISSIMO
QUI SICULOS TYRANNOS DEVICIT,
VICTORIÆ PROEMIUM,
CORCYRA.

(2) Voir page 89.

butions, incessamment réduites, deviennent purement municipales. Ce conseil nomme trois syndics nobles, des justiciers bourgeois et un certain nombre de fonctionnaires de l'ordre judiciaire et administratif. Une milice indigène est préposée à la police.

En réalité, le protectorat de la Sérénissime, moins souple que celui de Rome, particulièrement offensif à l'égard de la classe privilégiée, a tous les caractères d'une véritable seigneurie.

Il prend fin en 1797 avec l'existence même de l'État vénitien. Occupées par la France, qui en fait trois départements (1), les îles deviennent le prix d'une entente accidentelle entre Paul I^{er} et Selim III ; elles passent en 1800 sous la suzeraineté nominale de la Porte et sous le protectorat effectif de la Russie (2).

Cette situation nouvelle ressemble, comme deux éditions du même ouvrage, à celle qui résultera plus tard des relations des principautés danubiennes avec les sultans et les czars, relations déjà naissantes à l'époque même qui nous occupe. Elle dénote une singulière persistance, non seulement dans les vues, mais encore dans les procédés du cabinet de Saint-Pétersbourg. La fable de la proie et de l'ombre se renouvelle dans chacune des transactions qui élargissent le champ de la tutelle orientale de la Russie. Celle-ci acquiert chaque fois une autorité dont elle laisse aux Turcs l'apparence.

J'ai rendu compte avec quelques détails de cette constante politique, en suivant le fil des négociations successives qui ont précédé le fameux règlement organique de 1831 (3). Comme on l'a vu, les circonstances n'ont pas permis au gouvernement russe de s'affranchir complètement en Roumanie de la « corégence » ottomane ; il a été plus heureux dans ses entreprises ioniennes. Obligé un moment, par suite des nécessités de la guerre qui sévissait en Europe, d'évacuer les territoires insulaires, il réussit en 1802, à la paix d'Amiens, à en obtenir le protectorat exclusif.

Ici se présente un second rapprochement qui, de même que le premier, paraît avoir échappé aux annalistes des conquêtes mosco-

(1) Les départements de Corfou, d'Ithaque et de la mer Egée.

(2) En vertu du traité de Constantinople du 7 mars 1800.

(3) Voir pages 37-38.

vites. Quel qu'en soit le mobile et si jaloux de ses prérogatives que se montre le nouveau maître, ces conquêtes en général profitent aux peuples subordonnés et préparent presque toujours leur émancipation. La Moldo-Valachie, la Serbie, la Bulgarie elle-même sont des exemples frappants de cette action régénératrice et de l'évolution qu'elle détermine.

La domination russe n'a sans doute pas amené dans la suite l'affranchissement de l'heptarchie ; mais l'on s'accorde à reconnaître qu'elle a été bienfaisante et elle marque incontestablement dans le passé du petit État grec une ère de progrès. Doté par un gouvernement autocratique d'une constitution libérale, le corps électoral que Venise avait asservi reprit l'exercice de ses droits politiques, curieuse antinomie qui rappelle la république de Saint-Martin, fondée en 1704 par Louis XIV.

En 1806, le traité de Tilsitt restitue les îles à la France, qui sauvegarde dans son ensemble l'œuvre réparatrice de la Russie. Trois ans plus tard, l'Angleterre s'en empare et s'y maintient de fait jusqu'en 1815.

Après la chute de Napoléon, les Ioniens se persuadent que l'heure de l'indépendance a enfin sonné pour eux et que le protecteur bienveillant de 1802 est l'instrument prédestiné de leur complète délivrance. A leurs yeux, l'occupation britannique n'est qu'un incident purement militaire qui n'a plus de raison d'être et leur Sénat ne se fait pas faute de le déclarer hautement. Ils ne se doutaient guère, à la veille du congrès de Vienne, qu'à l'exemple des Génois du XV^e siècle, ils passeraient « comme une balle » d'une main dans une autre.

Nous entrons ici dans la phase des négociations qui ont eu pour résultat le protectorat anglais, régime qui a duré un demi-siècle et dont l'examen fait le principal sujet de cette étude.

Au milieu des débris de l'empire napoléonien, l'antique heptarchie n'était point une insignifiante épave, quoique minime fraction des trente millions d'âmes laissées à la discrétion d'ennemis coalisés. Sa position méditerranéenne considérée au triple point de vue maritime, commercial et politique, lui donnait une réelle importance dans le travail de répartition qui devait changer la carte de l'Europe.

Trois cabinets se préoccupaient plus particulièrement de ses destinées, disons plutôt de sa destination, ceux de Saint-Petersbourg, de Londres et de Vienne. On écarta tout d'abord, après mûre délibération, l'idée d'un affranchissement complet de la république, la jugeant incapable de se défendre. Il fut un moment question d'adjuger l'archipel à l'Autriche, qui « regardait cette possession comme intimement liée avec la tranquillité de l'Italie et avec les autres intérêts du golfe Adriatique et des provinces ci-devant vénitiennes ». C'est en ces propres termes que s'exprima le prince de Metternich au congrès, en s'engageant éventuellement au nom de sa cour à assumer la protection des insulaires et à leur garantir leurs droits et privilèges.

Les convoitises autrichiennes, toutefois, si légitimes qu'elles pussent paraître, furent combattues par la Russie qui, « ne désirant apporter dans cette transaction que l'intention de faire jouir les Ioniens du sort le plus avantageux et le plus approprié à leur situation », crut devoir *seconder le vœu que ceux-ci avaient manifesté de rester sous la protection de la Grande-Bretagne* (1).

Le comte de Nesselrode se croyait-il réellement en cette circonstance l'interprète fidèle du sentiment des anciens protégés de son maître ? N'oubliait-il pas leurs confiantes sympathies pour le czar libérateur et, tout en faisant marché de leurs territoires, ne disposait-il pas arbitrairement de ce domaine moral qui échappe à la conquête et à ses violences ?

Quoi qu'il en soit des secrets desseins d'une diplomatie qui consultait avant tout « les convenances », il advint que le 5 novembre 1815 les trois cours avec celle de Prusse signèrent, à Paris, le traité qui plaçait les septinsulaires sous le protectorat britannique.

Les articles 1 et 2 de ce traité disposent que Corfou, Sainte-Maure, Ithaque, Cérigo et Paxo formeront un *État libre et indépendant sous la protection immédiate et exclusive de l'Angleterre*.

Il paraît difficile, quelque insistance qu'y mettent certains auteurs d'outre-Manche, de concilier cette énonciation avec le droit public de l'archipel, tel qu'il a prévalu jusqu'en 1864. J'estime

(1) Protocole 44 du 4 juin 1815.

même qu'il y aurait complaisance à ranger cette liberté et cette indépendance dans la catégorie de celles qu'à Rome on qualifiait de *douteuses* et, à mon sens, il n'y avait pas plus de vérité dans la formule inscrite au frontispice de l'édifice nouveau que dans la convention contemporaine qui proclamait le Rhin *complètement* libre et en excluait indirectement les pavillons étrangers (1). Cette formule paraît aussi dérisoire que celle qui figurait dans le traité de Rome avec Antiochus (2).

Si, en effet, la République ionienne *doit être régie par ses propres lois*, les attributions que la constitution du 29 décembre 1817 ménage au lord haut commissaire, sorte de résident général délégué par la cour protectrice, restreignent singulièrement l'autonomie que cette clause traditionnelle semble impliquer (3).

Ainsi, le gouvernement a pour organes une assemblée législative dont les quarante membres sont élus par l'aristocratie, un Sénat composé de cinq membres, qui, choisis par l'assemblée législative, exercent ou sont censés exercer la puissance exécutive, enfin un pouvoir judiciaire émanant du Sénat.

Or, dans quelles conditions fonctionnent ces trois corps en filiation directe les uns avec les autres ? Qui fait mouvoir, règle ou arrête cet engrenage ?

Le haut commissaire convoque et proroge le Parlement. Le *Roi* le dissout. Au *Roi* appartient la nomination du président, au haut commissaire, celle du secrétaire général du Sénat. Il s'entend que ces deux fonctionnaires sont d'une soumission qui va jusqu'à la servilité. Il en est à peu près de même des sénateurs, dont l'élection est subordonnée à l'approbation du haut commissaire.

Celui-ci revêt de sa sanction et peut ainsi suspendre, sinon an-

(1) V. *Régime conventionnel des fleuves internationaux*, par ED. ENGELHARDT, p. 77 à 108.

(2) Polyb., XV, 18, 2, XXII, 26. T. Liv., XXX, 37.

(3) Cette constitution fut l'œuvre personnelle du premier lord haut commissaire Maitland, au lieu d'être élaborée par l'assemblée nationale. Formée sur une double liste de candidats dressée par la couronne et à la suite d'élections dirigées par des officiers anglais, cette assemblée accomplit sa tâche *en trois séances*.

nuler les lois votées par le Parlement. Les simples ordonnances du Sénat ne sont exécutoires que moyennant son *liceat*.

Le haut commissaire, en tant que *chef réel* du pouvoir exécutif, entretient des résidents anglais dans chacune des îles. Ces agents sont investis d'une autorité considérable, les actes des conseils municipaux n'étant valables qu'autant qu'ils les ont légalisés. Leur rôle est à peu près le même, dans leur sphère plus étroite, que celui du résident général dans le domaine de l'administration supérieure.

Les éparches que le Sénat délègue dans chaque circonscription provinciale, comme d'ailleurs la plupart des magistrats de l'ordre judiciaire, doivent être agréés par le haut commissaire.

Tels sont les principaux rouages du gouvernement représentatif qui préside aux libertés constitutionnelles de l'État.

Toutes les pièces de l'appareil se commandent l'une l'autre ; aucune n'est indépendante du grand ressort qui les met en action. C'est-à-dire que du haut en bas de la hiérarchie publique, il n'est aucun fonctionnaire auquel le délégué royal ne puisse imposer ses volontés. Le protectorat est une souveraineté pure et simple dans le ressort de l'administration intérieure.

Ajoutons que le roi détient la force armée et que le *Foreign office* dirige exclusivement les relations extérieures du pays.

Un pavillon spécial, il est vrai, a été concédé à la république, et l'on prend soin de répéter, suivant l'expression officielle, qu'il sera reconnu comme celui « d'un État libre et indépendant ». Mais ce pavillon simplement marchand doit être combiné avec les couleurs britanniques et l'ionien peut d'autant moins le considérer comme le signe apparent de ses franchises commerciales, que, d'une part, ses bâtiments ne peuvent légalement naviguer que munis de papiers de bord anglais, et que, d'autre part, aucune délégation consulaire *nationale* ne représente au dehors ses intérêts ; ceux-ci sont confiés aux consuls britanniques. Il est même défendu aux protégés d'accepter le mandat de consul d'une puissance quelconque, afin qu'ils ne puissent se soustraire, même partiellement, à l'autorité suprême, en bénéficiant de certaines immunités conventionnelles. Quant aux agents étrangers, ils ne sont admis et accrédités qu'avec l'autorisation du haut commissaire.

Enfin, c'est au pavillon anglais et exceptionnellement au pavillon mixte que les honneurs militaires sont rendus dans les ports et dans les rades de l'archipel (1).

On ne s'étonnera pas que, sous les premières étreintes d'une main aussi lourde, la révolte ait fermenté dans les cœurs ioniens. L'insurrection grecque de 1821 fournit aux mécontents l'occasion d'accentuer une opposition que la police anglaise s'efforçait vainement de maîtriser. Des mesures draconiennes en eurent momentanément raison. Survint la révolution française de 1848, qui eut son contre-coup dans les îles et surexcita à ce point les esprits, que l'état de siège fut proclamé dans toute l'étendue de la république. Le Parlement local, dont l'attitude était de plus en plus hostile, fut successivement prorogé et dissous, puis renouvelé et dissous de nouveau.

Cependant, à la longue, le gouvernement britannique, se rendant compte des dangers d'une politique à outrance, jugea devoir se prêter à quelques changements dans la constitution de 1817.

Le Parlement, qui ne siégeait que de deux en deux ans, put se réunir chaque année. On lui attribua l'initiative d'une loi tendant à mieux régler les pouvoirs de l'État ; il fut chargé, en même temps, de réformer la haute police, dont il ne cessait de signaler les procédés arbitraires (2).

L'organisation du Sénat fut modifiée de façon à accroître la responsabilité de ses membres et à mieux définir leurs fonctions.

On adjoignit un cinquième membre au conseil supérieur de justice, qui prenait rang après le Sénat, et cela afin que ce corps pût voter à la majorité des voix et n'eût plus, en cas de partage, à recourir au haut commissaire.

(1) Martens, dans son *Précis du droit des gens* (l. I, chap. II, § 20, note A), Wheaton, dans ses *Eléments du droit international* (l. I, p. 46, 47), sont d'avis que, par sa constitution de 1817, la souveraineté intérieure et extérieure de la république ionienne est *essentiellement altérée*.

D'après P. Heilborn « à part Cracovie, il n'y a peut-être pas un protectorat où le protecteur se soit plus systématiquement mêlé des affaires intérieures du protégé. Il n'y a pas de protectorat qui ait été plus haï par les protégés ». (*Das völkerrechtliche Protectorat*, p. 143.)

(2) Tels que l'emprisonnement sans enquête ou le bannissement comme simple mesure administrative.

Enfin, une plus grande liberté fut donnée à la presse et aux élections.

Ces concessions diverses laissaient à peu près intactes les prérogatives souveraines de la couronne et de son représentant. La concentration du pouvoir exécutif dans le Sénat restait un leurre. Car si en principe l'on pouvait supposer une certaine initiative personnelle aux trois sénateurs élus par le corps législatif, il n'était guère permis de compter sur celle des deux sénateurs pris en dehors, et comme le président, nommé par la Reine, avait le privilège d'un double vote, quatre voix sur sept étaient pour le moins assurées au lord résident.

Maître du Sénat irresponsable, le gouvernement protecteur l'était également du corps législatif, par la faculté qu'il conservait de le proroger, de le dissoudre et de sanctionner ses lois. Il disposait, enfin, du grand conseil de justice, composé par moitié de juges anglais institués par la couronne.

On ne voit guère en quoi ce régime se distinguait de celui d'une colonie étroitement unie à la métropole et il semble qu'il y ait à peine exagération à comparer l'état « d'indépendance » de la république ionienne à l'état de minorité. Le protectorat anglais n'était en réalité qu'une tutelle.

Je n'ai pas à rappeler qu'en 1863 le gouvernement britannique, comprenant que la protection dont il couvrait la Grèce, conjointement avec la France et la Russie, ne pouvait se concilier avec ses constantes résistances aux aspirations obstinées des Ioniens, résolut inopinément d'annexer les sept îles au royaume hellénique. Cet acte méritoire, conforme d'ailleurs, dans son principe, à l'une des maximes traditionnelles de la Grande-Bretagne, s'accomplit le 30 mai 1864, un an après l'avènement du prince Georges de Danemark (1). Par leur traité de 1863, les puissances décidèrent que l'incorporation n'entraînerait aucun changement dans les avantages résultant pour les États étrangers des traités de commerce et de navigation

(1) « L'amour de l'indépendance, dans l'union avec une race homogène, a des droits à l'estime d'une nation qui se glorifie de son amour pour la liberté, etc. » (Dépêche de lord J. Russell, du 10 juin 1863).

conclus précédemment avec l'Angleterre comme protectrice. Les îles furent déclarées neutres.

Je mentionne, en terminant cette étude pratique, un dernier fait qui ne saurait être négligé dans l'histoire des protectorats. En général, l'État subordonné prend fait et cause pour l'État protecteur quand celui-ci est belligérant, et souvent même cette coopération est l'objet d'une stipulation formelle.

C'est apparemment en s'inspirant de cette règle considérée par lui comme implicite, que le *Foreign office* refusa de reconnaître la neutralité dont les États-Unis ions entendaient se réserver le bénéfice au cours de la guerre de Crimée. Le cas fut soumis à la Cour de l'Amirauté, qui jugea cette neutralité légitime et la fit accepter par le protecteur. J'aurai à revenir sur cet incident dans la seconde partie de cet ouvrage.

XXI

LA RÉPUBLIQUE D'ANDORRE.

En nous reportant vers l'extrême occident, nous nous trouvons en présence de celui des États protégés d'Europe qui a fourni la plus longue carrière. La République d'Andorre, ne compte pas moins de dix siècles d'existence et elle est encore debout, immunité qu'elle doit à sa situation géographique et à l'exiguïté de son territoire comme la cité du mont Taurus fondée par St-Marin. Les Trois Vallées, en effet, dont la superficie ne dépasse pas 500 kilomètres carrés, sont cernées de toutes parts par les deux montagnes les plus élevées de la chaîne centrale des Pyrénées, la Maladetta et le Moncal, et elles n'ont d'autre issue qu'une gorge étroite, véritables Thermopyles dirigés sur le versant espagnol et aboutissant à la forteresse d'Urgel.

C'est dans ce refuge à peu près inexpugnable que seraient venus se cantonner vers le VIII^e siècle les débris d'une bande de Visigoths chassés par les Sarrasins. Cependant Pline mentionne déjà des *Andorissae* ou *Andorri* qu'il qualifie aussi de fugitifs et qui provenaient

les uns des environs de Cadix, les autres des confins de la Bétique et de la Terragonaise.

Des incursions successives auraient ainsi formé la population ibérique d'Andorre, de même que les cités dalmates de Raguse, de Poggizza et de Rogosnizza s'étaient recrutées d'immigrants poursuivis par les Sarrasins, les Tartares et les Osmanlis.

Des récits plus ou moins légendaires rapportent que certaines franchises furent accordées par Charlemagne aux Andorrans qui lui avaient rendu quelques services lors de la conquête du nord de l'Espagne sur les Maures. Louis le Débonnaire leur aurait délivré une charte qui, tout en érigeant les Vallées en État sous le titre de *Respublica Andorrensis*, rattachait leurs six paroisses à la circonscription d'Urgel et leur imposait la dime au profit de l'évêque de ce diocèse. Mais en même temps, si l'on en croit l'auteur des annales andorranes publiées en 1845 sous les auspices du gouvernement espagnol, l'empereur-roi autorisait les montagnards « *si vellent* » à choisir un comte comme protecteur. Ils désignèrent à cet effet leur voisin le comte de Foix.

Cette nouvelle dépendance fut l'origine du dualisme qui existe encore aujourd'hui.

L'histoire est très incertaine sur la nature des liens juridiques qui subordonnaient l'Andorre à deux seigneuries étrangères. Elle ne se précise qu'à partir de l'an 1278, date de l'accord ou *Paréage* par lequel les évêques d'Urgel et les comtes de Foix furent reconnus comme exerçant une *égale* suzeraineté sur les Trois Vallées. Ils se qualifièrent de suzerains conjoints et délèguèrent chacun un lieutenant investi du droit de basse, moyenne et haute justice.

Au XV^e siècle, le comté de Foix ayant passé dans la maison de Béarn et plus tard dans la maison de Bourbon, la corégence héréditaire d'Andorre fut exercée par le roi de France. Suspendue en 1789 par suite d'un décret de l'Assemblée nationale qui affranchit les Andorrans du tribut « signe de vassalité », l'indivision fut rétablie en 1806 à la demande des intéressés eux-mêmes et Napoléon leur garantit la protection du gouvernement français (1).

(1) Décret du 27 mars 1806.

Cette situation complexe s'est maintenue jusqu'à nos jours, non sans que des conflits n'aient périodiquement mis en cause le droit public de la communauté pyrénéenne.

En consultant simplement la constitution présente des Vallées, l'on devrait admettre qu'à part le serment annuellement prêté aux deux autorités étrangères, les prérogatives réservées à ces dernières se réduisent à l'investiture des juges supérieurs et au prélèvement d'un modique tribut (1).

Le pouvoir exécutif, en effet, est aux mains d'un syndic indigène élu à vie par le « conseil souverain » et le conseil souverain lui-même ou pouvoir législatif est formé de la réunion des consuls que les six paroisses autonomes ont placés à la tête de leur intendance particulière. Les co-princes n'ont point à intervenir dans cette organisation qui est d'ailleurs restée à peu près invariable depuis la naissance de la cité ; leur coopération constitutionnelle se borne à la justice qui, suivant une tradition sept fois séculaire, émane d'eux et est rendue en leur nom.

Le gouvernement français et l'évêque d'Urgel nomment chacun un viguier ou *vicarius* dont la compétence est restreinte aux causes criminelles. Ces deux hauts magistrats désignent à leur tour un bayle ou juge pour les causes civiles. Le viguier français est institué à vie et préside la cour souveraine ; il est toujours de nationalité française, tandis que le viguier d'Urgel ne fonctionne que trois ans et appartient à la nationalité andorrane.

Cependant, il semble que la coutume ait singulièrement élargi le champ d'action que la constitution ménage aux co-princes, et ici l'on ne sait où s'arrêtent exactement les limites de cette action.

L'on peut inférer de maints incidents contemporains que bien des doutes existent sur l'étendue des attributions respectives même dans les questions administratives qui d'ordinaire sont du ressort des autorités locales. Je n'en veux pour preuve que ce fait rapporté à peu près dans les mêmes termes par plusieurs organes de publicité quotidienne. En 1894, deux délégués d'Andorre vinrent à Paris entretenir le président du conseil des ministres de différents projets

(1) Ce tribut est de 920 francs pour la France et de la moitié de cette somme pour l'évêché.

de travaux publics que le gouvernement des Vallées se proposait de faire exécuter par voie de concession. A ce propos, ils exprimèrent le désir d'être fixés sur la nature de leurs droits et produisirent, assure-t-on, une charte de l'an 780 par laquelle l'Andorre ne serait point tenu dans l'espèce à l'autorisation préalable de l'administration française. Le président du conseil aurait promis d'étudier ce point. L'on ignore jusqu'à présent le résultat de son enquête (1).

Des divergences de vues se manifestent même parfois entre les pouvoirs français et espagnol sur la portée de leurs prérogatives et les Andorrans prennent fait et cause tantôt pour l'un, tantôt pour l'autre, suivant l'influence qui prédomine dans leurs conseils. Ils se sont récemment adressés au Pape pour se plaindre de certaines prétentions de l'évêque d'Urgel qu'ils jugeaient contraires aux privilèges de la France, comme à leur propre autonomie.

Le gouvernement français en ce qui concerne la justice répressive considère, comme la cour de cassation, que les Vallées ne sont pas un pays étranger et qu'il peut notamment procéder à l'arrestation et traduire devant ses tribunaux un sujet français accusé d'un crime commis dans l'État voisin (2). C'est ainsi qu'autrefois en vertu d'une coutume équivalant à une convention tacite la France exerçait une sorte de droit de suite sur le territoire d'Avignon devenu le refuge des banqueroutiers et des malfaiteurs (3).

(1) En 1880, les Andorrans projetèrent d'ouvrir une maison de jeu à l'instar de Monte-Carlo. L'évêque d'Urgel ne se fit pas scrupule d'y consentir ; la France s'y opposa et menaça d'occuper militairement le pays. L'affaire n'eut pas de suites.

Plus tard, l'administration française procéda à l'installation d'une ligne télégraphique passant par les Vallées. Les Andorrans, voulant faire acte d'autonomie, coupèrent les fils et arrachèrent les poteaux qui dépassaient leur frontière. L'on finit par s'entendre.

C'est encore en démontrant le souci qu'ils ont du respect de leurs franchises que vers la fin de l'année 1895 ils prirent des arrangements avec la France pour la construction d'une route destinée à traverser leur pays et à s'embrancher sur la route qui va de Bourg-Madame à Toulouse. Les études seraient entreprises respectivement par le conseil général andorran et par le préfet des Pyrénées-Orientales. L'Andorre donnerait pour sa quote-part le terrain nécessaire au tracé et à l'assiette de la voie, plus quelques journées de prestation pour le charroi des matériaux. La France fournirait le reste.

(2) Cass., 9 mai 1845 et 12 mai 1857.

(3) De Maulde, *op. cit.*, I, p. 152.

Dans cet ordre de faits, le co-prince procède comme s'il s'agissait d'un acte de police intérieure.

En somme, le droit public d'Andorre repose plutôt sur l'usage que sur des textes précis d'une portée générale et cet usage lui-même n'a qu'une fixité relative.

Le partage de l'autorité entre les co-princes et le mode d'exercice de cette autorité ne sont même pas nettement établis. La République française délègue ses pouvoirs au préfet d'un département frontière, celui des Pyrénées-Orientales, et elle n'entretient de communication directe ni avec les Andorrans, ni avec l'évêque d'Urgel. C'est par cet intermédiaire que le co-prince espagnol s'adresse à ses ministres.

Le cabinet de Madrid a-t-il entendu créer une sorte d'équivalence de rapports et de procédés vis-à-vis des Vallées en faisant rendre l'ordonnance suivante sous la date du 23 août 1894 :

« Afin que tous les actes administratifs du gouvernement espagnol dans ses relations avec la *principauté* d'Andorre soient conformes à une seule et unique forme et pour éviter des complications qui pourraient surgir dans la suite et en occasionner d'autres de caractère diplomatique qui seraient de nature à affaiblir *l'autorité du protectorat que l'Espagne exerce sur cette principauté* par l'intermédiaire du siège épiscopal d'Urgel, complications qui pourraient même placer le territoire andorran dans une situation d'indépendance contraire au droit et aux intérêts qu'invoque la nation espagnole, S. M. le roi a daigné disposer que tous les ministères soient invités à ordonner de la manière la plus catégorique à leurs fonctionnaires, de s'abstenir de toute relation officielle, quelle qu'en soit l'importance, avec les autorités locales du val d'Andorre, en renvoyant toutes les demandes et pétitions qui leur seraient adressées à l'évêque d'Urgel, lequel les transmettra au gouvernement de S. M. par l'organe du ministère d'État. »

« Tout mandat d'un fonctionnaire civil ou militaire espagnol auprès du conseil des Vallées sera retiré en temps et lieu » ?

L'on se demande en vertu de quel accord le gouvernement espagnol a assumé une supériorité que le *Parèage* de 1278 attribuait expressément à l'évêque d'Urgel, supériorité dont ce prélat a tou-

jours été investi à titre exclusif pendant plus de cinq siècles. A-t-il suffi pour opérer cette transmission que le régime féodal fût aboli en Espagne en 1810 ? Une mesure d'organisation intérieure peut-elle avoir pour effet de changer un pacte public sans le consentement des parties intéressées ? Ce concours a-t-il jamais été recherché et obtenu ?

Comment d'ailleurs concilier la déclaration espagnole avec le fait que l'évêque d'Urgel garde le titre et les fonctions de co-prince, titre que le gouvernement français ne s'est pas cru autorisé à conférer au fonctionnaire administratif revêtu par lui d'un mandat définitif ?

La substitution du chef de l'État français aux comtes de Foix était la conséquence naturelle de l'absorption du comté par la maison régnante et lorsqu'après l'inter règne qui s'est écoulé de 1789 à 1806, les anciens liens se renouèrent, ce fut en vertu d'un arrangement sollicité par les Andorrans eux-mêmes.

L'on ne sache pas que la couronne d'Espagne puisse se prévaloir de précédents analogues et l'on est fondé à se demander si S. M. Catholique a jamais possédé et exercé une autorité dans les Vallées.

Quelles que soient ces incertitudes, l'on peut cependant en dégager plus d'une donnée positive propre à servir aux conclusions finales de ces études historiques et juridiques.

Constatons tout d'abord que l'Andorre est un État. Il a, comme nous l'avons sommairement exposé, son gouvernement propre qui représente dans ses divers organes l'unité politique d'une association distincte occupant d'une manière permanente un territoire défini.

Sans doute sa double dépendance porte encore l'empreinte des coutumes médiévales : il continue à payer tribut, à prêter le serment de fidélité à deux princes étrangers et, à ces titres, la supériorité de ceux-ci affecte les apparences de l'ancienne suzeraineté.

Mais la vassalité, s'il était permis de caractériser ainsi la subordination présente des Andorrans, n'est pas nécessairement exclusive de la notion d'État. Dira-t-on que Venise, à l'époque de sa grandeur, n'était pas un État parce que ses doges rendaient hommage aux Césars byzantins et revêtaient les dignités d'Hypates ou de Protosevastes impériaux ?

D'ailleurs, l'argument tiré de l'antique inféodation d'Andorre serait sans valeur, les Vallées n'étant plus un domaine proprement seigneurial depuis la suppression du régime territorial du moyen âge tant en France qu'en Espagne.

Or, le pays occupé par les six paroisses alpestres n'a point été incorporé soit à la France, soit à l'Espagne. Ni l'une ni l'autre de ces puissances ne le compte parmi ses départements ou ses provinces, et si l'autorité française y exerce certains droits de juridiction, il n'en a pas moins à d'autres égards ce qu'on appelle dans le langage juridique allemand la *Auslandsqualität*.

L'Andorre, car il faut bien le classer, ne peut donc être qu'un État, et si nous prenons en considération son organisation communale et patriarcale, nous le dénommerons république. Le protocole officiel usité dans ses conseils le qualifie : Vallées et Souveraineté d'Andorre. Le gouvernement espagnol, nous l'avons vu, lui donne le titre de principauté.

Ajoutons que la souveraineté du *Val* pyrénéen, singulièrement réduite dans les attributs qui touchent à l'administration intérieure, ne s'accuse au dehors par aucune des manifestations de la vie internationale ; on peut la comparer jusqu'à un certain point à celle de la modeste cité polonaise que le Congrès de Vienne a érigée en *État*.

Cette condition, la nature des pouvoirs exercés par les co-princes répondent à la notion du protectorat et, reconnaissons-le, du protectorat le plus étroit.

L'un des protecteurs, il est vrai, n'emprunte son autorité civile qu'à son investiture ecclésiastique et ne représente pas un État, c'est-à-dire qu'il ne possède point par lui-même la qualité nécessaire de sujet actif d'un protectorat régulier.

Le cas de co-prince espagnol en tant qu'évêque d'Urgel est exceptionnel sans doute, mais non unique, car le Portugal était placé autrefois sous la protection du Pape qui, à titre de chef suprême de l'Église et non comme souverain temporel, se portait garant de la sécurité et de l'intégrité de son territoire (1).

Faut-il considérer d'autre part d'après les prétentions du

(1) Voir lettre du Pape Innocent III du 16 mai 1212.

cabinet de Madrid que le prélat princier n'est que le substitut du gouvernement dont relève son diocèse ? Ce point reste douteux.

En tout état de cause, le protectorat est normal du côté de la France.

XXII

LES TROIS EVÊCHÉS.

Le cas des Trois Evêchés lorrains est assez singulier. Toul, Metz et Verdun relevaient d'ancienne date de l'Allemagne tout en s'administrant eux-mêmes comme les autres *Villes libres* dites impériales.

Cependant depuis le commencement du XV^e siècle, les rois de France avaient toujours exercé une sorte de patronage sur ces républiques de langue française contiguës à leur territoire et celles-ci ne s'étaient point fait scrupule de leur prêter le serment de fidélité qu'elles devaient au César germanique. Telle était du moins la signification du tribut annuel qu'elles payaient au fisc royal et qui par sa modicité ne pouvait être autre chose qu'un hommage et une marque de soumission (1).

Ces rapports particuliers permettaient-ils de considérer les évêques et leurs ressortissants comme les sujets passifs d'un véritable protectorat ? En droit sans doute ce caractère pouvait leur être contesté, car ils appartenaient nominalement à une confédération dont le statut interdisait alors à ses membres toute alliance avec des États étrangers (2). Et lorsqu'après la paix de Westphalie, cette défense fut levée, il n'en restait pas moins admis que les unions politiques contractées au dehors ne se conciliaient guère avec le but et l'esprit de la constitution fédérale. C'est ainsi qu'en 1674 l'évêque de Cologne dut renoncer à la protection du roi de France sur les pressantes représentations de la chancellerie impériale.

Mais en fait, l'union intime des Trois Evêchés français avec la

(1) Le tribut de la ville de Toul était de 400 livres auxquelles s'ajoutaient 100 livres au gardien (de Maulde, *loc. cit.*, I, p. 153).

(2) V. la Wahlkapit. Art. 26, § 3.

monarchie française paraissait si naturelle que les princes allemands eux-mêmes se montraient disposés à la reconnaître comme légitime, et en 1551 l'on en vit plusieurs, notamment Maurice de Saxe au nom des *princes de Brandebourg*, de Hesse et de Mecklembourg, se liguier contre l'Empereur pour l'amener à consentir sinon au démembrement complet des villes lorraines, du moins à une sorte de délégation qui substituerait Henri II au suzerain germanique.

Ce fut à la suite de cette coalition, en 1552, que le roi de France annexa les Trois Evêchés à sa monarchie et si à sept ans d'intervalle le traité de Cateau-Cambrésis ne ratifia pas cette prise de possession, l'Empereur déclara secrètement qu'il ne ferait rien pour s'y opposer. Un siècle plus tard, le traité de Westphalie confirma l'acquisition de Henri II.

La situation présente de deux provinces de la Turquie d'Europe, l'on s'étonnera peut-être de ce rapprochement, présente de frappantes analogies avec celle des trois villes libres protégées de fait par un gouvernement étranger. En effet le Sultan est souverain de la Bosnie et de l'Herzégovine comme l'Empereur était suzerain des Evêchés ; mais sa prérogative est réduite à néant comme l'était celle du seigneur féodal du XIV^e siècle et de même que l'Autriche-Hongrie résume aujourd'hui entre ses mains tous les pouvoirs publics dans une partie du domaine de son voisin, de même l'autorité des rois de France s'était implantée dans les cités épiscopales soumises en droit au chef de la confédération germanique. L'Autriche-Hongrie, il est vrai, administre la Bosnie et l'Herzégovine en vertu d'un mandat européen, tandis que l'intervention française à Metz, Toul et Verdun reposait sur la tolérance ou sur l'acquiescement tacite du suzerain.

XXIII

LA RÉPUBLIQUE DE CATALOGNE.

Si la république d'Andorre par sa longévité prime tous les États protégés d'Europe, la Catalogne se range parmi les plus éphémères, car l'union inégale qui l'a subordonnée à la France, quoique « perpétuelle » d'après son acte constitutif, n'a duré que quarante-deux jours.

Nous ne devons pas moins lui consacrer un chapitre eu égard à sa nature mixte et aux comparaisons générales qu'on peut éventuellement y rattacher.

L'ancienne *Hispania Tarraconensis*, après s'être formée en fief indépendant à la suite du démembrement de l'Empire de Charlemagne, avait été réunie à la couronne d'Espagne, lorsque les Sarrasins furent expulsés de la péninsule. La royauté castillane toutefois maintint ses franchises et quoiqu'un vice-roi eût été préposé à son gouvernement, la république catalane se montrait à ce point jalouse de son autonomie que ses envoyés prétendaient au rang d'ambassadeurs.

Nous avons vu que les Génois devenus sujets de Louis XII n'en persistaient pas moins à accréditer des ambassadeurs auprès du Saint-Siège.

Vers le milieu du XVII^e siècle, Philippe IV ayant porté atteinte aux privilèges des Catalans, ceux-ci se soulevèrent, résolus à rompre tout lien avec la monarchie espagnole. Trop faibles cependant pour soutenir seuls une lutte qui mettait en question leur existence même comme État, ils sollicitèrent « le secours et l'assistance » de Louis XIII, rappelant que Louis XI les avait déjà pris sous sa sauvegarde en 1461.

Une négociation s'engagea à cet effet à Céret dans les Pyrénées-Orientales entre Dom Raimond de Guimera, député du « consistoire du principat de Catalogne » et le Seigneur Du Plessis Bezançon, maréchal de bataille des armées de S. M. Elle aboutit au traité du 16 décembre 1640 par lequel le roi de France s'engageait spécialement à

défendre les Catalans contre le roi d'Espagne et à leur fournir des généraux, 6.000 hommes d'infanterie, 2.000 chevaux et toutes les armes et munitions dont ils pourraient avoir besoin.

Peu de jours après la signature de ce pacte, Los Velez, général de Philippe IV, s'empara de Tarragone et envahit la Catalogne. Exposés à un désastre, les Catalans se donnèrent corps et biens à Louis XIII et proclamèrent leur annexion à la France le 28 janvier 1641.

Quoique condamnée à la cour par un parti qui aurait préféré le maintien de l'accord de 1640, cette annexion eut effectivement lieu après que les Espagnols, battus devant Barcelone, eurent évacué les trois provinces limitrophes.

La Catalogne fit retour à l'Espagne en 1652 (1).

A le juger d'après sa clause capitale, le traité franco-catalan de 1640 semblerait n'avoir d'autre portée que celle d'un « traité de secours » spécialement dirigé contre l'Espagne. Cependant le titre sous lequel il figure dans le plus ancien recueil diplomatique, porte « articles et conditions sous lesquels les états généraux de Catalogne et des comtés de Roussillon et de Cerdagne ont soumis ladite principauté et lesdits comtés *sous l'obéissance* du Roi de France (2).

D'autre part le Roi de France s'obligeait « à protéger les Catalans toutes fois et quantes que le Roi d'Espagne voudra les opprimer, ou les priver des droits et franchises qui leur appartiennent » ; il s'obligeait en outre « à faire respecter l'intégrité de leur territoire, à les comprendre dans le traité de paix qui serait conclu avec le gouvernement espagnol ».

Par contre les Catalans qui avaient d'ailleurs sollicité « l'assistance » française, juraient fidélité à Louis XIII, et promettaient de ne jamais pactiser avec ses ennemis. Leurs ports devaient toujours être ouverts aux vaisseaux français.

Ces conditions créaient entre les contractants des rapports de protecteur à protégé et il était naturel que le traité qui les énonçait ne visait que le danger d'une intervention espagnole, car les états ca-

(1) V. sur l'incident catalan l'intéressant article du Cte Horric de Beaucaire dans la *Revue d'histoire diplomatique* (1895, n° 2).

(2) Dumond, VI, p. 196, *op. cit.*

talans n'étaient menacés que du côté de la monarchie voisine dont ils faisaient autrefois partie intégrante. Ce traité équivalait de fait à un pacte de protectorat complet, d'autant plus qu'il stipulait l'occupation du pays par un corps d'armée français dont le chef devait commander « toutes les forces » indigènes.

L'acte de 1640 contenait en son article 4 une disposition par laquelle le Roi de France s'engageait « à n'entreprendre jamais rien contre la Catalogne, le comté de Cerdagne, places et lieux du Comté de Roussillon qui sont au pouvoir des Catalans ».

Pendant l'on sait que Richelieu convoitait les deux comtés et l'on peut supposer qu'en accueillant « les instances du sergent major de la ville de Barcelone », le ministre de Louis XIII comptait faire payer ses services par la cession ultérieure de ces territoires contigus.

Cette observation tend à confirmer un fait que nous devons recueillir dans nos considérations finales, c'est que les alliances de protectorat, malgré les apparences contraires, font toujours une large part immédiate ou éventuelle à l'État supérieur et que celui pour lequel elles sont censées conclues, n'en est pas toujours le principal bénéficiaire.

XXIV

LA RÉPUBLIQUE DE ST-MARTIN (1).

En franchissant les Alpes Cottiennes par le mont Genève, au nord-est de Briançon, l'on découvre trois vallées convergentes dont le regard suit assez nettement la déclivité jusqu'aux points où elles débouchent dans les plaines du Piémont. Ce sont les *vallées vaudoises* de Pérouse, DE ST-MARTIN et de Luserne, arrosées par le Cluson, par la Germanasca et le Pélis.

Tributaires du cours supérieur du Pô, ces hauts bassins, qui occupent un espace de quinze à vingt milles carrés, sont les avenues orientales de l'une des principales voies de communication natu-

(1) Le protectorat de St-Martin ne figurant dans aucun de nos traités d'histoire, je crois devoir en expliquer avec quelques détails l'origine et la fin.

relles entre la France et l'Italie. C'est par les crêtes du Genève qu'ont passé Bellovèse, Marius, César, Auguste, Charlemagne, Charles VIII, et de nos jours encore, quoique d'autres moyens d'accès s'offrent de part et d'autre aux armées, les ouvrages militaires qui du Mont-Genis au Viso commandent les abords ou couvrent les faites des deux versants, démontrent toute l'importance stratégique de cette région limitrophe.

Aux temps de Louis XIV, les corps de troupes opérant au delà des monts, devaient garder à tout prix la libre disposition des vallées vaudoises qui, derniers tronçons de la route du Dauphiné, assuraient leurs approvisionnements et, en cas d'insuccès, leur retraite (1). Et si l'on s'arrête notamment à l'époque qui fait l'objet de ce récit, l'on s'explique d'autant mieux l'intérêt qui se rattachait pour la France à l'occupation de ce pays, que le souvenir des persécutions locales suscitées par la révocation de l'Édit de Nantes, était encore vivace dans l'esprit de ses habitants. Ceux-ci, de religion protestante, fidèles jusqu'à l'héroïsme à une foi qui avait plus de six siècles d'épreuves, ne pouvaient devenir spontanément les auxiliaires du monarque qui avait longtemps personnifié à leurs yeux la haine et la cruauté (2).

Le grand règne était à son déclin et les événements qui se préparaient en Allemagne, en Italie, en Espagne, ne devaient guère relever sa fortune. Une redoutable coalition menaçait le roi en 1701, celle de l'Angleterre, de l'Autriche et des Pays-Bas, représentées par les trois chefs illustres, Marlborough, le prince Eugène et le grand pensionnaire Heinsius.

A ce moment historique, les Bourbons dominaient dans toute la péninsule et la situation de la France y était d'autant plus favo-

(1) En 1685, d'après une correspondance du marquis d'Arcy, ambassadeur de Louis XIV à Turin, 12.000 hommes étaient répartis entre Briançon et Pignerol.

(2) L'on s'accorde généralement à voir dans le réformateur Valdo, qui a entrepris son apostolat à Lyon en 1170, le fondateur de l'Eglise à laquelle il a donné son nom.

La langue des Vaudois, qui sont au nombre d'environ 15.000, est le français. Malgré l'homonymie, les Vaudois du Piémont n'ont d'ailleurs rien de commun avec les Vaudois de la Suisse.

nable que l'alliance du duc de Savoie ménageait aux armées royales une solide base d'attaque ou de résistance.

Cependant le cabinet de Vienne avait réussi à circonvenir Victor-Amédée II en lui promettant pour prix de son concours la souveraineté du Montferrat et du Novarrais. Le duc hésitait à rompre une alliance à la fois contractuelle et familiale, lorsque le prince Eugène, profitant de son indécision, peut-être même de sa complicité, se porta au delà du Mincio.

Sous le coup de cette démonstration qui avait surpris et ébranlé le maréchal Catinat, Victor-Amédée traita avec l'Empereur (1).

Cette défection reportait *sur les Alpes* les lignes françaises de l'Adige, tout en isolant le royaume de Naples ; elle obligeait les lieutenants du roi à prendre possession du Piémont et de la Savoie.

Les maréchaux de Vendôme et de la Feuillade enlevèrent successivement Ivree sur la Doire-Baltée, Suze sur la Doire, *Pignerol sur le Cluson*, tandis que les Autrichiens s'emparaient des duchés de Modène et de Mantoue.

Pignerol, qui avait longtemps appartenu à la France (2), était une forteresse de premier ordre (3). La conquête de cette position avait pour complément nécessaire celle des trois vallées vaudoises dont elle protégeait les issues, qui en formaient en quelque sorte des dépendances naturelles et confinaient au territoire français. Mais pour se maintenir dans ces contrées montagneuses, au milieu de populations dont on avait toute raison de se méfier, n'eût-il point fallu y entretenir un corps de troupes considérable dont l'immobilisation aurait singulièrement amoindri les forces actives opposées aux impériaux ?

C'est sans doute cette considération qui décida le gouvernement

(1) A cette nouvelle, Louis XIV lui écrivit : Puisque la religion, l'honneur, l'intérêt, l'alliance et votre propre signature ne sont rien entre nous, j'envoie mon cousin le duc de Vendôme à la tête de mes armées pour vous expliquer mes intentions ; il vous donnera vingt-quatre heures pour vous déterminer.

(2) De 1630 à 1696.

(3) C'est dans le château de Pignerol qu'a été enfermé en mai 1669 le Comte Hercule-Antoine Mattioli, secrétaire d'État de Charles IV, duc de Mantoue, que l'on suppose avoir été le *Masque de Fer*.

du roi à entrer en négociations avec les principales communes vaudoises et à obtenir d'elles, sinon une coopération effective, du moins l'engagement de s'abstenir de toute connivence avec les troupes de leur souverain.

Le duc de la Feuillade fut chargé de leur proposer la neutralité en leur garantissant toutes les immunités qu'elle implique. Les habitants *du val de St-Martin* se montrèrent de prime abord plus accessibles à ces ouvertures que ceux du val de Luserne, et les mandataires du duc auraient sans doute réussi à les gagner, si, à l'instigation de M. Van der Meer, ministre des États Généraux, le pasteur Henri Arnaud, qui jouissait à juste titre d'un grand crédit auprès d'eux, ne fût intervenu pour les détourner de la « trahison ».

A la suite de cet échec, le maréchal envahit le pays vaudois et s'établit solidement au Perrier (1), la plus importante localité du versant de St-Martin. Chassé peu après de Luserne et de la gorge voisine d'Angrogna par des partisans auxquels s'étaient jointes quelques troupes régulières envoyées par Victor-Amédée, le duc de la Feuillade se fortifia du côté de St-Martin, résolu à conserver *la vallée centrale* qui, moins étendue que les autres, importait le plus à son plan de défensive ou d'offensive éventuelle. Les Sammartinois passaient d'ailleurs pour de rudes soldats et leur soumission affaiblissait sensiblement la résistance de leurs coreligionnaires, désormais isolés ou sans contact permanent.

Les ayant ainsi sous la main, le lieutenant du roi renouvela auprès d'eux ses tentatives d'accommodement qui, paraît-il, furent encore repoussées. Dès lors, usant de l'intimidation, il fit mettre le séquestre sur leurs biens, mesure qui les désarma. C'est du moins ce que rapportent, non sans quelque complaisance, les annalistes vaudois enclins à excuser des confrères jusqu'alors étroitement unis à leur communauté.

Quoi qu'il en soit, le troisième jour de juillet 1704 et du règne de Louis XIV le soixante-deuxième, une convention fut signée qui érigeait les différents groupes de la vallée de St-Martin en républi-

(1) Ferrero d'aujourd'hui.

que « sous la protection du roi de France et de Navarre et de ses successeurs » (1).

Si, comme je l'ai dit par conjecture, il peut y avoir eu quelque complaisance sectaire dans le témoignage des historiens vaudois affirmant que les habitants de la vallée de St-Martin n'avaient cédé qu'aux dernières violences en abandonnant la cause de leurs compatriotes, l'on ne saurait non plus se défendre d'un doute, disons même d'une impression d'incrédulité, en présence de cette double mention du préambule de la convention et de l'article 1^{er} que, « déçus dans leur espoir d'être admis au nombre des sujets du roi, ils avaient très humblement supplié S. M. T. C. de les recevoir sous sa puissante protection ». Cette formule ne se concilie guère, sinon avec le patriotisme, du moins avec les trop légitimes griefs de populations qui associaient la France aux « exterminations savoisiennes » et chez lesquelles la fidélité à une union fondée sur la foi primait tout autre sentiment.

Si, d'autre part, prenant à la lettre le pacte conclu le 3 juillet 1704, l'on cherche à caractériser au point de vue juridique le régime constitutionnel inauguré sous ses auspices, l'on doit reconnaître que dans l'ordre politique comme dans l'ordre économique, les bénéfices stipulés en faveur des Vaudois étaient réduits à la portion congrue.

Tout d'abord les lois, voire même les simples règlements à édicter « pour le gouvernement et l'administration de la république » devaient être préalablement soumis au protecteur et agréés par lui. Les protégés n'avaient donc pas l'autonomie intérieure.

La liberté de conscience, condition capitale de l'entente, était même restreinte, l'État subordonné devant refuser tout établissement « aux Français nés dans la religion prétendue réformée ou de père ou de mère qui en ayent esté ».

D'autonomie extérieure, il ne pouvait être sérieusement question.

Par contre, et je résume ici les articles 4, 5 et 7 du traité, le roi s'engageait à défendre la république tout en l'occupant par une garnison entretenue à ses frais. Il autorisait les Sammartinois à commercer, à aller et venir librement en France dans les mêmes

(1) Une copie de ce document est déposée aux archives nationales de Turin.

conditions que ses sujets, avantage concédé d'ailleurs aux Français dans la vallée. Il leur était loisible, en cas d'alerte, de se retirer sur le territoire français. Enfin le sel nécessaire à leur usage devait leur être fourni « moyennant deux sols la livre ».

Je note ici qu'aux yeux des Vaudois restés Piémontais, cette dernière concession jugée dérisoire représentait le gain le plus clair d'une transaction qu'ils réprouvaient au double point de vue national et religieux (1).

De quelle manière furent organisés les pouvoirs publics dans l'État de St-Martin ? Quels en étaient les fonctionnaires dirigeants ? Y avait-il une assemblée délibérante, une force armée locale, etc. ? C'est ce que l'on n'a jamais pu apprendre, la municipalité du Perrier étant aussi jalouse du secret de ses archives que les Andorrans du mystère qui, depuis des siècles, recouvre leurs chartes carlovingiennes. Ces derniers, toutefois, ne paraissent avoir d'autre souci que la préservation matérielle de leurs plus anciens titres de noblesse, tandis que les ci-devant républicains de la vallée vaudoise se font sans doute scrupule de réveiller le souvenir « d'un moment de faiblesse et d'égarément ».

Aussi bien la république de St-Martin eut une existence éphémère : elle ne dura que quatre ans, un mois et trois jours (2).

Dans le cours de cette période, la lutte contre la coalition eut des alternatives de succès et de revers, tant en Allemagne qu'en Espagne et en Italie. Victorieuse de ce côté, la France n'avait plus guère que Turin à prendre. Le siège en fut commencé au printemps de l'année 1706, après des préparatifs dont les frais, au dire de Voltaire, auraient suffi pour fonder et faire fleurir la plus nombreuse colonie.

Conduite contre toutes les règles de l'art par « l'homme le plus brillant et le plus aimable du royaume », l'entreprise échoua et aboutit à un désastre. Les Français durent repasser les monts.

Le duc de Savoie qui, pendant le siège, avait réussi à s'échapper de sa capitale, s'était réfugié sans soldats dans le val de Luserne

(1) D'après le pasteur Muston auteur de *l'Israël des Alpes*, les Vaudois considéraient la vallée de St-Martin comme perdue pour leur Église.

(2) Du 3 juillet 1704 au 8 août 1708.

où, traqué par les troupes du maréchal de la Feuillade, il n'avait dû son salut qu'à la protection des Vaudois. Etant parvenu à rallier son armée à Carmagnola, il reprit successivement Vercelli, Ivree, Chivasso, le fort de Bard, Crescentino et Pignerol. Les Vallées étaient délivrées.

Réintégré dans ses États, Victor-Amédée n'oublia point les services rendus à sa personne et à sa cause par les habitants du val de Luserne. Sur les sollicitations de ceux-ci, il accorda l'amnistie aux Sammartinois, dont la république, suivant le mot du pasteur Muston, s'était évanouie devant l'ombre de son avant-garde.

XXV

LA RÉPUBLIQUE DU VALAIS.

La fable du loup et de l'agneau pourrait servir d'épigraphe à la courte histoire de la république valaisanne, et « nous l'allons montrer tout à l'heure ».

Le Valais faisait partie de la confédération helvétique, lorsqu'en 1798 le Directoire conclut avec celle-ci un traité d'alliance offensive et défensive qui concédait à la France le libre usage de deux routes militaires, l'une dirigée vers le nord et longeant le Rhin, l'autre remontant au sud le bassin supérieur du Rhône, traversant l'antique *vallis pennina* et aboutissant au territoire de la république cisalpine.

Cette dernière voie, qui n'existait pas encore dans sa partie montagneuse, devait assurer les communications régulières des armées françaises avec la haute Italie, et ce fut sans doute après Marengo que Bonaparte résolut d'en continuer le tracé par le Simplon.

L'idée de cette audacieuse entreprise décida du sort du Valais. Aux yeux du Directoire, le canton devait suivre la destination du grand passage dont il était l'avenue naturelle, de même que de nos jours, depuis le percement de l'isthme de Suez, la condition politique de l'Égypte semble subordonnée aux intérêts prépondérants des principales puissances maritimes et coloniales.

Différentes combinaisons furent imaginées pour réaliser les vues du cabinet de Paris. La première en date remonte au commencement de l'année 1798. C'est à peine si l'on en retrouve la trace dans les annales helvétiques ; elle avait pour but la création d'une *république rhodanique* composée du Valais, des bailliages italiens, de l'Oberland, du Gesseney, du canton de Fribourg et du pays de Vaud.

Ce projet incohérent rencontra de prime abord une vive opposition en Suisse et fut bientôt abandonné (1).

En 1801, le gouvernement français, réitérant le vœu qu'il avait manifesté lors des préliminaires de la paix de Lunéville, demanda la cession de la rive gauche du Rhône jusqu'à Brig. Les Valaisans, aussi bien que le conseil exécutif de Berne, objectèrent que par suite de ce démembrement, la France occuperait les frontières de la Suisse depuis Bâle jusqu'au Saint-Gothard, les cernant sur un développement de plus de soixante-dix lieues, ce qui en rendrait la défense à peu près impossible. « Croyez-vous, leur répondit le premier consul, que les convenances de quelques milliers d'âmes doivent l'emporter sur l'avantage de trente millions ? Ce que vous me refusez, je pourrais le prendre. »

Ce ne fut pour l'instant qu'une menace ; mais elle était de nature à intimider les récalcitrants et à les préparer à de plus graves exigences.

L'on apprit bientôt que les convoitises françaises se portaient sur les deux rives du Rhône et tel fut effectivement l'objet d'une négociation spéciale engagée tant à Paris qu'à Berne au cours de l'année 1801.

Cependant, les représentations instantes de l'envoyé suisse en France décidèrent le premier consul à la temporisation. Son but prochain était de séparer le Valais de la Suisse et de prendre ses sûretés avec le canton lui-même au sujet de la route du Simplon dont les travaux étaient déjà commencés (2). Eriger le Valais en

(1) Une proclamation du général Brune, datée du 16 mars 1798, en fait mention.

(2) Par une lettre du 4 germinal an X, M. de Talleyrand écrivait au plénipotentiaire suisse à Paris : « Je suis chargé de vous déclarer de la part du

république, telle fut la conception à laquelle il s'arrêta et qu'il réussit à faire prévaloir, grâce aux rivalités des partis qui divisaient les cantons helvétiques.

Le désordre qui régnait dans le haut et le bas Valais lui avait d'ailleurs fourni l'occasion d'occuper le pays (1).

En juin 1802, une Diète locale fut convoquée à Sion. Elle vota la séparation après avoir été déliée du serment de fidélité à la république suisse et accepta l'acte de garantie souscrit à Bex, le 23 août, par la France, par l'Helvétie et par la République Cisalpine ; cet acte était ainsi conçu :

ART. 1^{er}. — Le Valais forme un État libre et indépendant, isolé des républiques française, helvétique et italienne, sous l'appui de ces trois républiques qui se portent garantes à cet effet.

ART. 2. — La garantie de l'indépendance de la république helvétique, telle qu'elle a été énoncée dans l'article 11 du traité de Lunéville de la part de la France, reste applicable au Valais comme ayant fait partie de l'Helvétie à l'époque où ce traité fut conclu.

ART. 2. — La république française aura le libre et perpétuel usage d'une route commerciale et militaire dirigée par le Simplon et traversant le Valais depuis le département du Mont-Blanc jusqu'au territoire de la république italienne.

Un second traité conclu à Bex et à Sion, le 28 août 1802, par les commissaires des trois républiques, fut également communiqué à la Diète valaisanne et revêtu de la signature de son délégué *ad hoc*. Je me contente de reproduire ci-après les articles 9 à 11 de ce traité, qui concernent plus spécialement le droit public du nouvel État (2).

ART. 9. — Le Valais conserve la faculté d'avoir des régiments avoués aux services étrangers.

ART. 10. — Attendu que la république du Valais n'envoie d'am-

premier consul qu'il « reconnaît le Valais comme un peuple indépendant et qui, ayant toujours eu une constitution et une organisation séparées, doit être gouverné à part et sans aucune relation de concert ni de dépendance à l'égard de l'Helvétie.

« ... Il est disposé à céder à l'Helvétie le Frickthal et d'autres parties du territoire que les événements de la guerre ont mis en son pouvoir, etc ».

(1) Le général Turreau était entré dans le Valais en novembre 1801.

(2) Les huit premiers articles sont relatifs tant à la route du Simplon, dont les frais et la défense incombent à la France, qu'aux services des douanes, de la poste, des hospices, etc., etc.

bassadeurs et agents politiques et commerciaux qu'aux trois républiques garantes et qu'elle n'en reçoit que d'elles, les ambassadeurs et agents commerciaux de la république française, dans les lieux où le Valais n'aura point d'agents, protégeront les citoyens valaisans qui recourront à leurs bons offices.

ART. 11. — Le Valais, en vertu de son indépendance, demeure dans le plein droit de faire des changements à la présente constitution, en tant qu'ils ne porteraient pas atteinte aux articles du traité par lequel l'indépendance du Valais est garantie, et à ceux du présent traité.

Aux termes de la constitution mentionnée dans ce dernier article et dont le projet, voté en bloc par la diète, avait été élaboré à Paris, le gouvernement de la république valaisanne se composait d'un grand bailli, d'un conseil d'État et d'un corps législatif. Le territoire était divisé en douze dixains. Les élections des députés au corps législatif avaient lieu dans les conseils des communes au premier degré et dans les conseils des dixains au second degré.

En portant ces divers actes à la connaissance du peuple, le conseil d'État crut devoir l'inviter « à rendre hommage à la générosité et à la modération du premier consul de la République française qui, en assurant à sa nation les avantages que sa gloire exige, sait lui-même les borner de manière à ménager la liberté de ses voisins les plus faibles. Nous nous ferons un devoir, ajoutait la proclamation, de combattre tous les malintentionnés qui oseraient répandre et propager *des doutes sur la stabilité de votre indépendance et de votre gouvernement*. Le conseil d'État le doit au premier consul dont la puissance ne permet pas *la moindre défiance sur ses intentions à notre égard* ».

On s'aperçoit aisément à ces témoignages affectés de confiance que le gouvernement du Valais cherchait à engager la parole du premier consul et à se prémunir autant qu'il dépendait de lui contre les atteintes ultérieures d'un maître redouté.

Ses soupçons et ses craintes n'étaient que trop fondés. A huit ans d'intervalle, Napoléon Bonaparte, devenu empereur, annexait le Valais à la France et en faisait le département du Simplon.

« Considérant », énonçait le décret rendu en novembre 1810, « que
« la route du Simplon qui réunit l'Empire à notre royaume d'Italie

« est utile à plus de 60 millions d'habitants, qu'elle a coûté à nos
 « trésors de France et d'Italie plus de 18 millions, dépense qui de-
 « viendrait inutile si le commerce n'y trouvait commodité et par-
 « faite sécurité, que le Valais n'a tenu aucun des engagements qu'il
 « avait contractés, lorsque nous avons fait commencer les travaux
 « pour ouvrir cette grande communication, voulant d'ailleurs mettre
 « fin à l'anarchie qui afflige le pays et couper court aux prétentions
 « abusives de souveraineté d'une partie de la population sur l'autre,
 « avons décrété, etc., etc. (1). »

Je néglige les commentaires que peuvent suggérer ces motifs, ayant hâte, après avoir établi les faits, d'en apprécier la portée juridique.

Dans le cas particulier qui nous occupe, la garantie collective des trois républiques peut-elle être assimilée à un protectorat ?

Oui, sans doute, si l'on considère que le protecteur, comme le garant, s'engage à défendre l'intégrité et l'inviolabilité du territoire de l'État plus faible et telle paraissait être l'interprétation des Valaisans eux-mêmes, à en juger par maints actes publics qui qualifiaient à la fois les trois gouvernements voisins de garants et de protecteurs (2).

Le traité du 23 août 1802 stipulait d'ailleurs, en son article 1^{er} et avant toute mention de garantie, que le Valais formerait un État libre et indépendant *sous l'appui* des trois républiques, terme qui implique l'idée de protectorat.

L'on peut trouver une seconde analogie entre les deux régimes dans le double fait que l'État subordonné n'a pas le droit de repré-

(1) En annonçant l'incorporation du Valais à la France par une proclamation datée du 14 novembre 1810, le grand bailli Stockalper disait : « Les cir-
 « constances politiques et la *position topographique du pays* qui décident
 « du sort des peuples et qui ont changé la destinée de tant d'États en Euro-
 « pe, ont amené la réunion du nôtre à l'Empire français. S. Exc. le général
 « de division, comte d'Empire, C. Berthier, à la tête des troupes impériales,
 « est venu notifier au conseil d'État qu'il prenait possession du Valais au
 « nom de S. M. Napoléon le Grand, empereur des Français et roi d'Italie,
 « etc., etc. »

(2) Voir notamment les lettres officielles par lesquelles le président de la diète notifie la constitution de la république valaisanne aux envoyés français, italien et suisse et leur communique le traité du 28 août 1802.

sensation diplomatique directe auprès des puissances étrangères et que « les ambassadeurs et agents commerciaux français protégeront « les citoyens valaisans qui recourront à leurs bons offices » (1).

Cependant, les députés du Valais, conviés à Berne en mai 1802, avaient formellement demandé, en prévision d'une séparation inévitable, « que le futur gouvernement de leur pays jouit de tous les « droits d'un État libre, soit pour la souveraineté de son intérieur, « soit pour ses *relations d'alliance et de commerce à l'extérieur* ». Conséquence naturelle de la liberté et de l'indépendance qu'on leur promettait, cette prétention ne fut point admise par le négociateur français et, comme l'indique l'article 10 du traité précité, l'on convint que le Valais pourrait accréditer des agents politiques auprès des trois républiques garantes, mais n'en recevrait aucun des autres puissances.

Ce droit de légation partiel correspond à peu près à celui que la Porte avait attribué aux principautés vassales du Danube, en les autorisant à entretenir un chargé d'affaires ou *Kapou Kiaia* à Constantinople.

Remarquons aussi que le Valais subit une servitude militaire qui le met, comme tout État protégé, sinon à la disposition, du moins sous l'étroite surveillance d'un gouvernement étranger. A ce propos, les mêmes députés valaisans avaient exprimé l'avis qu'il conviendrait de reconnaître le canton « comme neutre, quant au territoire et quant aux personnes ».

Cette disposition, toutefois, fut écartée du traité de 1802 par le plénipotentiaire français, et l'on peut supposer qu'il la jugeait logiquement inconciliable avec la clause capitale de ce traité, c'est-à-dire avec la faculté du libre passage stipulée au profit des troupes françaises par la route de Saint-Gingoux au Simplon.

Était-il, d'ailleurs, nécessaire de stipuler en termes exprès la neutralité d'un État auquel sa situation d'enclave interdisait de fait l'exercice indépendant du droit de paix ou de guerre ?

Ajoutons dans le même ordre d'idées que si le Valais a le pouvoir constituant, l'on ne saurait perdre de vue que son statut lui a été

(1) Art. 10 du traité du 28 août 1802.

imposé de toutes pièces et qu'il ne peut y apporter des changements contraires au pacte des garants.

Le gouvernement français entendait si bien restreindre sous ce rapport l'autonomie valaisanne que, suivant les premières instructions remises à son ministre à Berne, « les bases de l'état politique du canton devaient être comprises dans l'acte même qui l'érigait en État ». L'on n'insista pas sur le maintien d'une clause qui aurait subordonné toute modification constitutionnelle à l'assentiment des trois républiques limitrophes.

A d'autres égards encore, quoique sur des intérêts secondaires, le Valais est atteint dans le domaine de la souveraineté intérieure que respectent d'ordinaire les traités de simple garantie. Il est tenu non seulement d'entretenir à ses frais un certain parcours de la route internationale qui traverse son territoire (1), mais encore d'y organiser et d'y maintenir, de concert avec l'administration française, un service postal régulier (2). Il ne peut prélever, à raison de l'usage de cette route, aucun droit de douane, de péage ou de transit (3).

Enfin, il ne lui est pas loisible d'ouvrir une route nouvelle communiquant avec les États voisins sans l'agrément du gouvernement français.

A ces divers points de vue, l'on peut conclure que les actes constitutifs de la république du Valais offrent les caractères d'un protectorat effectif, quoique ce genre spécial de subordination ne soit pas formellement défini et porte même officiellement une autre qualification.

La condition juridique du canton rhodanien peut donc être considérée comme une exception aux règles du droit public, qui établit de notables différences entre la garantie et le protectorat.

Je me réserve de développer cette thèse dans la seconde partie de cet écrit.

(1) Art. 2 du traité précité.

(2) Art. 7.

(3) Art. 6.

XXVI

LA CONFÉDÉRATION DU RHIN.

Les Allemands se distinguent par un penchant inné à l'association et de tous temps, comme le remarque l'historien du *Consulat et de l'Empire*, des ligues particulières se sont formées au sein de la confédération pour la sauvegarde de certains droits ou la protection de certains intérêts communs.

La constitution imparfaite du pouvoir central favorisait singulièrement cette disposition naturelle, cette sorte d'instinct de relation qui, en dehors des unions corporatives proprement dites, se manifestait sous la forme d'accords séparés entre les princes, les seuls qui, dans les affaires générales et locales, eussent voix au chapitre (1).

Cependant, s'il n'avait aucune part au gouvernement, le peuple savait aussi parfois faire valoir ses griefs au moyen de coalitions et les annales germaniques offrent plus d'un exemple de ces soulèvements spontanés.

Qu'étaient-ce, entre autres, que les *civitates conjuratæ* des XIII^e et XIV^e siècles, luttant contre le *Lœwler Bund* des ducs de Bavière et de leurs adhérents, sinon une réaction violente du commerce rhénan contre les vexations et l'avidité fiscale des seigneuries riveraines ?

Les alliances princières étaient considérées comme légitimes dans leur principe, et l'Empereur lui-même « ne prétendait pas les empêcher » (2), pourvu toutefois « qu'elles ne fussent une menace ni pour son autorité, ni pour la paix publique (3).

Des États étrangers pouvaient y intervenir comme parties con-

(1) Du commencement du XIV^e siècle à la fin du XVIII^e, l'on compte plus de vingt associations d'États, dont les principales correspondent aux dates suivantes : 1338, 1390, 1406, 1410, 1424, 1446, 1519, 1558, 1652, 1658, 1693, 1695, 1700, 1785.

(2) Voir notamment la capitulation de 1690.

(3) Déclaration de Munster et d'Osnabruck de 1644.

tractantes ou garantes ; elles avaient en général pour but le maintien de l'intégrité de l'Empire, de ses lois et de ses libertés, la conservation d'un certain équilibre entre ses ressortissants, le respect de leurs prérogatives individuelles.

Quand un pays est bien régi et administré, dit à peu près Voltaire, les groupements, soit offensifs, soit défensifs, n'ont guère de raison d'être. La confédération du Rhin ne serait pas née, si l'Empire, comme aux jours de sa grandeur première, avait été un gage de sécurité pour tous ses membres, si, véritable oligarchie, il n'était devenu le champ clos des compétitions et des rivalités des plus puissants.

L'on ne peut douter que la sécession de 1806 n'ait été, avant tout, le résultat d'un travail *intérieur*, l'effet direct d'une crise organique et *nationale* depuis longtemps déclarée.

Des événements extérieurs, cela n'est pas moins évident, contribuèrent à ce démembrement partiel et par suite à la dissolution de l'ancien corps germanique.

Elle remua profondément les âmes de l'autre côté du Rhin, cette révolution de 1789, avec sa déclaration « révélatrice » des droits imprescriptibles de l'homme et du citoyen, et ce fut un élan de joie, d'espérance et de sympathie qui s'empara des populations limitrophes, comme si, en saluant l'aurore d'une ère nouvelle, elles entrevoyaient pour elles-mêmes le terme des oppressions et des misères passées. Leurs regards se portaient, obstinés, vers la république « libératrice » dont elles attendaient, dont elles sollicitaient aide et protection (1).

Pouvaient-elles se douter, ces masses tout à coup éveillées et conscientes, que leurs « Hauts Gouvernants » se feraient bientôt les clients soumis du pouvoir étranger qu'elles semblaient invoquer contre eux ?

Je n'ai point de place ici pour les fastes militaires et politiques qui, en une rapide et surprenante succession, déterminèrent cette étroite mais éphémère intimité, entre États, de génie, de mœurs et d'intérêts si différents. Aussi bien, il suffit pour les besoins de ma

(1) Les historiens allemands eux-mêmes rendent témoignage de cette sorte de complicité dans l'œuvre de l'*apostolat* français.

thèse de constater que, longtemps avant la conclusion du pacte qui liait seize souverains allemands à la fortune de Napoléon, les circonstances avaient disposé les esprits à cette anomalie et que l'idée en germe partout, s'accusant par des signes plus apparents dans la marche du Rhin qu'au delà.

La confédération de 1806 (est-ce trop s'avancer que de le soutenir ?) existait déjà en puissance dans les têtes allemandes, alors que l'homme qui devait la personnifier, n'en avait pas encore conçu ou du moins arrêté le plan.

Qui a, si l'expression m'est permise, attaché le grelot ? Les avis sont partagés sur ce point et il est singulier (me tromperai-je ?) que l'on n'ait point encore produit à cet égard des témoignages historiques d'une certitude absolue (1).

A en croire le marquis Jérôme Luchesini, qui a consacré deux volumes à l'étude « des causes et effets de la confédération rhénane (2) », les premières ouvertures relatives à cet important sujet, auraient coïncidé avec le séjour que fit Napoléon à Mayence au mois de septembre de l'année 1804. D'après lui, le vrai promoteur de la séparation aurait été l'électeur archichancelier auquel il donne comme interlocuteur, non le souverain lui-même, mais son ministre des relations extérieures, M. de Talleyrand (3).

Des documents officiels que j'ai eus sous les yeux en manuscrit

(1) Dans son *Bulletin des lois, règlements et autres actes officiels concernant la confédération du Rhin*, bulletin rédigé en 1808 sous la direction de M. Windkopp, ce savant allemand dit : Il restera aux écrivains futurs à rechercher qui a eu, le premier, l'idée de détacher les parties du sud et de l'ouest de l'ancienne confédération germanique et si notamment cette division est le fruit de l'oppression sous laquelle ces parties gémissaient depuis longtemps ou l'effet seulement de la volonté de ceux qui avaient conquis le droit de dicter des lois à l'empire et à son chef.

(2) *Sulle cause et gli effetti della confederazione renana*, ouvrage écrit au point de vue allemand et paru à Florence, en 1819, sous le couvert de l'anonymat et avec cette épigraphe tirée de Tite Live : *Sub umbrâ federis servitutum pati*.

(3) Étaient alors présents au chef-lieu du département du Mont-Tonnerre, l'Électeur de Bade, le Landgrave de Hesse-Darmstadt, les ducs de Nassau-Weilbourg et de Nassau-Usingen et plusieurs princes et comtes régnants, tels que les princes de Hesse-Hombourg, d'Isenbourg, de Salm, de Linange, de Schwartzbourg-Rudolstadt, de Reuss.

font remonter à une date antérieure à l'entrevue mayençaise l'initiative que l'auteur attribue d'ailleurs à tort au prince archevêque Ch. Théodore de Dalberg.

Je relève, en effet, d'un rapport du 23 fructidor an XII, qu'adressait à M. de Talleyrand le ministre français, accrédité auprès de l'électeur landgrave de Hesse Rottenbourg (1), que la première conception plus ou moins concrète et les premières communications du projet d'union fédérative émanaient du principal ministre de l'électeur, baron de Waïtz, que celui-ci s'en était ouvert à maintes reprises et bien avant la fin de 1804, au plénipotentiaire de l'Empereur en l'assurant sans doute qu'il était en pleine communauté de vues et de sentiment avec son propre maître impatient de secouer le joug de la Prusse.

Il s'agissait d'une association d'États allemands, *sous le protectorat collectif de la France et de la Russie*, et dont l'Autriche, la Prusse et l'Angleterre auraient été exclues (2).

Tout en l'approuvant en principe, M. de Talleyrand n'aurait pas jugé opportune une combinaison dont le prince archichancelier, disons-le en passant, s'était montré, dès qu'il en avait connu la formule, le plus ardent protagoniste (3), et l'on sait qu'en effet, à ce

(1) Ce rapport, écrit à Coblenz par M. Bignon, appartient au fonds : *Correspondance du ministère des affaires étrangères de France*, tome XVIII, fol. 224.

Voir aussi une lettre du même, du 29 nivôse an XII.

(2) Par un singulier concours de circonstances, l'électeur de Hesse-Cassel n'a point fait partie de la confédération du Rhin.

En 1785 (22 juillet), une ligue s'était formée entre plusieurs États pour empêcher l'échange de la Bavière contre la partie des Pays-Bas soumise à l'Autriche ; Hesse-Cassel y était compris. Un auteur contemporain disait à ce propos : le margrave met sa principale gloire à être allemand et patriote. Les troupes de Philippe le Magnanime doivent naturellement soutenir la liberté de l'empire (MULLER, dans son livre intitulé : *De l'association des princes du corps germanique*, Mayence, 1789).

(3) C'est lui qui devait bientôt dire à Napoléon : Vous êtes Charlemagne, soyez donc le maître, le régulateur, le sauveur de l'Allemagne.

Il est à remarquer que l'un de ses prédécesseurs sur le siège de Mayence, Jean Philippe de la maison Schœnborn, s'était acquis des titres particuliers à l'estime des patriotes allemands par l'insistance qu'il mit à faire prévaloir l'élection de l'empereur Léopold sur celle de Louis XIV (juillet 1658). On le qualifiait le Caton de l'Allemagne.

moment précis, un corps de troupes françaises occupait le Hanovre et que Napoléon, en face d'une coalition menaçante, avait offert à la monarchie prussienne une alliance dont la cession de l'État annexe de l'Angleterre aurait été le prix.

Quoi qu'il en soit de ces préliminaires, j'aborde sans plus tarder la négociation finale dont les plénipotentiaires allemands, réunis à Paris au commencement de l'année 1806, attendaient « impatientement » l'issue.

« L'Empereur, leur dit en substance M. de Talleyrand, en est venu à la résolution de prêter l'oreille aux propositions qui lui ont été faites à différentes reprises par les plus qualifiés d'entre vos princes, propositions tendant à la création d'une ligue pour la défense et la sécurité communes. Ce qui paraissait tout d'abord intempestif à Sa Majesté, est devenu à ses yeux nécessaire aujourd'hui. Presbourg vous a mis en rébellion ouverte contre le chef de la confédération et vous vous êtes aliéné la confiance de la Prusse. Il importe d'unir vos forces et de tenir vos effectifs toujours prêts pour sauvegarder votre indépendance, et comme l'expérience démontre en pareil cas l'utilité d'une seule direction, l'Empereur se promet d'y pourvoir en s'inspirant des convenances et des besoins réciproques ».

Cet exorde dénotait assez clairement le caractère léonin du traité qui fut signé à Paris, le 12 juillet 1806 et dont les ratifications, sauf celle de la France donnée à Saint-Cloud, ne tardèrent pas à être échangées à Munich (1).

(1) A la diète de Ratisbonne, le chargé d'affaires de France déclara : « S. M. l'Empereur accepte le titre de protecteur de la confédération du Rhin. Il ne l'a fait que dans des vues de paix et pour que sa médiation constamment interposée entre les plus faibles et les plus forts prévienne toute espèce de dissensions et de troubles ».

De leur côté, les princes confédérés expliquèrent ainsi leurs intentions : « ils se seraient flattés en vain de parvenir au but désiré, s'ils ne s'étaient assurés en même temps d'une puissante protection. Le monarque dont les vues se sont constamment trouvées conformes aux véritables intérêts de l'Allemagne, se charge de cette protection. Une garantie aussi puissante est tranquillisante sous un double rapport : elle offre l'assurance que S. M. l'Empereur des Français aura à cœur, tant pour l'intérêt de sa gloire que pour l'avantage de son propre Empire, de maintenir le nouvel ordre de choses et

D'après cet acte, les princes signataires se constituent en confédération sous la présidence de l'électeur archichancelier, devenu prince primat, et sous le protectorat de l'empereur des Français, roi d'Italie (1). Séparés à perpétuité de l'Empire germanique, ils déclarent nulles et sans effets toutes les lois de cet Empire qui jusqu'alors les obligeaient, eux, leurs sujets et États.

Les intérêts communs, et notamment toute contestation intérieure, seront réglés dans une Diète, siégeant à Francfort, et qui se composera de deux collèges, celui des rois et celui des princes. Rois et princes devront « nécessairement » être indépendants de toute puissance étrangère et ne pourront, en conséquence, prendre de service d'aucun genre, si ce n'est dans les États confédérés ou alliés de la confédération.

La Diète sera présidée par le prince primat, dont le titre n'impliquera d'ailleurs aucune prérogative contraire à la *plénitude de la souveraineté* de chacun des confédérés.

Un statut fondamental, proposé par les États, déterminera le mode de fonctionnement de l'organe central de la confédération.

Le protecteur nommera le successeur du prince primat.

de consolider la tranquillité intérieure et extérieure. Cette tranquillité précieuse est l'objet principal de la confédération du Rhin, de quoi les co-États des souverains aux noms desquels la présente déclaration est faite, verront la preuve dans la faculté qui est laissée à chacun d'entre eux d'y accéder, si sa position peut le lui faire désirer ».

Ce langage complaisant, de nature à confirmer l'Empereur dans ses propos « désintéressés », rappelle la déclaration du conseil d'Etat du Valais après l'érection du canton en république sous le protectorat français (V. page 145).

(1) C'étaient les rois de Bavière et de Wurtemberg, le prince archichancelier archevêque de Ratisbonne, les grands-ducs de Bade, de Berg, de Hesse-Darmstadt, les ducs de Nassau-Usingen et de Nassau-Weilbourg, les princes de Hohenzollern-Hechingen et Sigmaringen, de Salm et de Salm-Kirbourg, d'Aremberg, de Lichtenstein, de la Leyen.

Accédèrent plus tard à la confédération, l'électeur de Wurtzbourg comme grand-duc, l'électeur de Saxe comme roi, les cinq maisons duciales de Saxe, les deux princes de Schwarzbourg, les trois lignes duciales d'Anhalt, les princes de Lippe-Detmold et de Lippe-Schaumbourg, les diverses branches de la maison de Reuss, puis le roi de Westphalie, le duc de Mecklembourg-Schwerin et le duc d'Oldenbourg.

Ainsi composée, la confédération avait une armée de 119,180 hommes.

Il y aura entre l'Empire français et les confédérés, tant collectivement qu'individuellement, une alliance en vertu de laquelle toute guerre continentale que l'une des parties aurait à soutenir, deviendra immédiatement commune à toutes les autres.

Chaque allié fournira, en cas de guerre ou de menace de guerre, un contingent calculé sur son importance territoriale, contingent dont l'armement ne sera effectué qu'en conséquence d'une invitation expresse de l'Empereur-roi.

A deux mois d'intervalle, Napoléon lui-même s'appliqua à préciser la nature de ses relations avec ses alliés d'outre-Rhin. « En acceptant le protectorat, écrivit-il à « son frère » le prince archichancelier, nous avons contracté la double obligation de garantir les territoires de la confédération contre les armées étrangères et le territoire de chaque confédéré contre les entreprises des autres. Là se bornent nos devoirs envers la confédération... Les affaires intérieures des États ne nous regardent pas. Nous n'entendons en rien nous arroger la portion de souveraineté qui appartenait à l'empereur d'Allemagne. *Les princes sont des souverains qui n'ont pas de suzerain..* Ce ne sont pas des rapports de souveraineté qui nous lient avec la confédération, mais des rapports de simple protection (1). »

Cette interprétation, qui affectait la magnanimité, n'était pas absolument conforme à la lettre et à l'esprit de l'instrument du protectorat ; elle ne répondait pas surtout aux conséquences que le puissant monarque songeait à en tirer.

Le traité qui fut d'ailleurs mis à exécution, non par les intéressés eux-mêmes, mais par un commissaire français assisté de troupes françaises, faisait sans doute allusion à *la plénitude de la souveraineté* de chacun des confédérés ; mais, en vérité, était-il permis de considérer comme investis d'une *entière* souveraineté des chefs d'États qui avaient renoncé au libre exercice du droit d'alliance, de guerre et de paix, à l'autonomie diplomatique et militaire, qui s'en étaient remis à une puissance étrangère du choix du dignitaire appelé à présider leur représentation commune et qui, dans leur propre administration intérieure, devaient respecter maints privilèges territoriaux maintenus à toute une classe de leurs sujets ?

(1) Lettre datée de Saint-Cloud, 11 septembre 1806.

Cette dernière restriction visait « la souveraineté subordonnée », la *patrimonial Hoheit* ou *Ober-Hoheit* des médiatisés, que réservait positivement l'article 27 de l'acte de confédération et à laquelle correspondait la *souveraineté suzeraine* que s'étaient reconnue, dans leurs patentes de prise de possession, les grands-ducs de Bade et de Hesse (1).

En Allemagne, des juristes contemporains se sont livrés aux plus minutieuses et parfois aux plus singulières discussions sur le nouveau droit public inauguré par le traité de 1806.

La première chose qu'ont obtenue les confédérés, disait l'un d'entre eux, sans signer son *factum*, c'est la souveraineté. Or, qu'entend-on par cette haute prérogative ? La condition particulière des ci-devant États d'Empire ne s'accordait pas avec la notion propre de la souveraineté ; celle-ci ne résidait que dans l'Empereur et dans l'Empire, et les États n'avaient que la « supériorité territoriale ». Cependant l'on sait que, depuis la paix de Westphalie, les Français donnaient la qualification de souverain à chaque État d'Empire et même aux plus modestes d'entre eux (2), et qu'ils ne considéraient pas la souveraineté comme anéantie par des relations de dépendance. C'est ainsi qu'en vertu du traité de Presbourg, la dignité royale conférée aux électeurs de Bavière et de Wurtemberg leur donnait la souveraineté quoiqu'ils continuassent à prêter hommage à l'Empereur d'Allemagne (3). L'on n'attache donc pas au mot souveraineté la même valeur en France que chez nous. Il n'en est pas moins constant que, par le fait de leur rupture avec l'Empire et de leur constitution nouvelle, les princes confédérés ont acquis *titulo singulari* la pleine

(1) D'après l'article 26 du traité de 1806, les droits de souveraineté reconnus aux princes alliés étaient ceux de législation, de juridiction suprême, de haute police, de recrutement et d'impôt.

D'après l'article 27, les souverains n'avaient pas le droit de basse et moyenne justice en matière civile et criminelle, la juridiction de police forestière, le droit de chasse et de pêche, de mines, d'usines, etc., de patronage, d'impôts sur les possessions des princes médiatisés.

(2) Par exemple, au comte de Westphalie, dont la « co-régence », suivant un calcul d'un statisticien, équivalait à 1/29600.

(3) Napoléon, ayant accordé au maréchal Berthier, non seulement la souveraineté mais encore la propriété de la principauté de Neuchâtel, ne l'avait pas moins astreint à la prestation du serment de foi et hommage.

souveraineté, c'est-à-dire un pouvoir et des attributs qui les affranchissent de tout lien de suzeraineté et excluent toute suprématie d'un confédéré sur les autres.

Si la souveraineté, ajoute notre anonyme, ne représente qu'une idée générale et vague, néanmoins, quels qu'en soient les modifications et les degrés, elle a toujours une signification essentielle, de même que l'idée d'une ville ou d'un pays désigne toujours la même chose, quoiqu'il y ait une grande différence entre la ville de Londres et celle de Gelnhausen, entre la Chine et le Valais.

Ainsi, conclut le dialecticien, suivant les termes et l'esprit de leur statut, les confédérés ont à la fois la pleine souveraineté et une souveraineté limitée, proposition qui, aux yeux de son auteur, n'avait sans doute que l'apparence de la contradiction, car il y insiste dans une note spéciale où il dit : l'idée de la souveraineté complète se concilie avec les restrictions de cette souveraineté. Même le monarque, qui n'a pris aucun engagement vis-à-vis de la nation, est cependant lié vis-à-vis d'elle par le pacte sous-entendu que lui impose la nature, de sorte qu'il ne lui est permis de rien entreprendre contre le bien de l'État et de ses sujets ; s'il viole ce pacte, il est un tyran (1).

Je n'insiste pas sur une dissertation dogmatique qui n'a d'autre mérite que de mettre en relief la différence juridique des positions antérieure et subséquente des États confédérés. La nouvelle constitution les relevait sans doute d'un ancien serment d'allégeance et, à ce point de vue, ils acquéraient légalement la souveraineté ; mais en même temps ils assumaient, vis-à-vis d'une puissance étrangère, des obligations strictes qui en réduisaient sensiblement les attributs. Et si, en droit, on pouvait douter que ce changement eût produit un gain, en fait, il se traduisait par une perte indéniable, car il a eu pour résultat, on le sait, un régime de vassalité passive des plus étroits. Un protectorat absorbant a été substitué à une suzeraineté plus nominale qu'effective et, comme le dit Capefigue dans son *Introduction aux actes du Congrès de Vienne*, l'Allemagne est devenue une sorte d'annexe ou de dépendance de l'Empire français.

(1) Ces considérations sont extraites d'un long mémoire inséré dans le *Bulletin* de 1808, déjà cité.

L'union de 1806, comme d'ailleurs son nom l'indique, appartient plutôt à la catégorie des confédérations (*Staaten Bünde*) qu'à celle des fédérations (*Bundes Staaten*), car tout en représentant comme telle une personnalité internationale (1), elle n'était pas centralisée dans un *gouvernement* suprême dictant la loi pour les cas convenus aux gouvernements particuliers. Les princes se géraient respectivement en souverains dans leur administration intérieure, tout en se confondant en un seul corps spécialement constitué en vue de certains intérêts généraux. Ils avaient aussi la souveraineté extérieure, du moins dans la sphère assez large de leur communauté (2).

Au fond, il n'y a pas à faire grand cas de ces distinctions quelque peu spéculatives, et ce qu'il importe pour nous de dégager de la courte et triste histoire des confédérés rhénans devenus plus tard des... rebelles, c'est la réalité patente d'une tutelle à laquelle ils s'étaient préparés eux-mêmes et qui, sous l'euphémisme de protectorat, les assimilait aux *subreguli* de la Rome impériale.

L'on serait tenté de leur appliquer la redite proverbiale de la comédie des *Plaideurs*. Cependant, est-il besoin qu'on le dise ? il y aurait injustice à faire peser sur ces auxiliaires d'un moment l'entière responsabilité d'une alliance contre nature que les circonstances leur avaient plus ou moins imposée et qui ne pouvait donner naissance qu'à un organisme inconsistant. Incomparablement plus lourde et moins excusable est la faute de celui que les événements de guerre avaient rendu maître de leurs destinées et qui, cédant en apparence à leurs vœux, s'est servi d'eux pour accomplir le plus impolitique de ses desseins. L'histoire aurait dû lui apprendre « que les alliés ne durent que tant que dure la puissance, qu'aux premiers revers, ils vous quittent, si même ils ne passent à l'ennemi (3) ».

(1) La Russie, la Prusse et l'Autriche l'avaient reconnue et le protecteur ne communiquait officiellement avec elle que par l'entremise de son président.

(2) La confédération du Rhin, à la suite d'accessions successives, comprenait trente-six États, plus de 14,500,000 habitants et sa superficie était de 3,263 myriamètres carrés.

(3) FERRARI, *Introduction au prince de Machiavel*.

Tacite rapporte que dans les guerres incessantes qui suivirent la réunion de l'Italie sous les lois de Rome, les alliés n'abandonnèrent pas une cause qui paraissait être devenue la leur (Ann., XI, 24).

En citant ce passage l'historien Laurent dit : « Il fallut les victoires pro-

Indépendamment des associations qui s'établissaient entre eux et que l'on pourrait assimiler à des assurances mutuelles, les princes allemands et les villes libres recherchaient parfois le patronage spécial et plus direct de l'Empereur qui leur délivrait à cet effet ce que le langage de l'époque qualifiait de *Schutzbrieife* ou même de *protectoria*.

Ces unions particulières ressortent du cadre de nos études historiques, car leurs bénéficiaires faisaient partie d'une confédération et relevaient déjà, comme vassaux, du chef avec lequel ils avaient traité (1).

XXVII

LA RÉPUBLIQUE DE DANTZIG.

Vers l'an 1454, l'antique *Gedanum* des Goths scandinaves résolut de se détacher de l'Ordre teutonique qui le gouvernait despotiquement depuis plus d'un siècle, sans l'avoir néanmoins dépouillé de ses immunités traditionnelles.

A ce moment précis de son histoire, la « Venise du Nord » eut à résoudre le même problème que celui dont avait été précédemment saisi le Conseil de Gênes, alors que la république ligurienne hésitait dans le choix du souverain dont elle solliciterait la protection. Serait-ce le duc d'Orléans, le duc de Milan ou le roi de France ? A Dantzig, comme dans les autres villes de Prusse ses confédérées, trois princes étrangers avaient chacun leur parti, le roi de Pologne, le roi de Danemark et le roi de Hongrie et de Bohême.

Ce fut le premier qui l'emporta, préférence qui s'explique sans doute par les anciennes relations du pays avec la monarchie voisine et par la connexité de leurs intérêts commerciaux.

digieuses d'Annibal pour réveiller le souvenir de l'indépendance dans les populations italiques » (Rome, III, page 99).

(1) Je cite dans cet ordre de faits les *Schutzbrieife* délivrées en 1297 par l'Empereur Adolphe aux villes libres de Worms et de Spire, en 1338 par l'Empereur Louis IV à Rodolphe, comte Palatin et duc de Bavière, en 1408 par l'Empereur Robert à la ville de Spire, en 1689 aux Etats de Franconie.

Une ambassade fut envoyée à Casimir IV au nom de la ligue prussienne, et en 1454 intervint à Varsovie un pacte solennel qui peut être considéré comme la base du droit public de l'État gédanien.

Résumons « les articles » de cette charte plus ou moins exactement qualifiée de *diplôme d'incorporation*.

Les états ou corps représentatifs prussiens (1) ont le pas sur les états polonais. Leur pays est placé sous la protection royale et ne devra jamais être séparé de la monarchie polonaise. Le roi s'engage à le maintenir dans ses anciennes limites. Ses droits, franchises et privilèges sont confirmés et seront même étendus, s'il y a lieu. Certaines taxes onéreuses, tant terrestres que maritimes, sont abolies, ainsi que le droit d'épaves. La disposition des charges honorifiques et des emplois administratifs appartient aux états prussiens. Le roi concourt au règlement des affaires publiques avec les conseillers locaux. Les états appliqueront la législation de l'un ou de l'autre des co-états (2), selon leur convenance. Le droit de battre monnaie est conféré à la ville de Dantzic et à la ville de Thorn. Le roi délègue un gouverneur général (3) qui sera toujours de nationalité prussienne. Les états prussiens jouissent de la liberté de commerce et de transit en Pologne.

Déjà favorisée par la concession monétaire, Dantzic obtient la reconnaissance spéciale de ses franchises particulières et notamment, remarquons-le, la faculté de conclure des alliances avec les villes hanséatiques et avec d'autres États, celle d'accréditer et de recevoir des ambassades, de recruter une armée, de faire la guerre sur terre et sur mer, de contracter des emprunts, d'exercer des représailles sous sa responsabilité.

Indépendamment de ces prérogatives souveraines qui lui créent une situation exceptionnelle, Dantzic a son propre Conseil, pourvoit seule à toutes les fonctions publiques, constitue ses tribunaux civils et criminels sans être soumise à l'appel devant les tribunaux royaux ; elle dispose des fiefs, des bénéfices ecclésiastiques, des

(1) Stände.

(2) Mitstände.

(3) Statthalter.

cures et des écoles, du port maritime qu'elle peut ouvrir ou fermer, du droit d'ancrage, de la caisse de trésorerie, de ses revenus ordinaires et extraordinaires ; elle prescrit elle-même les travaux qu'exige la défense de son territoire ; sa liberté fiscale est absolue ; elle règle sans contrôle, par ordonnances dites « arbitraires », tout ce qui se rattache à l'administration, à la propriété, aux contrats, testaments, successions, etc. (1).

Il y a plus : en 1457, Casimir, venu de sa personne à Dantzig, voulant reconnaître « une fidélité et un dévouement » qui ne s'étaient point démentis au cours de la guerre entreprise contre l'Ordre teutonique, confie à la ville l'intendance maritime et fluviale de toutes les côtes prussiennes de dépendance polonaise (2), en lui attribuant le droit de défendre ou de permettre l'entrée dans les ports de ces côtes. Les marchandises expédiées de Pologne, de Lithuanie et de Russie sont affranchies de l'obligation du transbordement. Il est interdit aux étrangers de s'établir dans la cité sans l'autorisation de son conseil. La cité elle-même est agrandie du territoire de la ville voisine de Dirchau. Enfin, pour rehausser sa dignité, le roi l'autorise à sceller ses écrits officiels à la cire rouge et à porter sur son écusson une couronne dorée.

Et que se réservait le protecteur à titre de contre-prestation et en témoignage de sa suprématie ? Un tribut de 2,000 ducats, la propriété d'un palais avec une écurie de 200 chevaux et un grenier à fourrage. En outre, lorsque la cour résiderait à Dantzig, la ville la défrayerait pendant trois jours. Enfin, à l'issue de chaque année, le Conseil local présenterait six personnes choisies dans son sein, parmi lesquelles le roi désignerait le capitaine ou burggraf chargé de soutenir ses droits et jusqu'à un certain point de représenter sa personne.

(1) L'on appelait ordonnances arbitraires ou *Dantziker Willkühren*, les décisions prises en commun par le Conseil, par le tribunal des échevins et par les *Centum viri* de la bourgeoisie qui formaient les trois ordres ou collèges de la ville. Cette formule, que l'on ne rencontre dans les annales d'aucune ville libre, est assurément caractéristique ; elle doit sans doute être entendue dans le sens de décisions obligatoires et dont nul ne pouvait contester l'autorité.

(2) *Polnische nebenländer*.

Pour compléter l'aperçu des actes sur lesquels repose l'alliance prusso-polonaise, notons que, vers la fin de son règne, Casimir renonce à instituer un gouvernement général de la ligue prussienne, et que cette ligue, composée jusqu'alors de sept villes, est réduite aux trois villes de Dantzig, d'Elbing et de Thorn.

Le pacte de 1454, avec ses dispositions additionnelles, n'est pas sans quelques rapports avec celui qui, en des temps reculés, fonda l'alliance de Rome avec les villes confédérées du *Latium*, et si je rappelle tout d'abord ce précédent, c'est afin de mettre en lumière, par un premier côté, la condition singulière d'un État dont l'allégeance, nous le verrons tout à l'heure, fut longtemps disputée.

Dantzig, je l'ai mentionné incidemment, appartenait à une ligue (1) de plusieurs *civitates* congénères et, comme Albe-la-Longue, elle en était, sinon la capitale, du moins la communauté la plus considérable, la plus influente et la plus prospère. Librement et conjointement avec ses associées, elle lie ses destinées à celles d'un État puissant, tout en sauvegardant son autonomie intérieure et extérieure. Cette autonomie, toutefois, et c'est ici que l'analogie cesse, lui ménage dans une plus large mesure qu'à ses confédérés des attributs souverains, et elle la conserve et la consolide, bien loin de se voir absorbée, comme les groupes latins, par l'État prépondérant.

Or, quelle était la nature propre de ses attaches polonaises ?

Sans doute aux termes de l'acte de dédition, la grande ville et ses cocontractants acceptent d'être *in perpetuam regis et suorum successorum et regni Poloniæ gubernationem, protectionem, potestatem, fidem, imperium et regimen* ; mais elle a soin d'ajouter avec les autres : *juribus nostris semper salvis*, restriction que le souverain majeure expliquera plus tard en disant de Dantzig : *quod et si ad corpus regni non spectat, eidem tamen domino subest* (2).

D'après ce commentaire officiel, Dantzig ne serait donc pas incorporée à l'État polonais ; elle serait simplement soumise au chef de cet État, et si l'on tient compte des prérogatives dont elle est con-

(1) *Bund*.

(2) Paroles prononcées au nom de Sigismond I^{er}, dans une Diète des états représentatifs de Prusse, en 1542.

ventionnellement investie, ses rapports avec la Pologne ne différaient guère de ceux qui résultent d'une sorte d'union personnelle.

Ce fait, que semble confirmer l'attitude indépendante de la cité pendant les interrègnes polonais, permettrait de contester l'exactitude du titre mis en tête du diplôme de 1454.

Considérons toutefois qu'en général les unions personnelles permanentes impliquent une représentation diplomatique commune et que si le roi eut à s'interposer plus d'une fois entre les cours et la république, celle-ci possédait et exerçait effectivement son propre droit de légation, d'alliance et même de guerre et de paix.

Ce point est important et mérite qu'on le vérifie.

En 1519, Dantzig ayant refusé de comparaître à une Diète royale convoquée à Thorn, Sigismond l'a fait assiéger par un corps de troupes d'auxiliaires danois. Elle déclare la guerre au Danemark et conclut à cette fin une alliance avec la ligue hanséatique.

La paix rétablie, Dantzig envoie une ambassade à Copenhague pour négocier une convention commerciale. Elle traite à la même époque avec l'Angleterre.

En 1575, Dantzig est en état de guerre avec Étienne Bathori, prince de Transylvanie, dont la politique ambitieuse visait à une union plus étroite de la province de Prusse avec la Pologne, dessein contre lequel la république avait énergiquement protesté. La ville est assiégée pour la seconde fois et résiste longtemps. A l'issue des hostilités, une entente s'établit et les deux parties conviennent que les « dépendances de Prusse » prêteront le serment de fidélité suivant les formes prussiennes et que, de son côté, le roi respectera leurs privilèges. Une nouvelle concession est même faite à Dantzig relativement à l'administration de son port ; elle figure dans les annales locales sous le nom de *tractatus portorii*.

Du temps de Sigismond III, prince héréditaire de Suède, Dantzig renouvelle ses arrangements commerciaux avec l'Angleterre ; des changements y seront apportés d'un commun accord en 1704.

Au cours de la guerre suédoise de 1653, la république, en sa qualité de belligérante, passe un traité de subsides avec la Hollande. Lors de la conclusion de la paix, qui est signée à Dantzig même en 1658, le roi Vladislav lui donne la préséance sur les autres villes de Prusse.

En 1696, le conseil de la ville entre en négociations directes avec Louis XIV et réussit à se faire comprendre dans le traité de paix d'Utrecht qui lui assure le maintien de ses franchises commerciales.

L'État prusso-polonais entretient d'ailleurs des résidents dans plusieurs capitales, de même que des résidents étrangers sont accrédités auprès de lui.

Je ne poursuivrai pas cette énumération démonstrative ; elle suffit pour expliquer l'opinion de certains auteurs contemporains suivant lesquels la métropole du Nord n'était pas proprement sujette du roi de Pologne. Il nous semble, quant à nous, qu'elle ne l'était pas plus, si même elle ne l'était pas moins, que les villes libres allemandes qui, tout en reconnaissant la suprématie impériale, avaient leurs institutions particulières et se gouvernaient à peu près à leur guise. Et j'estime que l'on pourrait assez justement lui appliquer cette définition de Guicciardini : *Liberas civitates eas appellat que certo ac definito censu imperii auctoritatem agnoscentes, in reliquis omnibus suis legibus, non imperio suo augendo, sed propriae libertati conservandae operam dantes, vivunt.*

Une seconde comparaison se présente ici, qui servira à définir avec plus de précision un droit public encore indéterminé. Il y a d'évidentes similitudes entre l'organisation intérieure et les libertés de Dantzig et celles de plusieurs communautés du moyen âge relevant de l'Empire germanique. L'on est surtout frappé de cette identité relative en se représentant par exemple le statut de la république de Strasbourg et les prérogatives de son gouvernement.

Là comme ici, la loi fondamentale de l'État tendait à maintenir un certain équilibre entre l'élément aristocratique et l'élément démocratique, le premier toutefois l'emportant dans la cité prussienne, tandis que l'autre prédominait dans les conseils alsaciens.

Strasbourg, aussi bien que Dantzig, avait son armée de mercenaires, ses milices, sa monnaie d'or, ses ambassadeurs ; et sa bannière, qui suivait immédiatement l'impériale, se déploya en plus d'une circonstance, comme la bannière privilégiée de Dantzig, sur maints champs de bataille du XV^e siècle (1). Aussi la république

(1) Notamment en 1428, 1475 et 1476.

alsacienne se disait-elle, non la vassale, mais l'alliée de César et résista-t-elle à César toutes les fois que l'Empire lui fit sentir trop lourdement le poids de sa main (1).

Dantzig pouvait prétendre à une indépendance analogue et, comme on le verra dans la suite de cet exposé, elle sut tenir tête au roi de Pologne lorsqu'elle crut ses franchises menacées.

Le Saint-Empire se fit-il argument de l'origine ou de la marque germanique des institutions gédaniennes pour émettre des prétentions sur l'État prusso-polonais? D'où vient que dans le traité du *portorii* que je citais à l'instant, l'on rencontre cet énoncé qui semblait devoir être sous-entendu : « Il est évident qu'après le Dieu immortel, Dantzig n'a d'autre maître sur la terre que le roi de Pologne ? »

L'histoire nous apprend que déjà sous Casimir, c'est-à-dire à une époque rapprochée de l'acte de dédition de 1454, l'Empereur s'était avisé de traiter Dantzig comme ville impériale et l'avait convoquée à la Diète de Francfort pour qu'elle prit part à une délibération sur un grave incident de famille survenu entre l'Empire et le roi de France Charles VIII. Quoique la république se fût abstenue de répondre à cet appel, Maximilien, fils de Frédéric III, n'en jugea pas moins devoir réclamer son concours militaire qui lui fut nettement refusé, et, depuis lors, elle figura sur les matricules de l'Empire comme comprise dans la circonscription de la Saxe supérieure et invitée périodiquement à remplir toutes les obligations imposées aux membres du corps germanique.

Un siècle plus tard, en 1547, de nouvelles et plus pressantes réquisitions ayant été adressées à Dantzig, comme à la ville d'Elbing, Sigismond I^{er} se décida à envoyer une ambassade à la Diète d'Augsbourg pour obtenir le retrait des mesures édictées contre ses protégés, ce qu'il obtint, mais sans que l'Empire renonçât formellement à ce qu'il considérait comme une prérogative traditionnelle. Le roi de Pologne promit solennellement de défendre ses ressortissants

(1) Voir GEBHARD, Commentaire de l'ouvrage de Berger-Levrault sur l'histoire de Strasbourg dans le *Journal des Débats* du 15 octobre 1895. Voir aussi ED. ENGELHARDT, sur la constitution de Strasbourg, dans la *Revue Alsacienne* d'octobre 1887.

contre les entreprises allemandes, et pour démontrer qu'il en était le seigneur, il préposa son fils à la haute administration des revenus de la province prussienne.

L'Empereur ne soutint pas moins que Dantzic et Elbing relevaient de lui *nam utraque civitas est nostrae deditiois et ad imperium romanum pertinet, nec aliud ibi jus habet Poloniae rex quam quod civium defectione atque perfidia consecutus est.*

Une telle dispute est assurément curieuse et paraît même invraisemblable en présence des actes publics que nous avons analysés ; elle nous reporte aux temps où les juristes, interprètes du droit romain, s'appliquaient à prouver que l'héritier des Césars devait prétendre à la monarchie universelle (1).

Aussi bien les constantes résistances de Dantzic ne furent jamais suivies de coercitions et sa mise au ban de l'Empire n'eut pas plus d'effet que si elle avait été prononcée par le roi de France ou d'Espagne ou d'Angleterre (2).

L'on a représenté, il est vrai, que la cité, comme de nombreuses villes libres dépendant de l'Empire germanique, avait longtemps fait partie de la Hanse et qu'elle en était même l'une des quatre métropoles. Mais d'autres cités appartenaient également à la grande ligue commerciale sans relever de l'Empire, telles que Königsberg, Riga, Rewel dans la région orientale, Wisby en Gottland, Bergen en Norvège. D'ailleurs, l'un des articles du traité d'association hanséatique dit textuellement : « Nous voulons obéissance à l'Empire ou à toute autre autorité supérieure légale » c'est-à-dire à une autorité qui peut ne pas être celle de l'Empereur.

Mettons donc l'Empire de côté, comme nous l'avons fait en exposant ailleurs les visées de Maximilien I^{er} sur la république de Gènes.

En définitive, et l'on excusera ce troisième rapprochement qui servira à élucider le sujet de ces pages, la dédition de Dantzic rappelle à maints égards la situation mixte de l'État ligurien sous les

(1) Fr. Zoanetti disait même : Ne pas obéir à l'Empereur est péché mortel.

(2) Jusque dans les temps modernes, l'Empereur traitait la maison de Savoie de vassale et le Piémont de fief impérial ; on se moquait de ses prétentions (de Maulde, *loc. cit.*, I, p. 45).

régimes français et milanais des XIV^e et XV^e siècles. Le roi de Pologne était légalement le seigneur, l'*Oberherr* de la république prussienne, et il en recevait l'hommage (1)... lorsqu'il le recevait, car plus d'une fois il lui fut refusé (2).. Sa suprématie avait une sanction souvent douteuse et l'on peut croire que le Saint-Empire s'encourageait dans ses exigences intermittentes par l'esprit frondeur de la cité des *Wilkühren* et de ses associés.

D'autre part, Dantzig jouissait d'une autonomie qui différait à peine de celle d'un État indépendant, et si Gènes s'était parfois gérée comme tel sous les seigneuries étrangères, elle n'avait pas les titres conventionnels que la république du Nord s'était constamment ménagés.

Ces titres dans leur teneur première, insistons sur ce fait d'une authenticité absolue, elle ne les tenait pas du roi de Pologne ; celui-ci les avait simplement reconnus comme étant antérieurs à la soumission de la cité et il s'était engagé à les respecter comme l'une des conditions essentielles d'un contrat libre et spontané.

La mi-souveraineté de Dantzig se distinguait donc de la mi-souveraineté féodale qui émanait de la suzeraineté, et à ce point de vue, comme nous l'avons dit, l'acte qui l'avait consacrée revêtait les apparences d'un pacte d'union personnelle.

Cet acte répondait aussi, jusqu'à un certain point, à la notion du protectorat puisque, volontairement conclu, il plaçait cet État par un article formel sous la sauvegarde d'un État plus fort et stipulait à cette fin des engagements réciproques.

(1) *Huldigung*.

(2) Alexandre, successeur de Casimir, se rendit en 1504 à Mariembourg et invita Dantzig, Elbing et Thorn à y faire acte d'allégeance. Le grand maître de Dantzig s'abstint.

Sigismond, représenté par l'évêque d'Emerland, éprouva la même déconvenue en 1515 ; il usa de représailles auxquelles Dantzig répondit par des contre-représailles.

En 1549, Dantzig résolut de différer l'allégeance jusqu'à ce que le roi Sigismond-Auguste eût confirmé ses privilèges. Après deux ans de négociations, le roi se contenta du serment prêté à son père.

Les mêmes hésitations se produisirent à l'avènement d'Henri de Valois, en 1573.

Enfin, Dantzig alla jusqu'à protester contre la soumission du pays prussien peu après l'élection d'Étienne Barthori, en 1575.

Le burggraf institué par le roi de Pologne ne pouvait-il être assimilé à un résident ?

Constatons cependant que le protégé était chargé de pourvoir lui-même à la défense de son territoire, qu'il entretenait dans ce but un état militaire important et qu'il ne négligea point de s'en servir.

Relevons enfin une dernière variante qui fait de Dantzig un type exceptionnel dans la série des exemplaires que nous avons successivement produits. La république, répétons-le, avait le droit d'ambassade et elle en usait concurremment avec le souverain.

Je ne crois pas qu'il soit utile pour notre étude historique et juridique de suivre l'intéressante cité dans les dernières phases de la domination polonaise, comme dans ses vicissitudes ultérieures. Annexée à la monarchie prussienne de 1793 à 1807, elle se vit, il est vrai, érigée de nouveau en ville libre et indépendante sous la protection des rois de Prusse et de Saxe (1) ; mais cette émancipation ne fut qu'apparente, car la France la gouverna militairement jusqu'en 1814, époque à laquelle elle retourna à la Prusse.

XXVIII

LA RÉPUBLIQUE DE CRACOVIE.

La république de Cracovie est d'origine internationale comme la république ionienne qui a été fondue dans le même moule. Elle doit son existence au congrès de Vienne et repose sur un pacte séparé qui fait partie intégrante de l'acte final de 1815 (2).

Les deux créations contemporaines s'équivalent à peu près, si l'on considère dans leur ensemble les organes dont elles ont été pourvues et les déformations qu'elles ont subies, l'une, l'heptarchie dans sa période initiale, l'autre au cours des plus tristes vicissitudes.

Plus graves cependant ont été les atteintes portées aux franchises

(1) Traité de Tilsitt.

(2) Art. 40.

polonaises et maintes fois sans doute les humbles protégés des rives de la Vistule, victimes d'une sorte de fatalité, ont pu envier les épreuves patriotiques des insulaires grecs que l'Europe avait mis sous la tutelle des Anglais.

Trois phases se distinguent dans la courte carrière du droit public de Cracovie ; elles sont marquées par les mutilations successives qui n'ont plus laissé qu'un semblant de vie à ce dernier débris d'une nation disparue.

Consultons avec attention les actes qui se rapportent à chacune d'elles, sauf à en déduire les conclusions qui intéressent l'histoire des protectorats.

Aux termes du traité du 3 mai 1815 et de la constitution y annexée, la ville de Cracovie avec son territoire est déclarée à perpétuité *citè libre, indépendante et strictement neutre*, sous la protection de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie.

Aucune force armée ne pourra y être introduite sous quelque prétexte que ce soit ; mais, « en revanche », il n'y sera jamais donné asile aux transfuges, déserteurs et autres individus légalement poursuivis qui relèveraient de l'une des trois puissances contractantes ; ces individus devront être livrés sans délai sur une demande régulière d'extradition.

Le gouvernement, ou pouvoir exécutif réside dans un Sénat formé de douze membres et d'un président. Neuf sénateurs, y compris le président, sont élus par l'assemblée des représentants ; les quatre autres, par le chapitre et par l'académie. Six sénateurs sont à vie ; la moitié des autres se renouvelle chaque année. Le président fonctionne pendant trois ans ; il peut être réélu.

Le Sénat nomme et révoque les fonctionnaires administratifs.

Une assemblée législative, dite des représentants, se réunit chaque année pour une session de quatre semaines au plus ; elle vote le budget, institue les juges, indépendamment des neuf sénateurs. Elle a le droit de mettre en accusation les fonctionnaires prévenus de péculat, de concussion ou d'autres abus.

Elle comprend un député par commune, trois membres délégués par le Sénat, trois membres du chapitre métropolitain, trois docteurs de l'université et six magistrats conciliateurs.

Le président est choisi parmi les délégués du Sénat.

Les projets de lois doivent être préalablement agréés par le pouvoir exécutif ; celui-ci peut, après présentation, les renvoyer à une session suivante.

Le pouvoir judiciaire se compose d'un tribunal de première instance, d'une cour d'appel et d'une cour suprême extraordinaire. Un certain nombre de juges de première instance et d'appel sont inamovibles.

Le service intérieur de sûreté est confié à un détachement de la milice municipale commandé par un officier de ligne.

L'État de Cracovie n'a point de douanes propres ; il lui est simplement loisible d'établir des droits de barrière et de pontonnage, suivant un tarif invariable fixé d'un commun accord.

Pour faciliter ses relations d'affaires et de bon voisinage avec la Galicie, la ville riveraine de Pogorze est déclarée ville libre de commerce et restera en dehors des lignes de douane autrichiennes.

Le privilège des postes est reconnu à la cité. Cependant, chacune des trois cours aura la faculté, ou d'entretenir un bureau postal pour son usage exclusif ou d'adjoindre un secrétaire à l'administration locale.

Une existence tolérable était ainsi faite aux survivants de l'antique nationalité polonaise, existence modeste sans doute, mais conforme aux circonstances, c'est-à-dire à la condition normale d'un État soumis à une protection étrangère.

Ses destinées, toutefois, ne devaient point lui épargner longtemps le sort de la patrie dont elle garda le culte, tout en partageant, comme il était naturel, ses angoisses et ses espérances.

Conformément à une clause du traité de 1815, la constitution cracovienne fut mise à exécution par un comité provisoire formé de trois commissaires représentant les cours et de trois adjoints locaux désignés par celles-ci. Présidé alternativement par l'un des commissaires, ce comité pourvut aux premières nominations des fonctionnaires d'ordres divers, sauf à celles des sénateurs qui, pour cette fois, furent nommés directement par les gouvernements protecteurs.

Cette délégation temporaire exerça de fait la dictature et ce fut par voie d'injonctions qu'elle réglementa l'action des différents pou-

voirs publics (1). La Chambre législative ne tarda pas à entrer en conflit avec elle au sujet de l'étendue de ses attributions et elle dut s'entendre dire « qu'il n'appartenait qu'à la commission organisatrice d'en décider, à elle seule ou à ceux qui tiendraient sa place comme gardiens de la constitution ».

Cette place fut bientôt occupée par trois résidents qui, accrédités au nom des cours à titre permanent, s'érigèrent en « conférence » à peu près souveraine.

L'insurrection polonaise de 1830 eut nécessairement son contre-coup à Cracovie, comme l'insurrection grecque de 1821 avait gagné les îles congénères de l'Heptarchie ionienne, et lorsqu'elle fut en voie d'apaisement, la Russie, sans se concerter avec ses alliés de Prusse et d'Autriche, envahit le territoire de la république. Le cabinet de Saint-Petersbourg accusait la cité libre d'avoir donné asile à des transfuges dont un certain nombre même figuraient dans les rangs de la milice municipale. Le grief était sans doute fondé ; mais il autorisait d'autant moins une intervention armée qu'avant l'arrivée des troupes impériales, le Sénat avait éloigné la plupart des sujets suspects, tout en proposant de dissoudre et de réorganiser la milice (2).

L'occupation ne dura que deux mois ; mais il était évident que l'indépendance cracovienne troublait la quiétude des puissances limitrophes et qu'à leurs yeux elle devait être bridée. En 1833, en effet, d'importants changements furent introduits dans la constitution de 1815, telle que l'avait développée la commission organisatrice en 1818 ; ils dénotaient, à ne point s'y méprendre, la pensée de réagir contre toutes les entreprises de nature à compromettre l'ordre public dans les trois États protecteurs, entreprises considérées comme une infraction à la neutralité stipulée en 1815.

D'après le nouveau statut promulgué le 30 mai 1833, le Sénat est réduit de 13 à 9 membres ; son président, qui était librement élu par l'assemblée des représentants, doit désormais être agréé par

(1) Voir notamment ses déclarations des 2 mai 1817 et 10 juillet 1818.

(2) Lettre du président du Sénat au prince de Metternich, en date du 24 février 1836 et discours de sir Stratford Canning à la Chambre des communes, en 1840.

les cours ou au moins par deux d'entre elles, investiture suprême qui permet de le maintenir six ans en fonction au lieu de trois.

Le Corps législatif qui délibérait chaque année n'est plus convoqué que tous les trois ans. En sont exclus, les membres du chapitre et de l'université, les fonctionnaires administratifs et judiciaires et les avocats. Son rôle se borne à l'adoption ou au rejet des projets présentés par le Sénat.

En cas de désaccord entre le Sénat et le Corps législatif sur l'interprétation de la constitution, ce sont les trois résidents qui prononcent, sous réserve de l'approbation des cours.

On le voit, l'étai se resserre. Le Sénat est amoindri dans son personnel et dans son chef dirigeant. La Diète, dont on semble avoir voulu écarter l'élément instruit, n'a plus le droit d'amendement et le pays reste trois ans sans pouvoir faire entendre sa voix. Enfin, le triumvirat des résidents est, pour ainsi dire, superposé aux pouvoirs légaux.

Ajoutons que les facilités de communication entre Cracovie et Pogorze ayant été jugées dangereuses pour la paix des voisins, la liberté commerciale concédée à cette dernière localité est suspendue (1).

A quatre ans d'intervalle, les cours protectrices « ayant constaté que l'effet des réformes n'avait pas répondu à leur attente et qu'au milieu des désordres qui les avaient suivies, le gouvernement ne s'était pas montré assez prévoyant pour les prévenir, ni assez énergique pour les réprimer », l'Autriche et la Prusse occupèrent, à leur tour, le pays, se prévalant, comme précédemment la Russie, de la violation de l'article constitutionnel qui défendait à la cité d'accueillir les réfugiés politiques.

Si je me faisais ici l'écho des discussions parlementaires auxquelles cette seconde intervention a donné lieu, tant en France qu'en Angleterre, je dirais qu'elle reposait sur de « frivoles prétextes », que les autorités cracoviennes ne s'étaient point refusées aux extraditions requises, que trois grandes monarchies comptant plus de 400 millions de sujets ne pouvaient sérieusement se croire

(1) Décision de la commission extraordinaire de réorganisation, datée du 30 septembre 1833.

en péril par le fait d'une république minuscule dont elles gardaient les issues, qu'en tout état de cause, les complicités cracoviennes, si elles étaient prouvées, ne justifiaient pas une main-mise militaire, mesure pour laquelle, d'ailleurs, les co-signataires du traité de Vienne auraient dû être consultés (1).

Quoi qu'il en soit, l'autonomie restreinte laissée à la cité par les réformateurs de 1833 fut de nouveau battue en brèche comme incompatible avec la sécurité des États voisins.

Telles furent les dispositions décrétées par les trois protecteurs au cours des années 1838 et 1839.

La Diète ne se réunit que sur la convocation du gouvernement local et après autorisation formelle des souverains.

Ses membres sont nommés sur une liste de candidats dûment révisée et agréée par la conférence des résidents. Elle sera dissoute dès qu'elle traitera de matières qui n'auraient pas été préparées par le Sénat.

Dans ce cas, les projets qui devaient lui être soumis pourront acquérir force de loi jusqu'à la session suivante, si les cours les revêtent de leur sanction.

Les sénateurs et leur président sont choisis par les gouvernements protecteurs ; le Sénat désigne lui-même son secrétaire général, mais en entente préalable avec les résidents.

L'institution des maires, qui émanait précédemment des collèges électoraux, est abolie et les attributions qui s'y rattachaient, notamment la surveillance de la police locale, passent au directeur de la police de la ville et à des commissaires spéciaux dans le territoire.

Désormais, la cour suprême criminelle comprendra trois fonctionnaires de l'ordre judiciaire délégués par les protecteurs et deux juges du tribunal de première instance ou de la cour d'appel. La présidence en appartiendra à l'un des délégués des protecteurs.

Les crimes de haute trahison ou toute action de nature à troubler la tranquillité publique seront déferés à une commission d'enquête extraordinaire envoyée d'office par les trois cours et qui procédera

(1) Discours de MM. Mounier, Villemin, Tascher, de sir Stratford Canning, de M. Gally Knight, de lord Palmerston, etc., à la Chambre des pairs de France et à la Chambre des communes d'Angleterre en 1840.

conformément au code pénal autrichien. Cette instruction sera provoquée par les résidents.

Le Sénat ne pourra remettre ou commuer les peines prononcées que du consentement des gouvernements souverains. Ceux-ci se chargent de recevoir les condamnés dans leurs prisons ; les condamnés cracoviens y seront défrayés par la république.

Pour les contraventions de police, la remise ou la commutation des peines dépendra de l'avis des résidents.

Ainsi et par d'autres mesures d'ordre secondaire (1), disparaissent les derniers vestiges des libertés nationales. Épuisée par des saignées qui n'épargnent aucun de ses organes essentiels, la république est exsangue ; le protectorat, solennellement institué par l'Europe, n'est plus qu'un vain mot ; la fin est proche.

En cet état d'évanescence, la cité fait entendre ses plaintes par la voix de ses représentants. « Puisse cette voix humble et suppliante », dit-elle, « arriver jusqu'aux augustes protecteurs qui, après nous avoir appelés spontanément à l'existence politique, daignent encore nous continuer leur gracieuse bienveillance.

« Depuis des années, le commerce et l'industrie du pays sont ruinés par suite de la rupture de nos libres communications avec les États voisins qui nous inondent de leurs produits sans que nous puissions leur envoyer les nôtres.

« Aux misères matérielles s'ajoute un mal moral plus grave. Les droits individuels ne trouvent plus aucune garantie dans les institutions actuelles qui permettent l'arbitraire et changent incessamment.

« Les modifications de 1838 ont créé une foule de pouvoirs et de juridictions indépendantes les unes des autres, de sorte que, dans cette confusion, les habitants ne savent plus à quelle autorité, à quelles lois faire appel.

« La Diète n'a plus l'élection des fonctionnaires ; le gouvernement a perdu toute force et considération ; les charges les plus impor-

(1) Telle, par exemple, que la défense faite aux jeunes gens des États limitrophes de fréquenter l'université de Cracovie.

« tantes sont confiées à des étrangers qui ne relèvent pas de lui et qui
« même se refusent à prêter serment de fidélité aux lois de l'État.

« Que le Sénat dirigeant soit remplacé à la tête de tous les pouvoirs,
« qu'ainsi soit restaurée l'unité de gouvernement qui n'existe plus
« aujourd'hui.

« Nous supplions Vos Majestés d'avoir pitié de nous et de nous
« traiter avec la même générosité que leurs propres sujets (1). »

« Cette adresse », fut-il répondu par le triumvirat des résidents,
auquel elle avait d'abord été soumise, « n'est pas de nature à être
« déposée au pied des trônes de Leurs Majestés ; elle sera rendue à
« leurs auteurs. »

Un seul recours restait aux solliciteurs éconduits, celui que leur indiquait le traité de Vienne en son article 10. Ils résolurent d'exposer directement aux gouvernements de France et d'Angleterre « les infortunes qui accablaient la ville libre » et demandèrent que, sur l'initiative des deux signataires de l'acte final du congrès de 1815, « une conférence des grandes puissances arrêât les bases fondamentales de l'organisation intérieure de l'État, en les mettant d'accord avec les règlements postérieurs à cette date, et que des délégués de Cracovie fussent admis dans cette conférence avec voix consultative ». Leurs vœux portaient, en outre, sur les points suivants : rétablissement des rapports commerciaux avec les territoires avoisinants, résolution en vertu de laquelle toute réforme ultérieure ne serait entreprise et mise à exécution que par l'action régulière des pouvoirs constitutionnels de la république, les autorités nationales restant indépendantes de l'influence étrangère dans l'exercice de leurs attributions, enfin, délégation permanente, à Cracovie, d'agents commissionnés par la France et l'Angleterre à l'égal des trois cours protectrices (2).

Comme je l'ai dit incidemment, les pétitionnaires trouvèrent dans

(1) Résumé de l'adresse de l'Assemblée des représentants « aux Très Hauts, Très Puissants et Très Augustes Souverains Protecteurs », en date du 7 février 1838.

(2) Adresse des habitants de la ville libre de Cracovie aux gouvernements de LL. MM. le Roi des Français et la Reine de la Grande-Bretagne, en date d'octobre 1839.

les Parlements de Londres et de Paris de nombreux et éloquents avocats ; de pressantes représentations furent adressées à Vienne, à Saint-Petersbourg et à Berlin par les chefs dirigeants des cabinets anglais et français ; mais, comme la guerre ne pouvait en sortir, ces manifestations de sympathie n'eurent d'autre effet que de ménager un répit à la république, c'est-à-dire de prolonger son agonie.

Après une révolte suprême, elle expira le 6 novembre 1846 (1).

Récapitulons et commentons ces faits en ouvrant un chapitre aux conclusions juridiques, c'est-à-dire aux considérations tirées du droit international.

Le statut de 1815-1818, maintenu à peu près intact jusqu'en 1833, est l'œuvre des trois puissances protectrices qui en ont surveillé elles-mêmes l'application. La république de Cracovie n'a donc pas été investie du pouvoir constituant, moins favorisée en ce point que les républiques du Valais et des îles Ioniennes.

Était-ce à dire que l'Autriche, la Prusse et la Russie pouvaient modifier à leur guise les bases de l'organisation établies par le congrès de 1815 ? Tel n'était pas l'avis des gouvernements anglais et français, signataires au même titre que les trois cours de l'acte final de ce congrès, et il n'y a pas à douter que la règle et la pratique internationales ne leur aient donné raison.

Les grandes puissances représentées à Vienne sont intervenues collectivement pour régler la situation de la Belgique, en déclarant qu'il s'agissait de conventions qui ne pouvaient être changées sans le concours des parties contractantes. Elles sont intervenues en vertu du même droit lors de la séparation de la Prusse et de la principauté de Neuchâtel, comme à l'époque où fut rompue l'union personnelle de la Hollande et du Luxembourg.

Ce fut également sous la réserve de l'approbation de tous les garants de la neutralité suisse que la Confédération helvétique céda à la France la vallée des Dappes en échange d'une portion équivalente du territoire français.

Il y a plus, l'Autriche, un an avant de consommer l'annexion de

(1) Convention entre l'Autriche, la Prusse et la Russie, du 6 novembre 1846.

Cracovie, avait cru pouvoir contester à la Suisse le droit de se transformer de Confédération en État fédéral, quoique le traité de 1815 n'eût point établi pour cette république une constitution immuable (1).

Le Congrès de 1815, alléguait-on à Vienne, a sans doute réuni en un seul corps et garanti dans leur exécution plusieurs traités contractés séparément par la plupart des puissances de l'Europe ; mais cette procédure et cette garantie n'avaient pas d'autre portée que celle d'un simple enregistrement et, d'ailleurs, l'État de Cracovie, dont on a arrêté le statut dans ses traits généraux, ne pouvait être consulté, puisqu'au moment des négociations dont il a été l'objet, il n'existait pas.

Mais alors, répliquait-on à Londres et à Paris, que devenait la sécurité de tous les petits États allemands créés par le congrès ? Que vaudraient les titres consignés dans l'acte final et concernant tant de sociétés politiques d'importance diverse, depuis les monarchies de premier ordre jusqu'au duché de Lucques et à la principauté de Waldeck ?

Il n'échappera pas à la loyauté des cours du Nord, ajoutait lord Palmerston, que si les traités de Vienne ne sont pas bons sur la Vistule, ils ne sont pas meilleurs sur le Rhin et sur le Pô.

Si l'État de Cracovie n'a point été admis à discuter sa constitution, celle-ci du moins dans sa lettre première ménageait une suffisante latitude aux trois pouvoirs publics, fruit d'élections sur lesquelles les protecteurs n'avaient aucune action légale. Les seules restrictions apportées à sa liberté intérieure concernaient les douanes, les postes et la police des transfuges.

(1) Voir *Revue générale de droit international public*, n° 4 de 1895 (article de P. Fauchille).

Voir aussi les cas d'intervention cités dans : *Régime conventionnel des fleuves internationaux*, par ED. ENGELHARDT, chap. XII, p. 199 et suiv.

L'Autriche, la Prusse et la Russie comme signataires du traité du 14 novembre 1863, ont pris acte de la renonciation de l'Angleterre au protectorat des Iles ioniennes. Heilborn (*op. cit.*) dit à ce propos : « le protectorat avait été établi dans un intérêt général et par le fait de leur concours à l'acte qui l'avait constitué, les puissances s'étaient acquiescées le droit de se prononcer sur les destinées futures des Iles ».

Quant à l'autonomie extérieure, par le fait de sa neutralité et de sa situation d'enclave, la république était naturellement privée du droit de paix et de guerre et sa milice avait un caractère exclusivement municipal.

Avait-elle le droit de légation et par suite celui de négociation et d'accords directs avec les États étrangers ?

La constitution de 1815 est muette sur ces points et l'on en a déduit qu'elle devait être interprétée en faveur de la cité. En fait, la représentation diplomatique lui a été concédée vis-à-vis des trois cours qui déléguaient elles-mêmes auprès d'elle des résidents ou chargés d'affaires.

Aux yeux du gouvernement anglais, Cracovie en sa qualité d'État indépendant, était autorisée à envoyer et à recevoir, non seulement des consuls, mais aussi, — si tel était son désir, — des agents diplomatiques (1). En soutenant cette opinion, lord Palmerston arguait notamment de l'article de la constitution ionienne qui subordonnait l'admission d'un diplomate étranger à Corfou à l'autorisation de la couronne britannique, prérogative que le pacte cracovien n'attribuait pas à l'Autriche, à la Prusse et à la Russie.

Il n'en est pas moins constant qu'en 1836, le Premier d'Angleterre ayant manifesté l'intention d'instituer un simple consulat à Cracovie, les objections de l'Autriche le décidèrent à renoncer à son projet.

Sans doute, en principe et à moins de dispositions contraires, le régime des protectorats peut rentrer dans le droit commun en ce qui touche le droit passif et actif de consulat, quoique le plus souvent le droit actif soit exercé par le protecteur. Mais en principe aussi et d'ordinaire en réalité, le droit de légation proprement dit appartient exclusivement à l'État supérieur qui personnifie l'État mineur auprès des chancelleries étrangères.

Il paraît donc excessif de prétendre que Cracovie avait la faculté de recevoir et d'envoyer des agents politiques en dehors de ceux

(1) Déclaration de lord Palmerston et de sir Stratford Canning à la Chambre des communes en 1840.

qui servaient aux relations de la république avec ses protecteurs et *vice versa*.

La neutralité perpétuelle de Cracovie est une exception unique dans l'histoire des États qui font le sujet de cette série d'études ; elle résulte d'un accord par lequel, tout en cherchant à se prémunir réciproquement contre leurs convoitises individuelles, les trois puissances limitrophes entendaient isoler leur pupille des trois groupes de même nationalité qu'elles avaient annexés à leur empire.

La neutralité des îles Ioniennes pendant la guerre de 1855 a été purement accidentelle.

Ces considérations générales, — ai-je besoin de le répéter, — ne visent que le statut primitif de Cracovie, celui que les co-contractants de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie considéraient comme la seule base du droit public de l'État polonais. Les modifications postérieures que les trois cours y ont introduites, sans prendre conseil des autres signataires des traités de 1815, l'ont défiguré au point de le rendre méconnaissable ; elles ont substitué « la haute volonté suprême » des protecteurs à l'autorité légale des pouvoirs nationaux, ne leur laissant plus même « l'ombre de la liberté » et les réduisant, comme le mot a été prononcé en plein Parlement anglais, au sort des damnés auxquels tout espoir est interdit (1).

Cette œuvre ne pouvait être efficace ni durable, car elle restait stérile dans le domaine des âmes et mieux valait, pour les protégés fatalement déchus de leur autonomie, l'union politique avec ceux de leurs congénères voisins auxquels les rattachait plus intimement leur passé.

Ne demandaient-ils pas eux-mêmes, en 1838, d'être traités par leurs souverains maîtres avec la même bienveillance que leurs propres sujets ? Leur vœu s'est accompli : la Galicie, à laquelle ils ont été incorporés, est sans contredit l'un des États les plus favorisés et les plus prospères de la monarchie austro-hongroise.

(1) Je vois écrits sur les murs de Cracovie les mots que Dante avait lus sur les portes de l'enfer » (Paroles de M. Gally Knight à la Chambre des communes en 1840).

L'épisode cracovien qui clôt l'histoire des protectorats d'Europe, n'est sans doute pas de nature à nous édifier sur les bienfaits des unions spéciales dont l'étiquette évoque l'idée « d'une sauvegarde bienveillante et essentiellement préservatrice ». Il fait exception, empressons-nous de le dire, dans l'ensemble du *processus* que nous allons résumer.

SECONDE PARTIE

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR L'HISTOIRE DES PROTECTORATS EUROPÉENS ET SUR LEUR NATURE JURIDIQUE.

INTRODUCTION.

Comme dans une galerie de famille dont les sujets accusent une même origine sous les traits particuliers qui les distinguent, les types que nous venons de classer ont une physionomie commune tout en offrant entre eux de notables dissemblances.

C'est sous ce double aspect que nous avons à les observer ici en détachant de nos monographies et en groupant avec quelque méthode les faits les plus saillants et les plus caractéristiques.

Dans cette revue synthétique nous nous appliquerons tout d'abord à exposer les données générales qui ressortent de l'examen des protectorats envisagés sous le rapport de leur commencement, de leur durée, de leurs effets et des destinées finales des peuples qu'ils ont régis.

Et après avoir représenté l'institution dans son développement historique, nous l'étudierons au point de vue de la théorie et des déductions juridiques dont elle est susceptible.

I

L'État protégé, suivant Bluntschli, est celui qui, dans le sentiment de sa faiblesse, a *demandé* l'appui d'un État plus puissant et a *mis* son existence sous sa sauvegarde (1).

L'auteur du « Droit international codifié » n'est pas le seul à raisonner sur les protectorats comme s'ils étaient la conséquence de l'initiative et de la libre détermination de l'État inférieur.

Vattel pour définir « la protection » suppose « une nation qui n'est pas capable de se garantir elle-même d'insulte et d'oppression et qui *se ménage* l'aide et le concours d'un autre État » (2).

Calvo va plus loin : « le protectorat, énonce-t-il, est par sa nature même *un fait libre et volontaire* qui ne peut, ni ne doit jamais s'imposer par la force » (3).

Bien d'autres juristes seraient à citer qui, s'attachant au mot plutôt qu'à la chose, considèrent en principe ce genre d'union comme une tutelle spontanément recherchée ou acceptée de plein gré, et semblent n'y voir qu'un gage de salut pour les peuples mineurs.

L'histoire ne confirme pas toujours, tant s'en faut, cette conception quelque peu idyllique et en présence des réalités tangibles et vivantes, il n'est que trop clair que les protectorats, s'ils ont leur raison d'être, ne sont certes pas, en général, des témoignages de confiant abandon d'une part et de générosité de l'autre.

Il y a tout d'abord une catégorie d'États auxquels la théorie ne peut appliquer ses définitions *a priori*. Ce sont ceux qui, antérieurement aux conventions qui en ont fait des protégés, n'existaient pas. Les républiques soumises de Cracovie, des îles Ioniennes, de St-Martin et du Valais ont été créées de toutes pièces par les puissances qui se sont portées garantes de leur intégrité et de « la perpétuité » de leur autonomie nationale (4).

(1) *Le droit international codifié*, art. 78.

(2) *Droit des gens*, I, ch. XVI, § 192.

(3) *Le droit international théorique et pratique*, I, § 62.

(4) Il est singulier que M. Bluntschli, après avoir donné sa formule, cite précisément Cracovie et les îles Ioniennes qui ne peuvent y rentrer.

Les innombrables protectorats romains, je crois l'avoir surabondamment démontré, n'ont été qu'un moyen de conquête. Sous la République et dans les premiers temps de l'Empire, Rome avait appesanti son joug partout où s'était fait sentir la supériorité de ses armes, ne se souciant qu'après coup des intérêts des vaincus. Les pays alliés de cette époque étaient plutôt traités comme des *praedia* (1) et le patronage dont on les gratifiait portait la marque d'une sauvegarde essentiellement autoritaire. Les pactes d'alliance équivalaient à des « commandements » (*prosagmata*) et les protégés étaient heureux de s'abaisser pour conserver en partie du moins le droit de s'administrer eux-mêmes.

Ce ne fut certes pas de leur propre mouvement que les Roumains « s'inclinèrent » devant le Grand Seigneur ; ils durent « capituler ». Lorsque plus tard la Russie les prit sous son égide, ils n'eurent à aucun titre la qualité de contractants. Et en renonçant successivement aux droits qu'elle avait acquis sur eux, la Porte payait chaque fois une défaite.

La Russie ne consulta pas plus les Serbes, lorsque, sous le coup des conventions qu'elle avait dictées à la Turquie, elle les plaça de fait sous son influence politique.

La soumission de la Transylvanie s'est accomplie dans les mêmes circonstances que celle de la Moldo-Valachie.

Raguse ne traita avec les Vénitiens que sous la menace d'un siège. Elle se fit tributaire des Sultans, lorsque les armées ottomanes, déjà maîtresses de la presqu'île balkanique, s'approchaient de ses frontières.

Les puissances représentées au congrès de Vienne de 1815 ont-elles tenu compte des convenances de Monaco pour substituer le protectorat de la Sardaigne à celui de la France ?

L'on peut discuter sur la spontanéité de l'union qui fonda la confédération du Rhin. En apparence les princes allemands se donnaient librement à l'Empereur des Français, et celui-ci, en les accueillant, semblait céder à un vœu à la fois dynastique et national. L'auteur italien de l'histoire déjà citée « sur les causes et les effets de la

(1) Tibère disait d'eux : un bon pasteur tond ses brebis ; il ne les écorche pas.

confédération rhénane », montre en quel découragement étaient tombés les gouvernements des États de l'Allemagne méridionale « exposés à toutes les misères et à tous les dangers de la guerre au milieu de la paix et pour lesquels le Rhin n'était plus une frontière assurée ». Et il ajoute : « avant que la liberté ne leur fût enlevée, ne valait-il pas mieux l'abandonner entre les mains de qui saurait la défendre ? »

Au témoignage du feld-maréchal prince Koutousoff, la confédération du Rhin « n'était que l'effet de la contrainte et l'instrument de l'influence étrangère (1) ».

Est-il besoin de rappeler que le protectorat *de facto* de l'Angleterre sur l'Égypte est une œuvre de violence et que les Égyptiens comme les Turcs aspirent à s'en délivrer ?

L'on ne peut guère ranger parmi les protectorats volontaires que ceux de Monaco avant 1792, ceux de Venise sous le Bas-Empire, de Gênes, de la Catalogne, et de Dantzig. Et encore ici plus d'une réserve s'impose, si l'on tient compte des influences extérieures auxquelles ont obéi tels ou tels des États que je viens de nommer (2).

En somme, si l'on se représente à leur origine les unions qui font l'objet de cette étude, l'on constate que le plus souvent le protectorat, tel que la théorie voudrait le caractériser, ment à son nom, qu'il a été d'ordinaire l'acte voulu, prémédité du plus fort et un expédient de sa politique intéressée.

L'on prétend, dit à ce propos un jurisconsulte allemand (3), que la seule base légitime du protectorat est la demande de protection faite par le plus faible au plus puissant « et que le protectorat imposé ou subi est en contradiction avec la notion même de ce mode d'alliance (4) ». « Eh quoi ! répond à peu près le critique, s'il est un droit dans lequel prévaut la formule *coactus volui*, c'est bien le droit international. La volonté forcée d'un État n'en est pas moins

(1) Proclamation du 13/25 mars 1813.

(2) Le doge négociateur de la dédition génoise de 1396 reçut du futur protecteur 40.000 ducats.

(3) P. Heilborn dans *das Völkerrechtliche Protectorat*, 1891.

(4) Geffcken dans *Archiv. für offentliches Recht*, I, p. 148.

sa volonté et le traité auquel il a souscrit est inattaquable. Pourquoi admettrait-on une exception pour les protectorats ? Le fait de la sauvegarde du plus faible n'est qu'un côté de la chose. Aucun État n'est assez bienveillant pour ne se proposer que ce but ; c'est son intérêt qui le guide. L'on est autorisé à réclamer les plus grands sacrifices d'un adversaire qu'on a désarmé. L'on peut même s'emparer de son territoire. N'est-il pas permis de le ménager et de se contenter d'une tutelle permanente » ?

Dans le même ordre d'idées, un homme d'État dont le nom se rattache à une récente et glorieuse entreprise coloniale, a dit : « le protectorat n'est qu'une restriction, une limitation, une modération que, dans son intérêt, la puissance victorieuse s'impose à elle-même au moment de sa victoire, dans la mesure qui lui convient, alors qu'elle pourrait en vertu du droit de la guerre, aller jusqu'au bout de sa conquête (1) ».

Ces raisons sans doute ne s'appliquent qu'aux unions nées d'une lutte qui a mis l'une des parties à la merci de l'autre. Quant aux unions volontaires, ce serait méconnaître les données de l'expérience et se complaire dans une singulière illusion que d'y voir autre chose qu'un marché, un calcul *réciproque* auquel l'esprit de sacrifice en tant qu'il s'agit de l'État dominant, est complètement étranger. C'est en général le bénéficiaire éventuel d'une alliance qui cherche à la nouer et dans la répartition des avantages qui peuvent résulter d'un protectorat, c'est presque toujours du côté du protecteur que penche la balance.

II

L'étude comparative des actes constitutifs des alliances inégales fournit quelques arguments à l'appui de cette thèse.

Les protectorats réguliers dérivent de traités. Or, il n'est pour ainsi dire aucun de ces instruments dont une même leçon ait été acceptée par les parties contractantes.

(1) M. Hanotaux dans la *Revue de Paris* de janvier 1896.

V. aussi la déclaration de Vosselrade à propos des principautés danubiennes.

A défaut de textes précis, je n'essaierai pas de justifier cette remarque en ce qui concerne les alliances romaines. Il est vraisemblable qu'aux temps héroïques rappelés par Cicéron (1), le Sénat souverain a eu rarement à se prononcer sur un différend né de l'interprétation des clauses qui déterminaient ses rapports juridiques avec les peuples soumis. Sa volonté faisait loi et les *socii* n'avaient garde de la contredire.

Nous savons cependant que les fédérés du *Latium* se sont insurgés plus d'une fois contre Rome en invoquant le statut même de leur union politique. Tite-Live rapporte d'autre part que les Etoliens eurent à se défendre contre les exigences du consul Atilius qui entendait les traiter comme s'ils étaient *in servitute*, tandis qu'eux affirmaient n'avoir recherché que le patronage de ses commettants.

Montesquieu dit à ce propos : les Romains abusaient quelquefois de la subtilité de leur langue. Ils détruisirent Carthage en alléguant qu'ils avaient promis de conserver la cité et non la ville. Pour les Etoliens, ajoute notre auteur, les Romains soutinrent que la signification de ces mots : s'abandonner à la foi d'un ennemi (*se in fidem tradere*) emportait la perte de toutes sortes de choses, celle des personnes, des terres, des villes, des temples et même des sépultures.

Quant aux divergences d'appréciation auxquelles les traités de protectorats européens ont donné lieu au moyen âge et aux époques subséquentes, nous pouvons produire des faits certains et en déduire une conclusion pratique.

Les Roumains protégés des Sultans en vertu de leurs capitulations de 1391 et de 1529 prétendaient avoir conservé la souveraineté dans ses principaux attributs, ce que leur déniait la Porte tant à l'intérieur qu'au dehors. Que n'a-t-on écrit sur ce sujet pendant plus de vingt ans au lendemain du traité de Paris de 1856 qui garantissait à la Moldo-Valachie ses *anciennes* immunités ! Est-il un problème d'histoire et de diplomatie qui ait suscité plus de mémoires, plus de procès-verbaux d'enquêtes et plus de protocoles ?

Il est patent qu'aux conférences de Vienne de 1855, comme au congrès qui les a suivies, l'on était très peu fixé sur la nature des

(1) Page 19.

relations conventionnelles des deux principautés avec la Turquie et que, tandis que les uns réduisaient la suprématie ottomane à une autorité à peu près illusoire, les autres en revendiquaient avec jalousie les antiques prérogatives (1).

L'on peut en dire autant des privilèges reconnus à la Serbie par le même traité européen de 1856 (2).

Est-on d'accord sur le droit public actuel de la Bulgarie ? Bien loin de là ; je n'ai qu'à me référer à cet égard aux contradictions relevées dans le chapitre V qui précède.

Vers la fin du XV^e siècle et au commencement du XVI^e, Monaco se trouvait « sous la protection et sauvegarde » de Louis XII en vertu de lettres patentes qui, d'après les usages diplomatiques de l'époque, équivalaient à un traité. Néanmoins en l'année 1505, Jean Grimaldi crut pouvoir éconduire un délégué français chargé d'aplanir un conflit local, en déclarant « qu'il ne relevait ni de la France, ni d'aucun autre Etat ».

Les Génois tout en reconnaissant tel souverain étranger comme « leur vrai seigneur », se persuadaient qu'ils étaient de simples confédérés et ils agissaient souvent en cette qualité en s'arrogeant certaines prérogatives de souveraineté, telles que le droit de paix et de guerre et le droit d'ambassade.

La république de St-Marin se réclame de « l'amitié protectrice » de l'Italie, tandis que l'Italie lui accorde « sa protection amicale », nuance qui n'est pas sans portée au point de vue juridique.

L'acte de la confédération du Rhin assurait aux princes allemands « la plénitude de la souveraineté » et le protecteur leur commandait en véritable suzerain.

Par l'article 1^{er} du quadruple traité du 5 novembre 1815 les Iles Ioniennes étaient érigées en « Etat libre et indépendant sous la protection immédiate et exclusive de l'Angleterre ». L'on a pu voir jusqu'à quel point le régime anglais a mis en pratique cette liberté

(1) Protocole II de Vienne de 1855 et IV et X de Paris de 1858.

(2) Je fais allusion aux contestations qui se sont élevées au sujet de la partie de l'article 28 du traité de Paris d'après lequel la constitution politique de la troisième principauté danubienne reposait sur des Hatti-chériffs émis à différentes époques.

et cette indépendance. D'après une déclaration du haut commissaire britannique du 3 février 1817, l'article 1^{er} devait être interprété « dans un sens restrictif » en égard aux articles 2, 3 et 4 suivant (1).

Plus flagrante a été l'opposition entre la lettre conventionnelle et les faits dans les républiques de Cracovie et du Valais.

L'acte de dédition de la république de Dantzig à la Pologne portait le titre de diplôme d'incorporation. L'Etat gédanien par ses allures frondeuses a toujours démontré qu'à ses yeux ce protocole était pour le moins incorrect.

Le droit public d'Andorre prête encore de nos jours à plus d'une controverse ; je n'en veux pour preuve que la consultation provoquée à Paris par les intéressés eux-mêmes à propos de l'exécution de certains travaux d'utilité générale. Le Pape n'a-t-il pas eu à intervenir récemment dans les démêlés des Andorrans avec l'évêché d'Urgel ?

Si les protecteurs s'exagèrent souvent leurs droits, les protégés aussi s'abusent à occasion sur l'étendue des leurs et en disputent, ce qui paraît assez naturel, car, ainsi que je le faisais observer à propos de Monaco, l'alliance implique de leur part un renoncement, une sorte de désappropriation du domaine souverain.

Aussi bien le manque de précision et de clarté semble inhérent à la nature particulière des traités de protectorat. L'Etat supérieur peut avoir avantage à ménager les susceptibilités de son client, à lui attribuer même parfois certaines qualifications qui flattent son amour propre sans qu'elles correspondent tout à fait à sa condition subordonnée ; il peut lui convenir aussi d'éviter certaines définitions énumératives de ses facultés d'intervention pour se réserver plus de latitude dans l'exercice de sa suprématie.

L'on est donc réduit fréquemment à expliquer les pactes d'union

(1) L. Westlake estime que le terme « indépendance » n'avait pas en 1815 le sens précis qu'on lui donne aujourd'hui ; selon lui, il signifiait plutôt autonomie.

Mais alors il faudrait admettre aussi que la qualification d'Etat « libre » pouvait se concilier jusqu'à un certain point avec la situation d'un Etat subordonné. (*Revue de droit international*, n° 3 de 1896, p. 296.)

dont il s'agit par leur teneur générale, par les circonstances dans lesquelles ils ont été souscrits, par les situations respectives des parties.

Il arrive même qu'un protectorat se constitue et entraîne toutes ses conséquences sans que le traité relatif porte un engagement formel de protection d'une part ou de subordination de l'autre. Les alliances romaines offrent plusieurs exemples du premier cas ; les actes concernant Cracovie et l'heptarchie ionienne rentrent notamment dans le second.

« Si un rapport surgit spontanément de la situation même que deux États se sont créée l'un vis-à-vis de l'autre, ce rapport doit se ranger dans la nomenclature sous laquelle il est connu dans le droit international, que les parties aient cru bon de se servir de cette nomenclature ou non. La science véritable définira les choses telles qu'elles sont sans égard aux termes qui ont pu être usités ou dont l'emploi a pu être délaissé par ceux qui, en élaborant les documents, ont songé à des résultats pratiques et non pas à des classifications abstraites (1) ».

Comme je le disais à l'instant, le traité qui a placé Dantzig sous la protection de la Pologne, était intitulé : diplôme d'incorporation ; or le droit public de l'État gédanien contredisait formellement cette qualification.

L'on peut même concevoir un protectorat sans traité, si les relations qui lui sont propres se sont établies de longue date soit par voisinage, soit par d'autres affinités. Les Trois Évêchés qui en droit relevaient de l'Empire, étaient sous la protection de la France sans qu'un pacte international les eût rattachés à cette puissance (2). Il en était de même de la Transylvanie à l'époque où son prince Etienne Bathory devint roi de Pologne et fut remplacé dans la principauté par son frère (3).

Toutefois, le *protectorat sans traité*, si normal qu'il puisse paraître lorsqu'il est fondé sur une véritable communion morale et qu'il répond à des intérêts réciproques, n'a pas la sanction juridique qui

(1) L. Westlake, *loc. cit.*, p. 279.

(2) De Maulde, *loc. cit.*, I, p. 153.

(3) Fessler, *Histoire de Hongrie*, IV.

permet de l'opposer aux puissances étrangères ou du moins à celles qui ne l'ont pas reconnu.

En général les traités de protectorats sont perpétuels, c'est-à-dire sans échéance déterminée. Tantôt l'on stipule formellement que le pacte liera le chef de l'État protégeant et ses successeurs, comme par exemple lors des déditions de Gênes en 1396 et de Dantzig en 1454. Tantôt et le plus souvent l'on s'abstient de toute clause résolutoire.

Il y a cependant des protectorats, ils sont rares, qui prennent fin conventionnellement, soit à une date fixe, soit après la négociation en vue de laquelle ils ont été conclus. Les « recommandations » monégasques du XV^e siècle appartiennent à cette catégorie.

Je ne connais qu'un seul traité qui interdit expressément au protecteur de transférer son protectorat à un autre souverain. C'est celui que les Gênois ont passé avec le roi Charles VI en 1396. Une telle stipulation en effet paraît devoir être sous-entendue, car la personne du protégeant, ses qualités propres, ses vues politiques, sa situation internationale ne peuvent être indifférentes au protégé (1). Louis XI néanmoins céda Gênes au duc de Milan François; mais la République ligurienne protesta contre cette substitution. En 1802 la Russie livra les Iles Ioniennes à la France par un article secret du traité de Tilsitt.

III

Il n'est pas sans intérêt de se rendre compte de la durée des différents protectorats dont nous avons résumé l'histoire. Cette supputation en effet permet de saisir en bien des cas la relation qui existe entre leur âge et les causes qui leur ont donné naissance.

Les données manquent pour dénombrer à ce point de vue les protégés romains. Tout au plus peut-on supposer que ceux-là ont été plus longtemps épargnés qui, occupant les régions excentriques de l'Empire, avaient surtout pour mission d'en surveiller les frontières. Moins facilement assimilables par suite de leur éloignement

(1) V. l'exposé du doge Adorno page 87, ainsi que l'exemple de Cattaro, page 115, note.

et de leur état de barbarie, les peuples confinaires ont sans doute survécu comme autonomes à la plupart des alliés de l'intérieur.

En consultant la table de longévité des protectorats européens du moyen âge et des temps modernes, je relève que les républiques d'Andorre, de Saint-Marin, de Raguse, de Pogglizza et de Rogosnizza, les principautés de Moldavie, de Valachie et de Monaco sont au premier rang. Andorre a un passé de dix siècles, les autres comptent de quatre à huit siècles.

Or l'on remarque que les cinq républiques, ainsi que Monaco, sont situées sur des montagnes ou sur des rochers maritimes d'un accès difficile qui les isolent des contrées avoisinantes. Comme l'antique et libre Pindinisso qui, grâce à son altitude alpestre, défia les rois de Macédoine et d'Égypte, comme la Tchernagore dont les pentes abruptes arrêtaient les hordes musulmanes, c'est évidemment à leurs défenses naturelles que ces États minuscules doivent d'avoir été soustraits si longtemps aux atteintes des ennemis étrangers ou des populations limitrophes.

Quant à la Moldo-Valachie dont les plaines ont été si souvent envahies par les barbares migrants, ses annales nous apprennent que les Daco-Romains, c'est-à-dire les ancêtres authentiques des Roumains d'aujourd'hui, n'ont réussi à sauver leur existence nationale qu'en se réfugiant dans les hautes montagnes dont leur pays est entouré.

Cependant après les grandes invasions et surtout pendant la période quatre fois séculaire de leur dépendance vis-à-vis de la Turquie, nous voyons les Moldo-Valaques se maintenir et garder leurs lois et leurs institutions dans le vaste territoire ouvert qui s'étend de la Mer Noire aux Carpathes. Par quel concours de circonstances ont-ils évité le sort commun des Bulgares et des Serbes ?

L'on peut croire que le Danube a été pour eux un boulevard protecteur et que les Ottomans, s'ils s'étaient fixés à demeure au delà de cette frontière continue, n'y auraient point trouvé une entière sécurité. Le fait est qu'ils se sont conventionnellement interdit de s'y établir.

Ce sont les lagunes qui ont préservé Venise contre les incursions des Goths, des Ostrogoths et des Francs. Intangible en quelque sorte

dans son isolement maritime, elle a su mettre à prix ses alliances et pactiser notamment avec l'Empire dont elle a tiré sa richesse et sa puissance.

Dantzig, la « Venise du Nord », avait pour se couvrir les canaux de son delta.

Elle aussi, comme la ville des doges, se classe parmi les cités libres qu'a le plus longtemps régies le système des unions inégales.

- La position géographique de St-Martin et du Valais n'a pas non plus été étrangère aux événements qui en ont fait des États protégés. Mais bien loin d'y voir une cause d'immunité, l'on doit au contraire la considérer comme la raison directe de leur dépendance.

Ne peut-on dire aussi que les États de la confédération de 1806 ne se seraient pas jetés dans les bras de la France, si la région rhénane que le fleuve devenu français ne garantissait plus, n'avait servi de base stratégique aux troupes d'invasion ?

Constatons d'ailleurs que ces trois derniers groupes figurent parmi les protectorats de la moindre durée.

IV

S'il nous apparaît qu'en général les protectorats ont été plus souvent imposés à leurs sujets passifs que voulus par eux, l'histoire n'en démontre pas moins qu'en général aussi ce genre d'union a exercé une heureuse influence sur la condition matérielle et politique du protégé.

Cette vérité se manifeste même à l'égard des peuples dont la soumission a été notoirement le fait de la violence, comme à l'égard de ceux qui, sans avoir précisément cédé à la loi d'un vainqueur, n'ont point eu voix délibérative dans la négociation qui a décidé de leur sort.

Ne doit-on pas considérer comme bienfaisant le régime de tolérance relative adopté par Rome dans ses rapports avec les nations subjuguées et ne peut-on répéter avec l'orateur grec (1) « que les vaincus avaient la sécurité, le bien-être, jouissaient librement du fruit

(1) Aélius Aristide.

de leur travail, tandis que la voie des honneurs ne leur était pas interdite » ?

Les Roumains, les Serbes, les Bulgares, les Monténégrins ont certainement bénéficié de la tutelle moscovite; les trois premiers groupes lui doivent la restauration partielle de leur antique souveraineté et les rudiments de leur éducation politique.

La Bosnie et l'Herzégovine, qui offraient comme provinces ottomanes le spectacle de l'anarchie et de la misère, sont aujourd'hui des modèles d'ordre et de prospérité.

Rome, Venise, la Russie, la France et l'Angleterre ont été associées tour à tour au gouvernement de l'Heptarchie ionienne. L'autorité vénitienne et l'autorité anglaise ont été particulièrement rigoureuses et envahissantes. Il serait cependant injuste de ne pas reconnaître qu'au cours de leurs vicissitudes et même sous la dictature de leurs derniers maîtres, les insulaires grecs ont réellement progressé dans l'ordre économique et social.

Sous l'ère musulmane, la Transylvanie s'est trouvée dans une situation incomparablement plus enviable que la Hongrie dont elle s'était détachée (1).

L'expérience de Cracovie a été évidemment funeste. Une sorte de fatalité a pesé sur la république, dernier asile de patriotes révoltés.

Quant aux résultats de l'occupation britannique en Égypte, *ad huc sub judice lis est*.

Que dire d'autre part des protectorats que l'on peut ranger dans la catégorie des alliances volontaires ?

Il est sans doute difficile au milieu des rivalités qui s'y disputaient le pouvoir d'apprécier l'effet des directions étrangères dans la république de Gènes. D'après un texte historique que j'ai eu occasion de mentionner, la domination française de 1396 lui aurait été favorable.

C'est grâce à ses multiples « adhérences » du XV^e au XVIII^e siècle que Monaco est resté relativement indépendant. De même que c'est l'intervention conciliante des Papes au XIV^e et au XV^e siècle qui a

(1) Fessler, *op. cit.*, IV.

obtenu et exerce pendant cinq siècles sous les auspices des Césars byzantins le monopole du commerce de l'Orient !

Les républiques de Raguse et de Dantzig n'ont jamais été plus florissantes que sous la protection de la Hongrie et de la Pologne.

L'organisation rhénane de 1806, institution contre nature, n'a profité, il est vrai, ni au maître, ni à ses confédérés.

Volontaires ou forcés, la plupart des protectorats, on le voit, ont été essentiellement avantageux aux peuples mineurs, et à ce point de vue, leur action morale ne paraît pas contestable.

V

Soit ! pourrait répondre le savant jurisconsulte que je citais dans les premières pages de ce résumé, les unions inégales ont sans doute leur raison d'être et leur rôle utile dans le domaine des relations internationales. Mais « la position de protégé porte en elle-même un germe de mort, car l'État qui ne peut se défendre par lui-même, *ne mérite pas* de rester indépendant (1).

Serait-ce à dire que le protégé doit nécessairement périr, que son effacement en tant qu'individualité politique est inévitable et même légitime et que plus tôt ou plus tard, par une progression en quelque sorte fatale, « il se perdra » dans la communauté puissante dont il a sollicité ou accepté l'appui ?

Il importe d'autant plus de s'éclairer sur ce point qu'à part l'explication sommaire qui l'accompagne et qui a toute l'apparence d'un hommage au droit de la force, le jugement de M. Bluntschli répond à l'opinion de plus d'un jurisconsulte contemporain.

Les protectorats romains, cela est vrai, n'ont été en général qu'un régime de transition destiné à préparer l'absorption des vaincus.

L'assimilation, je l'ai dit avec un éminent historien (1), était le but et la vie même de la cité de Romulus ; elle se justifiait d'ailleurs par l'infériorité sociale des protégés.

En Europe, sous l'ère médiévale et plus tard, il n'en a pas toujours été ainsi ; les civilisations respectives étaient sensiblement les mêmes et le protecteur était induit à épargner dans une plus large mesure l'autonomie et par conséquent la personnalité publique de son client.

Aussi constatons-nous que de nombreux, de très nombreux gouvernements mixtes n'ont point eu la destinée que l'on suppose inhérente aux protectorats.

Comme je le notais à l'instant, les Sammarinésiens, les Andorrans, les Monégasques, ces vétérans des peuples protégés, sont encore debout et si l'on en juge par des pactes récents, ils ne sont point près de disparaître.

Les principautés de Moldavie et de Valachie, après cinq siècles de subordination, sont sorties indemnes des mains des Turcs, des Hongrois et des Russes. Elles constituent un solide royaume en voie d'accomplir son œuvre dans l'Orient régénéré.

Les Serbes que la Russie avait aidés à secouer le joug ottoman et qu'elle mena pendant un demi-siècle comme s'ils lui étaient inféodés, sont indépendants et comme tels, eux aussi ont leur rôle marqué dans l'évolution des peuples balkaniques.

Affranchis à leur tour par les armées du Czar, les Bulgares se sont dégagés des liens étroits dans lesquels le libérateur entendait les maintenir et leur complète émancipation n'est plus qu'une question de temps (2).

Venise est restée pendant cinq siècles sous la tutelle des Césars de la décadence. Bien loin de l'avoir déprimée, cette suprématie a été pour elle une cause de puissance, disons même « un germe de

(1) Victor Duruy.

(2) L'entente russo-bulgare, que la révolution de Philippopoli avait si gravement troublée, s'est rétablie en 1896. Cette réconciliation, suivant la déclaration faite à la délégation hongroise le 11 juin 1898, « n'est point une prise d'avantages unilatérale, car les Bulgares sont trop indépendants pour se soumettre à n'importe qui ».

vie » et à l'époque de sa déchéance comme État, la République jouissait depuis six siècles de la plus complète souveraineté.

Au commencement du XVI^e siècle, Gênes s'émancipa de la domination française et, rendue à elle-même, elle se gouverna librement pendant près de deux siècles et demi. Elle était absolument autonome, lorsque vers la fin du XVIII^e siècle, elle disparut comme Venise et comme de nombreux Etats européens au cours des grandes guerres qui précédèrent le congrès de Vienne de 1815.

Raguse n'a été incorporée ni à la république de Venise, ni au royaume de Hongrie, ni à l'Empire ottoman sous le protectorat desquels elle a successivement passé.

Les princes de la confédération du Rhin, que l'on pouvait assimiler à des *subreguli* français, ont secoué la tutelle que les circonstances leur avaient imposée.

Voilà un contingent respectable de nationalités différentes qui peuvent en appeler du verdict que je rapportais à l'instant et pour lesquelles les souverains qui les ont protégées n'ont point été des Minotaures.

Quant aux autres groupes placés dans des conditions analogues et dont l'importance territoriale est généralement moindre, nous les rangerons dans deux catégories distinctes : ceux-ci sont revenus à la communauté congénère ou politique dont ils avaient été séparés, comme la Catalogne, St-Martin, le Valais, les îles Ioniennes, la Transylvanie et les cités dalmates ; ceux-là, c'est-à-dire les Trois Evêchés, Dantzig et Cracovie, ont été absorbés par l'État protecteur. Remarquons toutefois ici que Toul, Metz et Verdun, réunis à la France, étaient de langue et de mœurs françaises et que Dantzig, incorporée à la Prusse après être restée plus de trois siècles sous la suprématie polonaise, était de nationalité prussienne.

Ainsi la plupart des peuples protégés du moyen âge et des temps modernes ont échappé au sort des peuples soumis de l'antiquité latine ; ils n'ont point été la proie des gouvernements qui disposaient d'une partie de leurs attributs souverains.

Et parmi ceux dont l'indépendance a définitivement disparu, il en est plusieurs, je viens de les nommer, qui vivent de la vie normale à laquelle les appelait leur origine ou un long passé.

Relevons enfin, comme un fait particulièrement suggestif, que la plupart des États régulièrement placés comme tels sous le régime de la protection étrangère, étaient des républiques.

VI

Je garde en main le fil conducteur de l'histoire en envisageant plus particulièrement ici le côté doctrinal du sujet de ces pages.

Un trait commun dénote de prime abord « la parenté » des types si différents que nous avons successivement rapprochés. Chacun d'eux représente un État, c'est-à-dire une entité politique distincte et telle est effectivement la condition primordiale de tout protectorat.

Il ne résulte cependant pas de cette conception normale d'une institution aussi variable dans ses formes et dans ses effets juridiques que le pays protégé réunisse toujours en lui-même les éléments caractéristiques de l'État. Ce pays peut n'être qu'une province soumise à un régime qui la place sous une dépendance étrangère sans que cette dépendance dérive du fait d'une simple occupation. Le cas est d'ailleurs exceptionnel.

En 1448, Jean Grimaldi, tout en restant seigneur souverain de Monaco, met deux cantons de son territoire sous le patronage du duc de Savoie.

Vers la fin du siècle dernier, alors que les Valaques et les Moldaves n'avaient pas encore entièrement recouvré leur antique autonomie et que leur sol national pouvait être plus ou moins assimilé à des provinces ottomanes, le Sultan consent sinon à abandonner à la Russie, du moins à partager avec elle la protection de ces deux groupes de ressortissants.

Il fait plus tard à l'Autriche une concession analogue, mais incomparablement plus étendue en Bosnie et en Herzégovine.

Au XIV^e siècle le Despote serbe Etienne, prince indépendant, véritable autocrate, fut un moment vassal de la Hongrie pour la seule province de Matchva et pour la ville de Belgrade (1).

Au fond ces exemples ne sont pas des dérogations à la nature

(1) Telle est l'opinion de M. Novacovitch (*Serbes et Turcs aux XIV^e et XV^e siècles*), opinion d'ailleurs contestée par M. Vesnitch, *loc. cit.*

propre du protectorat, car ils se rattachent à un accord particulier entre deux États souverains.

Étant un État, le sujet passif d'un protectorat garde sa personnalité politique à quelque *minimum* que soit réduite sa souveraineté. Ce *minimum*, suivant une comparaison allemande, peut ne valoir que ce que vaut Gelnhausen vis-à-vis de Londres, ou le Valais vis-à-vis de la Chine, sans que la communauté subordonnée cesse de figurer un membre de la société internationale.

Cracovie et les îles Ioniennes, gouvernées à peu près comme une province ou une colonie, étaient conventionnellement des « États libres et indépendants ».

La Valachie, la Moldavie et l'Andorre, les seuls dont on ait mis en doute la qualité de vrais protégés, sont pour nous des États. Je crois inutile de reproduire ici, même en les résumant, les raisons qui justifient, selon moi, l'adjonction de ces trois collectivités à notre galerie historique.

VII

Si l'État mineur est et reste une personnalité internationale, l'union dont il constitue l'une des parties crée à l'État prééminent une situation particulière qui le distingue à son tour, qui le distingue essentiellement des tierces puissances. Cette considération d'une grande portée nous amène à rechercher quels sont les attributs souverains à l'exercice desquels le sujet inférieur a le plus souvent renoncé.

En principe le droit d'accréditer des représentants auprès des gouvernements étrangers et celui d'en recevoir de ces gouvernements appartient aux seuls États *qui summi imperii sunt compotes inter se*. Ce droit paraît de prime abord inconciliable avec la condition d'un État qui, subordonné à un autre État en vertu d'un acte public de protection, ne peut plus s'obliger par sa volonté exclusive.

En fait, et telle est la règle qui ressort indubitablement de nos données historiques, le protégé s'en remet au protecteur du soin de sa politique extérieure, et dans cette sphère d'intérêts le protecteur assume à son égard une charge analogue à celle du tuteur.

Cependant cette dépendance spéciale n'est pas toujours absolue. La république de St-Marin est en relations directes avec plusieurs puissances du continent (1). Monaco, sous le gouvernement mixte de 1815-1817, déléguait des consuls au dehors. Gènes avait ses ambassades, alors qu'elle relevait du duché de Milan, de la France ou de l'Espagne. Il en était de même de Venise sous le Bas-Empire, de Raguse sous les comtes vénitiens, de la Transylvanie sous la vassalité ottomane, de Dantzig pendant toute la durée de la suprématie polonaise.

Mais est-il besoin d'y insister ? en usant de leur faculté de représentation dans la mesure qui leur était concédée, ces États (nous l'avons démontré par quelques exemples) devaient nécessairement se plier aux convenances et suivre les directions générales de l'État dominant et sous ce rapport le contrôle auquel ils ne pouvaient logiquement se soustraire, se compare jusqu'à un certain point aux pouvoirs commis au curateur.

Une distinction paraît indiquée dans l'ordre des faits qui touchent au rôle extérieur de l'État protégé. Sa politique étrangère étant et devant être concordante avec celle du protecteur, l'on ne conçoit naturellement pas qu'il exerce une action diplomatique indépendante de celui-ci et n'obéisse à son orientation. Mais l'identification ou la solidarité étroite peut ne point exister en matière économique et j'ai eu occasion d'en donner une preuve : les principautés de Moldavie et de Valachie, d'après leur droit public, étaient directement impliquées dans les conventions même commerciales passées par la Turquie avec les puissances étrangères, quoiqu'il fût patent que les conditions matérielles des deux parties fussent à bien des égards très différentes. Aussi les Roumains s'étaient-ils peu à peu dégagés de la sujétion douanière ottomane dans la période qui a suivi le traité de Paris de 1856. On les a vus réclamer l'*autonomie consulaire* comme conséquence de la liberté de commerce et de navigation qui leur avait été reconnue par l'article 22 du traité précité (2).

(1) Elle a notamment en France une légation et cinq consulats.

(2) V. sur ce point le rapport de M. Terras à la conférence consultative de Tunisie. 1896 (*Journal des chambres de commerce*, n° 12, p. 216).

Il ne résulte sans doute pas de cette considération que l'État protégé, lorsqu'il se trouve dans le cas que je suppose, ne puisse être normalement placé sous la sauvegarde de l'État dirigeant et l'on constate même qu'il en est le plus souvent ainsi. Les consuls anglais, notamment et les consuls français devaient assister les Ioniens et les Valaisans comme leurs propres nationaux.

Le droit de consulat dans les pays chrétiens pouvait ne pas être inconciliable avec la situation d'un État protégé, alors que les consuls, d'abord simples délégués des villes, puis commissionnés par les gouvernements, étaient des agents exclusivement commerciaux. Nous ne sommes plus aux temps des Vicquefort et des Bynkershoeck et même le traité de Vienne de 1815, qui a recueilli et accrédité leurs traditions dénigrantes, ne répond plus aux idées et à la pratique contemporaines. L'usage et jusqu'à un certain point la doctrine tendent à attribuer aux consuls de carrière la qualité de ministres publics et à les confondre dans une certaine mesure avec les fonctionnaires diplomatiques.

Aussi, comme nous l'observerons surtout plus tard en traitant des protectorats asiatiques et africains, les gouvernements protecteurs se réservent-ils d'ordinaire le droit actif et passif de consulat comme le droit de légation proprement dit.

Ce cumul prévaudra de plus en plus à mesure que se dissiperont d'anciens préjugés et que se généralisera le principe d'une assimilation relative entre les organes extérieurs des intérêts économiques et politiques des États.

Mais il restera toujours admis, et cette faculté se concilie avec le but même de leur union, que le protégé se fasse représenter par un mandataire spécial auprès du souverain dont il dépend. Les principautés danubiennes, la Serbie, le Valais, la confédération du Rhin, Cracovie etc., etc., avaient leurs résidents au siège des gouvernements protecteurs.

L'on ne peut logiquement séparer le droit de traité du droit de légation considéré dans son acception générale. En règle l'État mineur renonce aussi bien à l'un qu'à l'autre. Les exceptions que nous avons rencontrées, lorsqu'elles ne se réduisent pas à de simples négociations d'intérêts administratifs ou de voisinage, n'ont,

pour les États protégés pourvus d'une certaine liberté politique, que la portée de cette liberté même.

VIII

Une étroite corrélation existe entre le droit d'ambassade et celui de guerre et de paix. L'État protégé étant en général privé de l'un perd en même temps l'autre. « A lui n'appartient, dirons-nous en empruntant le langage de Christ. de Pisan, bataille ne guerre emprendre pour quelconque cause..... sans licence et volenté du souverain. Et que ceste loy soit de droit, la manifeste raison le démontre assès » (1).

La raison dit aussi et l'histoire prouve que l'État protégé, auquel par exception l'alliance n'a pas imposé l'abandon complet de l'autonomie diplomatique, reste également en possession d'une certaine autonomie militaire. Mais dans ce cas comme dans l'autre, et nous ne faisons que nous répéter ici, il s'entend que l'exercice de ce privilège ne doit point aller à l'encontre des vues qui ont présidé à l'association, qu'il ne peut notamment compromettre les intérêts du protecteur. Telle était la condition de Venise, de Dantzic et de Raguse.

IX

Une seconde « loy » se déduit du protectorat tel que nous l'avons étudié à ce point de vue dans ses phases successives : si le protecteur est tenu de défendre le protégé menacé dans sa sécurité ou dans son intégrité territoriale, celui-ci doit faire cause commune avec le protecteur en guerre comme en paix.

Cette solidarité, Tite-Live nous la montre comme inséparable de la clientèle romaine. Les États couverts par le *patrocinium* du Sénat se déclaraient conventionnellement les amis des amis et les ennemis des ennemis de Rome (2). Membres de l'Empire, ainsi que les qualifiait Auguste, inscrits dans chaque dénombrement périodi-

(1) De Maulde, *loc. cit.*, p. 163.

(2) *Ut eosdem amicos atque inimicos haberent* (texte extrait du traité conclu avec les Etoliens et les Rhodiens).

que, ils prenaient part selon les circonstances aux luttes de la métropole, même parfois lorsqu'elles avaient pour théâtre les régions les plus éloignées de leur sol national.

L'on sait d'ailleurs qu'en général Rome n'admettait pas la *neutralité* des peuples vaincus et que ceux-ci, en signant la paix, se reconnaissaient tenus de prendre désormais son parti.

Sous l'ère féodale, le contrat qui unissait le vassal au suzerain créait entre eux une telle intimité que l'un devenait réellement l'homme de l'autre et lui était voué « de membres et de vie ». Il n'y avait pas à la vérité rapport d'État à État et si je cite ce précédent, ce n'est qu'à titre de caractéristique du régime propre de la protection.

A l'issue du moyen âge, les *capituli* ou traités qui concernent Gênes, Monaco, Venise, Dantzig, Raguse et les autres cités dalmates reproduisaient *textuellement* la formule de fidélité, d'union morale et de coopération militaire qui résumait pour ainsi dire les conditions essentielles des alliances inégales romaines (1). Et telle était si bien la portée des engagements souscrits que parfois ces États prenaient soin de désigner les puissances vis-à-vis desquelles ils observeraient la neutralité. En traitant avec Charles VI les Génois exceptèrent de la clause qui les obligeait à participer aux guerres françaises, « l'Empereur grec et le roi de Chypre ». Venise de son côté dans son traité de 1187, tout en se disant l'ami des amis et l'ennemi des ennemis de Byzance, mit hors de cause « le roi de Germanie et le roi des Deux-Siciles ».

A une époque plus rapprochée, en 1640, le traité franco-catalan établissait une réelle communauté politique et militaire entre le protecteur et le protégé. La France n'avait sans doute point à compter sur le concours actif des Catalans dans ses guerres continentales ; mais elle leur avait interdit éventuellement tout acte extérieur qui pût mettre en doute leur qualité d'allié (2).

La république du Valais de 1802 pouvait se trouver impliquée dans les luttes de ses voisins ou tout au moins dans celles du plus

(1) Cette formule peut être ramenée à celle-ci : il y a *conjunctio animorum et unanimitas, adeo ut nemo sit amicus aut inimicus unius nostrum qui non idem sit alterius.*

(2) Article 3 du traité de 1640.

puissant d'entre eux qui occupait en permanence une partie de son territoire et auquel elle devait livrer passage en temps de guerre comme en temps de paix. Cette servitude, qui était la raison d'être de l'ancien canton suisse fait État, excluait par elle-même l'immunité dont jouit un domaine neutre fermé par sa destination aux belligérants.

L'acte de 1806 qui stipulait l'alliance des princes allemands avec la France portait « que toute guerre dans laquelle l'une des parties serait engagée, deviendrait commune à toutes les autres ».

Dans les îles Ioniennes, le roi protecteur commandait la force armée tant sur terre que sur mer et en disposait à son gré.

Le passé des Roumains ne donne point, comme on pourrait le croire, un démenti au principe que j'énonçais tout à l'heure.

Dans la première phase de leurs relations avec la Porte, les Voyvodes de Valachie et de Moldavie étaient tenus de mettre leurs troupes au service du Sultan sur sa réquisition. En 1629 Murad IV leur ordonna de se préparer à la guerre qu'il allait déclarer à l'Autriche.

Le protectorat conféré à la Russie dans les principautés danubiennes était, il est vrai, d'apparence gratuit, en ce sens qu'il autorisait, à l'origine, une simple intercession en faveur des deux États chrétiens et que même dans la suite, si absorbant qu'il soit devenu, il n'exigeait des Moldo-Valaques aucun concours armé. La Russie n'avait pas d'ailleurs le droit d'occuper militairement le pays. De telles facultés n'auraient pu s'accorder avec la suzeraineté ottomane que les Czars avaient toujours officiellement reconnue. Lorsqu'en 1877 les sujets du Roi Carol combattirent aux côtés de l'armée d'Alexandre II, ils étaient indépendants de la Russie depuis plus de vingt ans.

L'exception roumaine s'explique ainsi d'elle-même et à ce titre elle méritait d'être signalée.

À la suite de leur soumission dans la seconde moitié du XIV^e siècle, les Serbes qui prétendaient à une certaine autonomie (1) durent combattre plus d'une fois comme auxiliaires dans les rangs des Osmanlis.

(1) V. page 47.

La Transylvanie eut à fournir en plus d'une circonstance son contingent militaire à la Turquie, notamment en 1593 contre l'Autriche, en 1624 contre la Perse, en 1634 contre la Pologne.

Seule parmi les États protégés, la république de Cracovie a été déclarée perpétuellement neutre et cela, remarquons-le, à la suite d'un accord par lequel les trois puissances limitrophes entendaient se prémunir réciproquement contre leurs convoitises individuelles.

Quant à la neutralité accidentelle qui en 1885 préserva les îles Ioniennes des conséquences de la guerre anglo-russe, elle résultait d'une pure fiction qui représentait l'Heptarchie comme subordonnée à la couronne britannique en vertu d'une union simplement personnelle. J'ai dit ce qu'il fallait penser d'une interprétation que tout d'abord le gouvernement de la Reine lui-même avait repoussée.

Je néglige ici les républiques de St-Marin et d'Andorre que leur isolement géographique et leur insignifiance territoriale laissent naturellement en dehors des conflits internationaux, ainsi que la pseudo-république de St-Martin qui avait à peine une existence propre.

L'histoire confirme donc la règle de solidarité qui associe l'État mineur aux guerres de l'État dominant lors même que ses intérêts ne sont pas directement en jeu.

En présence d'un enseignement aussi certain, l'on est quelque peu surpris d'entendre dire : « la participation du protégé à une guerre du protecteur serait en contradiction avec le but du protectorat, si cette guerre n'était pas entreprise en faveur du protégé. Là où le traité exclut la neutralité, le protectorat n'apparaît pas dans sa forme pure, car on voit le plus faible aider et soutenir le plus fort » (1).

Pour ce qui concerne l'Europe, cette proposition toute théorique ne tient pas devant les faits.

Nous verrons plus tard jusqu'à quel point et dans quelles conditions le principe de neutralité a été admis pour certains pays protégés du continent africain.

(1) V. Heilborn, *loc. cit.*, p. 128.

L'Empire d'Orient a obtenu de Venise, sa cliente, des secours qui l'ont sauvé des plus graves dangers.

X

Le protégé, en général, ne renonce pas seulement à l'exercice des droits de légation, de traité, de guerre et de paix ; il abdique une partie des attributs de sa souveraineté interne et cette dépendance nouvelle, moins étroite sans doute chez les peuples de civilisation à peu près égale, n'est que la conséquence logique de la responsabilité assumée au dehors par l'État supérieur. Celui-ci ne saurait rester sans influence sur l'activité gouvernementale d'un État dont les procédés illicites ou irréguliers touchent aussi bien les étrangers que les indigènes et sont de nature à susciter des difficultés internationales (1).

Ce que le raisonnement suggère ressort en toute évidence de l'histoire des États protégés d'Europe.

Sans insister ici sur les règlements peu connus et probablement très variables qui définissaient les rapports de Rome avec les administrations locales des peuples alliés, rappelons simplement que le pouvoir central était représenté auprès de ces peuples par un procureur ou préfet ou consul délégué « *ad curam gentium* », c'est-à-dire chargé de les surveiller et au besoin de les diriger dans la conduite de leurs affaires intérieures. Nous savons positivement que le Sénat et l'Empereur étaient investis souvent de la haute juridiction dans les territoires restés plus ou moins autonomes, qu'ils se réservaient notamment le *jus gladii*, de même que plus tard les Empereurs d'Allemagne eurent le privilège de l'investiture du *Blutvogt* dans les villes libres.

Le gouverneur de Gênes, le comte préposé à Raguse, étaient l'un français, l'autre vénitien ; ils « administraient » leur cité selon les *capitoli* convenus.

Le prince de Monaco, à une certaine époque, commandait « la place » au même titre, avec le même traitement et la même autorité que « les gouverneurs des places de France ».

(1) Ce point de vue a été particulièrement élucidé par M. A. Pillet dans la *Revue générale de droit international public* de 1895, p. 583.

Voir aussi L. Westlake dans *Revue de droit international*, n° 3 de 1896, p. 280.

Dans la plupart des républiques dalmates, Venise participait à la distribution de la justice.

L'on sait ce qu'était le haut commissaire anglais dans les îles Ioniennes.

C'est à la France et à l'évêque d'Urgel qu'appartient la nomination des deux viguiers fonctionnant dans l'Andorre. Suivant un ancien usage la république pyrénéenne doit consulter les co-princes dans maintes questions administratives qui sont d'ordinaire de la compétence des conseils nationaux.

Les Trois Evêchés ne différaient guère dans le domaine civil des provinces de la monarchie française.

L'acte constitutif de la république de St-Martin stipulait « que toutes les lois, tous les règlements émanés des autorités vaudoises seraient présentés au Roi aussitôt que résolus » et n'entreraient en vigueur que munis de son agrément.

Le Valais, à part les servitudes qui pesaient sur quelques-uns de ses services intérieurs, subissait le contrôle d'une autorité militaire permanente.

Dantzig, la cité des *Wilkühren*, se distingue parmi les États dont le protecteur a respecté dans la plus large mesure les franchises traditionnelles et l'autonomie interne. Le Roi de Pologne toutefois y entretenait un *Burggraf*, sorte de contrôleur qui pouvait être assimilé à un résident.

A Cracovie, les délégués des trois puissances voisines tranchaient des proconsuls.

Dans les principautés danubiennes, la gestion des consuls généraux de Russie était devenue une « administration » impériale. En Bulgarie, à un certain moment, les agents civils et militaires du Czar disposaient des principales fonctions publiques.

J'allais oublier la *Republichetta* de St-Marin. Que d'affaires administratives, économiques et autres n'a-t-elle point à régler avec l'État qui l'enclave ! Le gouvernement italien n'a-t-il pas récemment dénoncé sa convention « de bon voisinage » parce que le souverain conseil avait négligé de se concerter avec lui au sujet de l'émission de monnaie d'or et d'argent (1) ?

(1) *Le Temps* du 30 octobre 1895.

L'on doit conclure de ces faits que dans la sphère des intérêts extérieurs et intérieurs une sorte d'indivision de souverainetés s'établit entre le protégé et le protecteur et que si le premier conserve son individualité politique, il n'en appartient pas moins au système de l'Etat plus puissant et s'y meut en véritable satellite. Il ne se confond pas avec lui, puisqu'il n'a point été annexé et l'alliance dont il est partie ne se résout pas en une complète unité internationale ; mais il serait absurde de déduire de cette séparation qu'au regard de l'allié supérieur et des tierces puissances, son domaine propre doive être réputé étranger comme un domaine étranger quelconque.

Dans certains cas au contraire et en vertu des prérogatives dont il est pourvu, le protecteur peut et doit considérer le territoire du protégé comme s'il était national et cette assimilation exceptionnelle se justifie aussi bien que la différence stipulée parfois, quant au régime commercial, entre les colonies et la métropole. Dans les traités qui contiennent la clause de la nation la plus favorisée, n'arrive-t-il pas que l'on envisage les colonies comme des nations étrangères ?

XI

Nous avons ici à prendre position dans une controverse qui, tout en nous ramenant au point de départ de cette discussion doctrinale, nous permet d'en résumer les données essentielles.

Le pacte de protectorat, nous l'avons dit, crée entre ses sujets une relation plus ou moins étroite *qui distingue essentiellement le sujet actif de toute autre puissance* ; il lui subordonne positivement l'Etat qu'il a pris sous sa sauvegarde et cette subordination se manifeste tout d'abord par l'abandon à son profit de la représentation diplomatique.

Sous ce premier rapport, les tiers étrangers sont en présence d'une seule entité internationale ; ils n'ont affaire qu'à l'Etat protecteur qui remplace l'Etat protégé dans l'exercice de sa souveraineté extérieure.

Le sacrifice du droit de légation et de traité implique rationnellement celui du droit indépendant de guerre et sans rechercher d'autre motif de cette connexité, observons simplement que l'on ne peut

séparer le droit de guerre du droit de paix, lequel s'affirme par des négociations et par des conventions directes qui sont interdites au protégé.

En plus de ces renonciations qui en font un mi-souverain, le protégé est soumis au contrôle et occasionnellement aux directions de l'État dominant dans son administration intérieure. Nous avons d'ailleurs prouvé par l'histoire qu'il est tenu de prendre son parti et d'associer sa cause à la sienne en guerre comme en paix.

Remarquons enfin que dans certaines éventualités le protecteur agit en pays protégé comme si ce pays était national.

Il y a donc en somme une sorte d'inféodation de l'État mineur à l'État tuteur, qui non seulement exclut par elle-même l'idée d'une parité entre eux, mais qui, sans confondre *protégés* et *sujets*, rapproche singulièrement la condition des uns de celle des autres.

Admettre, en cet état de choses, que le protégé en lutte armée avec le protecteur est *de jure* belligérant, c'est raisonner comme s'ils n'avaient rien de commun entre eux, comme s'ils étaient complètement étrangers l'un à l'autre, *comme si le protectorat n'existait pas*.

Exceptionnellement, nous l'avons vu, l'État protégé reste investi dans une certaine mesure du droit de légation et par suite dans une certaine mesure aussi du droit de guerre et de paix. Mais il va sans dire, et je me répète encore ici, que ce privilège ne peut s'exercer contrairement aux convenances et encore moins au préjudice de la puissance protectrice, qu'il serait la négation même des engagements du protégé, si celui-ci entendait en faire usage contre le protecteur et se prévaloir à cette fin de la qualité de belligérant.

Les confédérés du *Latium*, eux aussi, pouvaient entreprendre une guerre pour leur propre compte ; mais sous la réserve formelle que les clauses du pacte latino-romain seraient scrupuleusement observées dans leur lettre et *dans leur esprit*,

A deux reprises, Dantzig fut en conflit armé avec la Pologne, mais je ne sache pas qu'aucune tierce puissance lui ait reconnu l'égalité que suppose toute guerre extérieure entre les parties qu'elle met aux prises. Les troupes danoises qui l'assiégèrent en 1519, lors de son premier soulèvement, étaient des auxiliaires de l'armée polonaise ; le Danemark ne se portait pas contre des belligérants ; il concourait

sur la demande expresse du Roi de Pologne à une simple exécution opérée au nom et sous les ordres de celui-ci.

Nous sommes ainsi amené à conclure que lorsque le protégé est en insurrection ouverte contre le protecteur, il ne constitue pas *hic et nunc* une personnalité ennemie et sa situation vis-à-vis des tierces puissances ne diffère pas quant à ses conséquences juridiques de celle d'un parti armé dans une guerre civile. Cette lutte dès lors ne peut légitimement donner lieu à une déclaration de neutralité de la part des États étrangers, car il y a un lien direct entre une telle déclaration et le caractère de belligérant (1) et « les règles reconnues concernant l'intervention dans les démêlés intérieurs, doivent être respectées » (2).

Comme démonstration de ces principes, je rappellerai à titre d'exemple qu'en 1876, lors des troubles de l'Herzégovine auxquels la Serbie et le Monténégro ont été mêlés, l'Autriche-Hongrie, comme puissance limitrophe, n'a pas attribué la qualité de belligérants aux Serbes, tandis qu'elle a traité comme tels les Tchernagores libres de toute attache vis-à-vis de l'Empire ottoman.

Sans doute les premiers relevaient de la Porte plutôt comme vasaux que comme protégés ; mais cette distinction corrobore l'argu-

(1) P. Wilhelm, Protectorat et neutralité dans le *Journal de droit international privé* de 1895, p. 760.

(2) V. Féraud-Giraud dans *Revue générale de droit international public*, n° 3 de 1895, p. 295.

Voir notre observation sur le protectorat sans traité, page 189.

M. Despagnet (*loc. cit.*, p. 362) estime que le protectorat disparaît quand le protégé se met en lutte avec le protecteur pour s'en affranchir, mais qu'il n'est pas supprimé, quand le protégé prend fait et cause pour un ennemi du protecteur, parce que cette attitude est rationnellement incompatible avec la situation que le protectorat lui fait.

Il me semble que l'incompatibilité existe, qu'elle n'est pas moins flagrante dans le premier cas. La nier équivaut à dire : moi, État faible, je me mets sous votre protection et je vous jure une fidélité perpétuelle, vous, État puissant, vous me promettez votre appui ; mais le jour où il me conviendra de rompre ce pacte, ce pacte sera lettre morte.

Si ce langage ne traduit pas la pensée de l'auteur, je m'en excuse ; dans le cas contraire, je dois dire qu'il se fonde sur une conception du protectorat absolument contraire à la réalité ; il suppose que ce genre d'union n'a d'autre but que la sauvegarde de l'État mineur (V. notre chap. I ci-dessus).

ment, bien loin de l'affaiblir, car, maintenue en droit, la suzeraineté turque était à peu près devenue une formule diplomatique et l'on n'imagine guère qu'un protecteur se contente d'une autorité aussi fictive que celle à laquelle depuis longtemps les Sultans avaient dû se résoudre (1).

XII

L'on ne saurait logiquement faire de différence entre le cas qui vient d'être exposé et celui où le protégé prend fait et cause pour l'ennemi du protecteur ; il est également rebelle au gouvernement qu'il s'est engagé à servir pour prix des garanties qu'il en reçoit.

La belligérance du protégé n'est pas moins inconciliable avec le pacte de protectorat, lorsque l'État mineur se livre à des actes d'hostilité contre un État avec lequel le protecteur est en paix. Celui-ci est naturellement tenu de réagir contre une telle infraction au *fœdus* qui non seulement prive son client du droit indépendant de guerre, mais qui lui impose formellement ou tacitement ses propres amis et ses propres ennemis. S'il s'abstient, il encourt une responsabilité qui l'expose de la part du tiers lésé à de justes protestations. En 1511, Louis XII refusa de sévir contre Lucien Grimaldi qui avait fait capturer un bateau florentin pour refus d'une taxe établie dans les eaux monégasques. Florence se plaignit au roi en lui représentant que le seigneur de Monaco n'était pas seulement placé sous sa sauvegarde, mais qu'il appartenait personnellement à son service comme pensionnaire. En vertu de plusieurs traités conclus

(1) Je mentionne par anticipation qu'en 1895 le gouvernement britannique a autorisé les navires anglais à concourir au transport du matériel de guerre destiné aux troupes françaises opérant à Madagascar et a ainsi indirectement reconnu que les Malgaches révoltés n'étaient pas belligérants. (V. Wilhelm, *loc. cit.*)

J'ajoute au même titre que le 25 juillet 1895, le ministre des affaires étrangères d'Italie a déclaré à la Chambre des députés : « nous avons saisi les preuves de la trahison de Menelik et personne ne peut intervenir entre lui et nous ».

On n'a pas oublié d'autre part les protestations qu'a soulevées en Angleterre le simple télégramme de sympathie adressé par l'Empereur d'Allemagne au président du Transvaal.

avec l'Autriche et la Russie, la Turquie s'était engagée à répondre des actes de piraterie commis par les États barbaresques. Elle négligea néanmoins de les réprimer, ce dont la France ne manqua pas de se prévaloir en 1878 pour contester au gouvernement turc les titres qu'il invoquait sur la Tunisie.

Quant au protégé qui, par exception, n'a pas été complètement déchu de son autonomie militaire et qui peut ainsi prétendre à la belligérance dans une lutte contre un pays avec lequel le protecteur est en paix, l'histoire, aussi bien que le simple bon sens, indique à quelle solution conduit cette hypothèse.

Dans l'éventualité dont il s'agit, cette autonomie n'a pas pour conséquence d'isoler absolument le belligérant de son allié supérieur et de lui laisser, si l'on peut dire, les coudées franches. Le protecteur n'a pu se fermer les voies à toute intervention pour le cas où les agissements extérieurs de son client seraient de nature à contrecarrer ses vues, à l'exposer à quelque danger ou à engager, même de loin, sa responsabilité. Un tel désintéressement serait en contradiction avec l'esprit, sinon toujours avec la lettre du traité qui les unit.

N'avons-nous pas rapporté qu'en 1645 le Divan avait enjoint au prince de Transylvanie de rappeler ses troupes de Pologne et de renoncer à une immixtion qui heurtait sa politique du moment ?

L'on ne saurait d'ailleurs mettre en doute que des hostilités dirigées par un tiers contre le protégé n'équivalent *ipso jure* à une déclaration de guerre au protecteur. Celui-ci en effet ne s'est pas seulement substitué à l'État mineur dans ses relations étrangères ; il s'est en même temps obligé à le défendre et à préserver son territoire dans sa sécurité et dans son intégrité.

La Turquie s'est considérée comme un état de guerre ouverte avec la Russie, lorsqu'en 1854 cette dernière puissance a occupé de son chef la Moldo-Valachie, droit que ne lui conférait pas, et pour cause, son propre protectorat sur les principautés. Or l'on sait qu'à cette époque la dépendance des deux États danubiens vis-à-vis de la Porte était en fait une pseudo-vassalité qui offrait incomparablement moins de garantie au territoire envahi que le protectorat le plus indéterminé.

Vers le milieu du XVI^e siècle, Sigismond I^{er} se trouva personnellement atteint comme roi de Pologne par les menaces de coercition adressées à Dantzig au nom de l'empereur d'Allemagne. Il exigea en conséquence de la Diète d'Augsbourg le retrait des mesures édictées contre ses protégés.

XIII

Il est un autre cas où l'extranéité de l'État mineur disparaît en partie : je veux parler de l'extradition.

Qu'ici l'intervention répressive du protecteur se base sur un droit inhérent à la nature même du protectorat, qu'on l'explique en arguant *a contrario*, par une fiction analogue à celle que je citais à propos des colonies traitées comme territoire étranger ou qu'elle résulte de l'usage ou d'une stipulation formelle du pacte d'union, il n'importe guère. En fait le protecteur n'a pas le plus souvent à recourir ou à se soumettre aux formalités plus ou moins compliquées de la livraison d'un sujet réputé coupable qui se trouve chez le protégé, car il possède presque toujours les moyens de l'atteindre par l'action directe ou indirecte qu'il exerce sur le gouvernement de l'État subordonné.

Si l'on veut bien consulter pour chaque État la partie de nos monographies qui se rapporte à l'organisation des pouvoirs constitutionnels, tout en recherchant par quels côtés et sous quelles formes le protecteur participe à leur fonctionnement, l'on se convaincra sans doute qu'en réalité et pour la plupart des communautés mineures, la procédure de l'extradition peut être négligée comme s'il s'agissait d'un acte de police intérieure.

Je mentionne ici à titre d'exemple, les facultés de poursuite mises au service des protecteurs dans la république d'Andorre et celles dont disposaient à Cracovie les trois cours d'Autriche, de Russie et de Prusse en vertu des statuts révisés de 1838 et de 1839.

Dans l'hypothèse inverse, lorsque l'incriminé est sujet du protégé, la requête d'extradition est encore moins de circonstance, car en y donnant suite en dehors du protecteur, le protégé accomplirait un acte de politique extérieure, ce que sa condition lui défend.

XIV

Les considérations générales qui précèdent nous permettent-elles d'assigner au protectorat une place à part dans le droit des gens ?

Suivant certains auteurs, il ne constituerait pas par lui-même un mode d'union *sui generis* ou du moins il aurait de telles affinités avec certains rapports internationaux reconnus et définis qu'il serait à peine possible de l'en distinguer.

A ce point de vue, on le compare notamment à la suzeraineté et à la garantie (1).

Envisageons-le tout d'abord sous ces deux aspects.

La notion de suzeraineté n'a pas toujours représenté l'idée nette qu'on y rattachait dans la première période du moyen âge. Sous les dynasties franque et carlovingienne, le suzerain était dans la dépendance la plus étroite vis-à-vis de la couronne, les ducs, comtes et autres fidèles qui tenaient leurs terres du Roi et pouvaient en être dépossédés, figurant de véritables fonctionnaires ou « agents » royaux.

« Tant grent » pouvait être leur domaine, ces hauts bénéficiaires n'avaient à aucun titre et ne songeaient nullement à revendiquer la qualité de chefs d'État; ils étaient absorbés à l'égard de l'étranger dans la personne du souverain.

Le terme de vassalité s'appliquait aussi bien aux relations du suzerain avec son roi qu'à celles du possesseur d'un fief avec le suzerain qui le lui avait conféré.

Dans ces acceptions primitives la condition juridique d'un suzerain et de son vassal était tout autre que celle qui résultait pour le protégé romain du *fœdus iniquum*. L'alliance romaine dite inégale était conclue entre deux États dont l'un se reconnaissait inférieur à l'autre tout en conservant son individualité et son autonomie nationales. Et tandis que le souverain féodal faisait acte de maître en s'immisçant dans les affaires de ses vassaux, c'était en vertu d'un

(1) V. Albert Sorel dans *Précis du droit des gens*, p. 43.

pacte public que Rome participait au gouvernement des peuples qui « s'étaient inclinés devant sa majesté ».

En droit les situations respectives étaient évidemment dissemblables ; le système que Cicéron qualifiait de *patrocinium* et que nous traduisons aujourd'hui par « protectorat » avait changé de forme ; il n'était plus international.

Il y avait cependant, reconnaissons-le, de frappantes analogies entre le protectorat romain et la supériorité féodale. Les alliés en général, ceux des catégories inférieures en particulier, devaient foi et hommage au Sénat ou à l'Empereur et géraient leurs États comme une sorte de *beneficium* et même parfois comme un *beneficium* viager (1). Ils avaient la jouissance de leur sol et la nue propriété en appartenait au peuple romain, droit qui était représenté par le *tributum* ou le *vectigal* (2). D'autre part un grand nombre de ces *inservientes*, nous l'avons vu en Afrique, en Asie et même en Europe, avaient sous leur dépendance des États ou corps politiques secondaires dont ils étaient responsables vis-à-vis du pouvoir central et qui relevaient dès lors de lui au second degré.

N'aperçoit-on pas, à travers ce réseau de large mais forte texture, les grandes lignes de l'édifice social du moyen âge et ne dirait-on pas que le monde féodal n'est que le prolongement du monde façonné à l'époque de sa grandeur par le génie latin ? Et je néglige ici la distinction des populations romaines en *honestiores* et *humiliores* qui rappelle assez exactement celle des nobles et des vilains des époques suivantes.

Mais à part ces rapprochements, il est clair que dans les premiers temps du moyen âge la conception de protectorat et celle de suzeraineté répondaient à des régimes très différents eu égard à leur origine et à leur caractère.

(1) Tel Juba, un des *reges inservientes* de Tacite qui valait mieux, disait l'historien, qu'un proconsul pour ouvrir les voies à la domination romaine.

(2) *In eo solo dominium populi romani... nos autem possessionem tantum et usum fructum habere videmur* (Gaius, Instit., II, 7).

Le fils de Massinissa vint déclarer au Sénat qu'il n'avait pas oublié qu'il devait sa couronne au peuple romain ; content du simple usufruit, il savait que la propriété restait au donateur (Polyb. et Tite-Live).

Un changement profond, une sorte d'interversion s'opéra dans la suite des siècles. Les ducs et les comtes empiétèrent successivement sur le pouvoir souverain, lui arrachant des concessions qui, temporaires d'abord, devinrent des dons ou des privilèges définitifs. Sujette à révocation dans le principe, la fonction « d'agent » fut conférée, à titre viager, puis à titre héréditaire et insensiblement les prérogatives de la souveraineté passèrent entre les mains des grands vassaux, la couronne gardant une suprématie plus nominale qu'effective.

Au cours de cette évolution la suzeraineté devint un droit exclusivement régalien et prit ainsi une signification qu'elle n'avait pas sous le régime précédent. Ainsi entendue la notion de suzeraineté perdit, si l'on peut dire, de son originalité des premiers temps, et comparée à celle du protectorat, elle s'accusa moins dans sa disparité. Pour les vassaux qui, devenus chefs d'État, continuaient à appartenir à une même communauté politique personnifiée en un seul chef souverain, la distinction restait sans doute plus tranchée que pour les États qui, libres de tous liens antérieurs, avaient accepté une suprématie féodale. Les attributs des premiers dérivait de la suzeraineté, tandis que ceux des autres en étaient originairement indépendants. Pour les uns le patronage du suzerain était en quelque sorte implicite et s'il se traduisait parfois en accords spéciaux sous forme de « lettres de protection », ces rapports conservaient leur marque proprement nationale. Pour les autres au contraire la sauvegarde qu'ils trouvaient dans la suzeraineté et la subordination qui en était la condition corrélative, se rattachaient en général à un pacte qui affectait dans une mesure relativement moindre leur individualité internationale. Ce pacte se rapprochait évidemment de celui de protectorat et l'on a pu souvent confondre l'un avec l'autre.

Saisir les nuances qui séparent la mi-souveraineté du vassal *étranger* de celle du protégé, n'est certes point facile au milieu des obscurités et des contradictions inhérentes au système féodal. Établir à cet égard un critérium précis est même impossible ou du moins l'on ne saurait le trouver dans la comparaison des droits et des obligations respectives, car la somme d'autonomie laissée dans les

deux cas à l'État mineur variait à l'infini et la suzeraineté en particulier ne s'accusait point par des signes uniformes.

Tout au plus pourrait-on avancer qu'en général et surtout à l'issue du moyen âge la suzeraineté internationale s'est montrée plus inoffensive que le protectorat, et j'entends dire par là qu'elle retenait une moindre autorité sur le vassal que le protectorat sur le protégé, se contentant parfois d'un hommage purement honorifique.

En conclusion, les deux supériorités étaient à peu près équivalentes et c'est notamment à ce titre que Venise, Dantzig et Gènes figurent dans notre exposé historique.

Sous l'ère moderne la suzeraineté n'est plus qu'une sorte d'épave d'un monde disparu ; elle n'a pas par elle-même une signification bien déterminée, et c'est sous l'étiquette et dans les formes particulières du protectorat que les tutelles internationales s'établissent. D'autant plus rares sont les cas où la comparaison des deux méthodes peut offrir un intérêt pratique que d'ordinaire les vassaux survivants sont représentés au dehors, comme les protégés, par l'État dominant.

XV

Il y a d'évidentes analogies entre les rapports juridiques auxquels un protectorat donne naissance et ceux que détermine la garantie stipulée en vertu d'un traité principal (1).

Le protecteur et le garant en effet promettent aide et assistance au protégé et au garanti et il peut même arriver que l'engagement du garant comprenne la clause fondamentale, soit formelle, soit implicite, de tout pacte de protectorat, c'est-à-dire qu'il porte sur la défense de l'intégrité territoriale du garanti.

A part ces similitudes les deux conventions présentent entre elles de notables différences de droit et de fait.

En général le garanti ne sacrifie aucun de ses attributs souve-

(1) La garantie intervient dans la plupart des cas comme un moyen d'assurer l'exécution d'un traité et elle est dès lors de nature accessoire. Comme telle, elle ne saurait servir de terme de rapprochement avec le protectorat qui dérive d'un traité principal.

rains ; le traité dont il est l'objet peut même avoir pour but d'assurer le maintien de ces attributs, tandis que le protégé renonce partiellement à l'exercice de sa souveraineté et notamment à son indépendance dans le domaine de ses relations extérieures (1). Le plus souvent, comme nous l'avons observé, son autonomie intérieure ne reste pas absolument intacte et l'on peut même dire que cette seconde abdication est une conséquence naturelle du protectorat.

D'ordinaire la garantie vise certains intérêts définis et le garant n'agit que lorsque ces intérêts sont menacés ou lésés par une tierce puissance. Le protectorat a une portée plus étendue ; il couvre le protégé en tout état de cause et d'une manière permanente et tandis qu'il crée entre les parties une association plus intime, il soumet positivement l'un à l'autre.

En d'autres termes la personnalité internationale du garanti reste le plus souvent indemne ; celle du protégé est toujours diminuée. Je ne vois que Venise et, si l'on veut, Naples et le Portugal qui puissent rentrer dans la catégorie des protectorats qui, selon Vattel, ne dérogent point à la souveraineté et ne s'éloignent des traités d'alliance ordinaire que par la différence qu'ils mettent dans la dignité des parties.

Comme opposition de fait, je relève que le plus fréquemment la garantie est collective, tandis que les protectorats collectifs sont l'exception. Nous ne connaissons en Europe que quatre États dépendant de plusieurs protecteurs, ceux de l'Andorre, du Valais, de Cracovie et de la Moldo-Valachie.

Remarquons à ce propos que la garantie, lorsqu'elle est assumée par plusieurs États et précisément par suite du partage des obligations qui en découlent, n'a pas la même efficacité que la protection

(1) Lorsque la garantie se rapporte à la reconnaissance d'un état de neutralité, il ne serait pas absolument juste de dire que le sujet neutralisé ne subit aucune atteinte dans l'exercice de ses droits souverains, car n'étant pas libre de faire la guerre, si ce n'est une guerre strictement défensive, il n'a plus la plénitude de la souveraineté. Cette objection est sans valeur ici, car le protectorat est par lui-même exclusif de la neutralité (V. Chap. IX ci-dessus).

qui procède seule et sous sa responsabilité exclusive. C'est ce qu'ont éprouvé le Danemark et la Turquie sous l'empire des traités de garantie de 1852 et de 1856.

L'on voudrait voir un autre trait de dissemblance dans le fait que les garants n'ont le plus souvent en vue que leur avantage, que le profit du garanti, lorsque profit il y a, n'intervient que d'une manière subsidiaire, que même la garantie peut causer un détriment à l'État passif en ce sens que tout en le subordonnant à certains égards à des autorités étrangères, elle appelle leur immixtion dans ses affaires intérieures (1). Il nous semble que tels sont en général les caractères des protectorats et que si, en somme, comme nous croyons l'avoir démontré, les peuples mineurs ont tiré bon parti des unions qu'ils avaient subies ou recherchées, les tuteurs ont eu moins de souci de leur avantage que de leurs propres convenances (2).

Deux exemples mettront au clair les différences principales que nous avons fait ressortir ; ils concernent d'une part la garantie collective stipulée au sujet de la Grèce le 7 mai 1832 et qui tendait à assurer l'indépendance du gouvernement du roi Othon et d'autre part le protectorat déferé en 1815 à l'Angleterre sur les Iles ioniennes et qui par les prérogatives réservées à la couronne britannique ressemblait, à s'y méprendre, à une incorporation.

L'on s'est demandé si l'article 22 du traité de Paris de 1856 relatif aux principautés danubiennes consacrait une garantie ou un protectorat. « Les deux principautés, y est-il énoncé, continueront à jouir, sous la suzeraineté de la Porte et *sous la garantie* des puissances contractantes, des privilèges et des immunités dont elles sont en possession. Aucune *protection exclusive* ne sera exercée par une des puissances garantes. Il n'y aura aucun droit particulier d'ingérence dans leurs affaires intérieures.

L'on voudra bien se rappeler les circonstances dans lesquelles cette entente d'une nature spéciale s'est produite au lendemain de la guerre de Crimée. Jusqu'alors la Russie avait exercé seule un

(1) C'est la thèse que soutient M. Despagnet, *loc. cit.*, p. 124-125.

(2) V. l'opinion du même auteur à ce sujet, p. 126.

« protectorat » sur le pays danubien dépendant de la Turquie. A cette tutelle unilatérale, les signataires du traité de Paris ont entendu substituer une tutelle collective, et tout en se déclarant garantes des franchises moldo-valaques, ils ont spécifié que « leur protection » ne pourrait jamais être individuelle (1). Ils devenaient ainsi à la fois garants et protecteurs des deux États et se ménageaient en *tant que collectivité* un droit d'intervention dans leurs gouvernements particuliers. C'est ainsi qu'une commission internationale a arrêté les bases de leur charte organique et que les puissances ont eu à se prononcer sur la double élection du prince Couza et sur l'avènement du prince Charles de Hohenzollern (2).

En ce qui concerne le Valais et la garantie collective des trois républiques limitrophes, j'ai cherché à prouver que l'acte du 23 août 1802 inaugurerait dans l'ancien canton suisse un véritable protectorat (3).

XVI

Quelques-uns des arguments que je viens de produire peuvent également servir à distinguer un traité d'alliance proprement dit entre États souverains d'un acte constitutif de protectorat.

Ces deux genres d'union considérés sous leurs traits généraux obligent sans doute ou peuvent obliger les parties à associer ou à combiner leur action soit dans une guerre offensive ou défensive, soit en vue d'une politique commune. Mais tandis que l'alliance, toujours spontanée des deux parts, se contracte et se maintient, telle que je la suppose, sur le pied de l'égalité, le protectorat, moins souvent volontaire que forcé (4), est essentiellement inégal, non par suite de l'infériorité de l'État mineur dans l'ordre matériel et diplomatique, mais par les renoncements dont son « adhérence » même lui fait une nécessité.

(1) Le terme de protectorat se rencontre dans les préliminaires de Vienne de 1855.

(2) V. Heilborn (*loc. cit.*). Cet auteur ne voit dans les clauses du traité de Paris sur les principautés qu'une garantie collective.

(3) V. Chap. XXIII de la première partie.

(4) V. Chap. I ci-dessus.

Le protégé devient un allié mi-souverain.

L'alliance normale, comme la garantie, n'entraîne d'ordinaire de coopération effective que lorsque le *casus fœderis* échet ; le protectorat comporte un échange continu de services réciproques ; les droits et les devoirs qui en découlent n'ont rien d'éventuel ; plus étroite dans la sphère des rapports internationaux que dans le ressort de l'administration intérieure, la solidarité qui lie le protégé est aussi constante dans ses effets que dans son principe.

Faut-il reconnaître au protectorat un caractère propre même dans la catégorie des alliances dites inégales ? Un jurisconsulte anglais voudrait le singulariser en arguant de la clause qui autorise ou oblige le protecteur à tenir garnison dans l'État protégé (1). A cet égard les faits recueillis dans la partie historique de notre étude nous permettent de constater qu'au moyen âge et dans les temps modernes l'on compte à peu près autant de traités de protection qui omettent la condition d'une occupation militaire que de traités qui la mentionnent.

XVII

En principe l'on ne saurait pas plus confondre l'union personnelle et le protectorat que l'alliance égale et l'alliance inégale. Sous le premier régime chacun des deux États conserve la plénitude de ses droits souverains ; le second implique pour l'un des contractants une diminution plus ou moins notable de ces droits.

Il convient cependant de relever la différence que la doctrine établit entre l'union personnelle accidentelle et temporaire et l'union personnelle permanente que l'on qualifie aussi d'union réelle et dont les modalités sont des plus variables et souvent des plus complexes.

Un exemple topique se présente ici qui met en relief les conséquences de ces deux variantes d'association politique. Si l'on considère la nature des liens qui se sont formés entre la Suède et la Norvège, l'on remarque que le pacte bilatéral du 14 août 1814, réserve à chacune des parties sa constitution et son gouvernement,

(1) V. Sir Travers Twiss, *Droit des gens*, I, p. 397.

tout en conférant au Roi de Suède la représentation diplomatique des deux royaumes au dehors. En ces points cette organisation se rapproche d'autant plus de celle du protectorat que le ministre des affaires étrangères commun doit être suédois et n'est responsable de ses actes que devant le parlement suédois, double privilège qui crée une sorte de prééminence de la Suède sur la Norvège. Mais là se borne l'analogie. Le protégé n'est pas seulement dépendant du protecteur dans les affaires diplomatiques ; il est soumis dans son administration intérieure à une direction ou du moins à une inspection qui est interdite en Norvège au souverain commun.

Le droit public de Dantzic et de Gênes était de nature mixte ; l'on pouvait le rattacher par certains côtés à l'union personnelle, à la suzeraineté et au protectorat. Nous avons dépeint sous ces trois points de vue ces types exceptionnels.

XVIII

L'intervention conventionnelle, elle aussi, affecte les apparences du protectorat lorsque, sous forme de surveillance ou de contrôle, elle présente un certain caractère de permanence ou qu'elle légitime la participation plus ou moins active d'une autorité étrangère à l'exercice de quelques-unes des prérogatives de la souveraineté.

Citons des faits.

En 1774 la Russie obtint de la Porte le droit « de parler » en faveur de la Moldavie et de la Valachie et en 1779 « celui de plaider » pour la conservation de leurs privilèges. Le gouvernement du Czar se faisait ainsi reconnaître indirectement comme le gardien, ou le garant de la situation juridique des principautés tout en s'abstenant de s'immiscer dans leur administration. Son ingérence, suivant le propre terme consacré par les actes échangés avec le Divan, se réduisait à une « intercession » et ce n'est que plus tard et notamment après la signature du traité d'Ackerman de 1826 qu'elle se transforma en un protectorat effectif, quoique d'un genre particulier.

Cette progression et ses conséquences légales ont cependant été contestées. L'on a prétendu que l'action de la Russie sur les États danubiens, même dans la période de 1828 à 1856, reposait non sur

un droit de protectorat, mais, comme précédemment, sur un simple droit d'intervention (1).

Or, je crois avoir démontré que sous l'empire du Règlement organique de 1831 (2), les relations de la Moldo-Valachie avec le cabinet de St-Pétersbourg étaient réellement devenues celles de protégé à protecteur tout en laissant subsister la suzeraineté ottomane. Cette combinaison était sans doute singulière, en ce sens qu'elle ne s'appliquait qu'à une minime partie du territoire de l'État qui l'avait acceptée et que les sujets intéressés de cet État, quoique constituant dans leur collectivité une double personnalité publique distincte, n'avaient eu aucune part à sa négociation. L'on peut ajouter que le gouvernement russe ne représentait pas les Moldo-Valaques à l'étranger.

Il n'en est pas moins constant que les prérogatives concédées à la Russie dans la gestion des affaires intérieures des principautés et dans l'investiture de ses gouvernants l'autorisaient à se dire « puissance protectrice », dénomination employée d'ailleurs dans de nombreux documents diplomatiques de l'époque et notamment dans le protocole du Congrès de Paris du 28 février 1856.

L'état présent de la Turquie elle-même se prête mieux encore que celui de ses anciens vassaux à la comparaison dont il s'agit.

Il n'est aucune puissance faisant partie de la communauté du droit des gens qui subisse une tutelle, plus absorbante que l'Empire ottoman. Résumant dans un chapitre spécial l'histoire des interventions que la Sublime Porte a successivement provoquées, tolérées ou consenties, j'ai prouvé que le pouvoir souverain des Sultans est atteint dans ses principaux attributs et qu'aucun des grands intérêts publics n'échappe à la surveillance, au contrôle et aux directions des gouvernements étrangers.

Ici l'ingérence européenne n'est point accidentelle et restreinte à l'exercice d'une « servitude affirmative » particulière. Qu'elle soit fondée sur un droit conventionnel ou sur l'usage, elle constitue un état régulier dans son anomalie même, et comme d'ailleurs les puis-

(1) V. Heilborn, *loc. cit.*

(2) V. Chap. II de la première partie.

sances de premier ordre ont garanti l'intégrité du territoire ottoman, cette ingérence place le sujet « passif » dans une condition de subordination analogue sous maints rapports à celle qui résulte pour l'État mineur du régime du protectorat.

Mais il n'y a qu'analogie, car l'on peut appliquer en général à l'intervention conventionnelle les arguments par lesquels l'on distingue le protectorat de la garantie et de l'alliance proprement dite.

La Turquie d'ailleurs, contrairement à l'une des conséquences inévitables des unions basées sur le gouvernement mixte, conserve son indépendance extérieure et possède sans restriction le droit de légation, de guerre et de paix.

XIX

Nous ne confondrons pas non plus le protectorat avec la sauvegarde personnelle promise à un souverain par un autre souverain, car le protectorat suppose nécessairement deux *États* contractants, c'est-à-dire deux corps politiques qui se lient comme tels avec tout ce qui les constitue.

Par une lettre en date du 11 mai 1507 Louis XII garantit Lucien Grimaldi, sur sa demande, contre « toutes injures », lui, sa femme, ses enfants, ses serviteurs, sa famille et ordonna de mettre sur tous ses châteaux, places, maisons, granges, terres, bois, prés, vignes etc. « les panonceaux et bastons royaux » de France (1). Cette lettre n'était pas proprement une ordonnance de protectorat ; l'on ne peut guère y voir qu'un gage de sécurité pour le prince, pour les siens et pour sa fortune (2).

XX

Mentionnons enfin qu'au moyen âge et jusqu'au XVI^e siècle, la tutelle privée pouvait revêtir un caractère public et ressembler à un protectorat.

(1) V. de Maulde (*loc. cit.*, p. 156).

(2) Il est des cas où la formule de protection s'étendait à la fois à la personne du souverain, à ses biens et à ses États. Telle était la portée des engagements pris par Louis XIV vis-à-vis du duc de Parme en 1658.

Louis XI, par exemple, en sa qualité de tuteur du duc de Savoie, pourvut par délégation au gouvernement de l'État de son pupille, et le mandataire qu'il désigna à cette fin se crut à ce point dépendant de son autorité, qu'il jugea devoir solliciter l'assentiment royal pour la nomination de plusieurs hauts fonctionnaires.

Il n'y avait pas protectorat, mais substitution temporaire d'un souverain étranger au souverain territorial.

En 1517 Sigismond, roi de Pologne, en se chargeant de la tutelle de Louis, roi mineur de Bohême, déclara : *si qui essent qui in contrarium eos (status) vel regnum Bohemiae adgravare attentaverint, contra eos ipsos tuebimur et protegimur sicut tenetur facere rex Bohemiae.*

Quoique ici le tuteur rattache formellement à sa fonction la défense des intérêts politiques du mineur et de ceux de son royaume, il n'y a pas non plus, comme en cas de protectorat, deux contractants en cause. Le roi de Pologne agit pour le compte et au nom du roi de Bohême et il prend soin de le dire dans sa notification publique aux tierces puissances.

XXI

Ainsi à part la suzeraineté internationale, qui dans certains cas et jusqu'à un certain point peut lui être assimilée, le protectorat sans comporter de formules absolues constitue un mode d'union particulier et sa nature juridique propre le distingue de toute autre relation contractuelle entre membres de la communauté du droit des gens.

Nos monographies montrent néanmoins que si singulier qu'il soit dans ses éléments essentiels, ce mode de dualisme se prête aux combinaisons les plus différentes.

Les Romains au début de leurs conquêtes et jusque dans les derniers temps de la République ont pratiqué le *patrocinium* public sous toutes ses formes et avec toutes les gradations qu'il comporte. Les constitutions de certaines cités italiennes, telles que celles de Naples, de Nola, d'Héraclée, faisaient une très large part au gouvernement local. Par contre les conditions d'autres groupes, celles en particulier des Tarentins et des Samnites, se rapprochaient de

l'assujettissement. Hiéron de Syracuse conserva les principaux attributs du pouvoir souverain ; Juba de Maurétanie qui devait à Auguste sa couronne, fut plutôt un proconsul qu'un roi et Rome disposait de ses États comme d'une province.

De tels contrastes se retrouvent dans l'histoire des protectorats modernes et pour n'en citer que deux parmi les plus saillants, je rappellerai que le régime anglais dans l'Heptarchie ionienne différait à peine d'une annexion, tandis que la suprématie conventionnelle de la Pologne sur les pays prussiens de la Baltique laissait à peu près à la république gédanienne l'autonomie extérieure et intérieure d'un État indépendant.

C'est ainsi que grâce à sa « plasticité », le système des clientèles internationales s'adapte aux nécessités des temps et des lieux et s'il m'est permis de clôre cette première série d'études par une métaphore, je dirai que le lien formé entre protégé et protecteur peut être une chaîne ou un fil de soie.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PRÉFACE.	5
Considérations générales sur l'ancienneté des protectorats, sur leurs points de ressemblances et sur leurs variétés, sur leur histoire et leur classification, sur la méthode suivie pour en définir la nature juridique, sur la distinction à établir entre les protectorats d'Europe et les protectorats asiatiques et africains, etc.	
INTRODUCTION. — <i>Les protectorats romains</i>	11
I. — Politique générale de Rome dans ses rapports avec les peuples alliés ; identité de ses procédés dans ses conquêtes en Italie, en Europe, en Afrique et en Asie ; caractère de la domination romaine d'après Cicéron.	
II. — Les alliances romaines étaient des « commandements » ; condition des protégés d'après le droit public et le droit privé ; leur assimilation et leur incorporation graduelles à l'Empire.	
III. — Clauses principales des traités d'alliance inégale ; conditions préliminaires ; union offensive et défensive ; l'allié est privé du droit de représentation au dehors, du droit indépendant de guerre, de paix et d'alliance ; clause d'arbitrage ; défense aux alliés de contracter mariage et d'acquérir des immeubles en dehors de leur territoire, de battre monnaie d'or, etc. ; le <i>jus gladii</i> réservé au Sénat ou à l'Empereur ; surveillance exercée par le pouvoir supérieur au moyen de résidents, etc.	

PREMIÈRE PARTIE

Études historiques sur les différents protectorats européens.

I. — <i>Considérations préliminaires</i>	31
Comparaison entre les alliés romains et les grands vassaux du moyen âge ; différences et analogies ; en quels cas la suzeraineté féodale se rapproche du protectorat ; bases de la classification adoptée dans cet ouvrage,	

	Pages
II. — <i>Les peuples chrétiens de l'Europe orientale</i>	33
Principes de la domination ottomane ; leurs rapports avec les principes de la domination romaine et leurs différences.	
III. — <i>La Valachie et la Moldavie.</i>	35
Origine de leurs relations avec la Turquie ; leurs capitulations des XV ^e et XVI ^e siècles qui consacraient un véritable protectorat ; état de guerre et conquête des deux Voyvodies ; la Russie obtient la restauration partielle de leur ancienne autonomie et exerce sur elles un protectorat concurremment avec la suzeraineté ottomane ; les grandes puissances substituent leur protection collective à la protection russe ; droit public des principautés danubiennes ; leur indépendance proclamée en 1878.	
IV. — <i>La Serbie</i>	46
Après plus de trois siècles de sujétion, les Serbes secondés par la Russie, récupèrent en partie leur ancienne autonomie nationale et sont de fait, sinon conventionnellement, les protégés de cette puissance ; leur droit public depuis 1856 jusqu'en 1878, date de leur indépendance.	
V. — <i>Le Monténégro.</i>	50
Il n'était pas vassal de la Porte ; patronage russe du commencement du XVIII ^e siècle ; droit public de la principauté avant 1878 ; son indépendance reconnue à cette époque avec certaines restrictions dans ses relations avec l'Autriche-Hongrie.	
VI. — <i>La Bulgarie.</i>	54
Son assujettissement depuis la fin du XIV ^e siècle ; son émancipation par la Russie ; elle est érigée en principauté autonome et tributaire de la Turquie ; les Tsars en sont les protecteurs effectifs ; droit public de l'Etat bulgare ; la Roumélie orientale ; son organisation ; son union à la Bulgarie.	
VII. — <i>La Bosnie et l'Herzégovine.</i>	62
Leur passé ; leur régime particulier sous la domination turque ; l'Autriche-Hongrie est chargée de les administrer ; condition juridique exceptionnelle des deux provinces.	
VIII. — <i>L'île de Chypre</i>	65
Occupation et administration de l'Angleterre ; comparaison avec le régime austro-hongrois dans les deux provinces slaves.	
IX. — <i>L'Égypte</i>	66
Le sultan se dit souverain et non suzerain de l'Égypte ; droit public du Khédivat ; protectorat de fait de l'Angleterre.	
X. — <i>La Transylvanie</i>	70
Sa vassalité vis-à-vis de la Porte ; son autonomie intérieure et extérieure ; caractère de la suprématie ottomane.	

XI. — <i>La Turquie</i>	74
Sa dépendance dans son gouvernement intérieur : l'intervention conventionnelle et le protectorat.	
XII. — <i>La Papauté</i>	81
Protection des princes francs ; nature de ses rapports politiques avec la France et avec le Saint Empire.	
XIII. — <i>Les royaumes de Naples et du Portugal vis-à-vis du St-Siège</i>	84
Apparences de protectorat.	
XIV. — <i>La République de Gènes</i>	85
Ses nombreuses déditions ; la suprématie étrangère tient à la fois de la suzeraineté et du protectorat.	
XV. — <i>La principauté de Monaco</i>	94
Protectorats successifs de Florence, de la Savoie, de la France, etc. ; sa condition juridique présente.	
XVI. — <i>La République de St-Marin</i>	102
Protectorats de la Papauté, puis de l'Italie ; son droit public.	
XVII. — <i>La République de Venise sous le Bas-Empire</i>	105
Caractère de la suprématie des empereurs d'Orient.	
XVIII. — <i>La République de Raguse</i>	108
Sa subordination vis-à-vis des Césars byzantins, de Venise, de la Hongrie, etc. ; son droit public.	
XIX. — <i>Les Républiques de Pogglizza et de Rogosnizza</i>	113
Leur pacte avec Venise ; leurs franchises sous la domination autrichienne : autres cités libres de Dalmatie.	
XX. — <i>La République des Iles Ioniennes</i>	116
Sous les protectorats de Rome, de Byzance, de Venise, de la Russie et de l'Angleterre ; son droit public et sa condition subordonnée sous le régime britannique.	
XXI. — <i>La République d'Andorre</i>	125
Elle relève d'une double suzeraineté qui se transforme en un protectorat ; son droit public.	
XXII. — <i>Les Trois Evéchés</i>	132
Protectorat effectif de la France sur Toul, Metz et Verdun, quoique villes impériales.	
XXIII. — <i>La République de Catalogne</i>	134
Son alliance avec la France.	
XXIV. — <i>La République de St-Martin</i>	136
Sous le protectorat français.	

	Pages
XXV. — <i>La République du Valais</i>	142
Elle est placée sous la garantie et sous la protection des trois républiques voisines ; son droit public.	
XXVI. — <i>La Confédération du Rhin</i>	149
Ses causes, sa constitution ; sa dépendance vis-à-vis du protecteur.	
XXVII. — <i>La République de Dantzig</i>	159
Protectorat polonais ; caractère de ce régime ; droit public.	
XXVIII. — <i>La République de Cracovie</i>	168
Protectorat collectif des trois puissances limitrophes ; différents statuts qui lui ont été octroyés, etc.	

SECONDE PARTIE

Considérations générales sur l'histoire des protectorats européens et sur leur nature juridique.

INTRODUCTION	181
I. — Les protectorats sont plus souvent imposés par le protecteur que spontanément recherchés par le protégé ; d'ordinaire l'intérêt de l'Etat prééminent l'emporte sur celui de l'Etat mineur	182
II. — Des traités de protectorat ; ils sont et pourquoi sont-ils toujours différemment interprétés par les parties contractantes ; leur échéance non déterminée ; protectorats sans traités ; ils sont sans valeur au point de vue international	185
III. — Durée des différents protectorats européens ; relation qui existe souvent entre leur âge et les causes qui leur ont donné naissance ; influence des conditions géographiques sur l'origine des protectorats	190
IV. — En général les protectorats, soit volontaires, soit forcés, ont été bienfaisants pour les peuples qu'ils ont régis	192
V. — Les Etats protégés d'Europe, sauf de rares exceptions, n'ont point été absorbés par l'Etat protecteur, etc.	194
VI. — Le protectorat est un rapport d'Etat à Etat ; distinction à ce sujet.	197
VII. — Le protecteur se substitue au protégé dans les relations internationales ; distinction entre le droit de légation <i>stricto sensu</i> et le droit de consulat	198
VIII. — En règle le protégé renonce au droit indépendant de guerre et de paix. L'exercice du droit de guerre et de paix exceptionnellement laissé au protégé reste sous le contrôle du protecteur . . .	201
IX. — Si le protecteur doit défendre le protégé, celui-ci est tenu de faire cause commune avec lui en guerre comme en paix.	204
X. — Indépendamment de sa renonciation à l'exercice des droits de	

légation, de traité, de guerre et de paix, le protégé abdique une partie de sa souveraineté interne ; dans certains cas son territoire n'est pas pour le protecteur un territoire étranger	205
XI. — Le protégé en état d'insurrection contre le protecteur n'est pas par le fait belligérant ; sa situation vis-à-vis des tierces puissances ne diffère pas de celle d'un parti armé dans une guerre civile	207
XII. — Le protégé est également rebelle quand il fait cause commune avec l'ennemi du protecteur, etc.	210
Les hostilités dirigées par une tierce puissance contre le protégé équivalent à une déclaration de guerre au protecteur, etc.	
XIII. — Cas de l'extradition au point de vue du protecteur et du protégé	212
XIV. — Le protectorat est un mode d'union <i>sui generis</i> . Suzeraineté et protectorat.	213
XV. — Garantie et protectorat	216
XVI. — Alliance proprement dite et protectorat	219
XVII. — Union personnelle et protectorat	220
XVIII. — Intervention conventionnelle et protectorat.	221
XIX. — Sauvegarde personnelle et protectorat.	223
XX. — Tutelle personnelle et protectorat	223
XXI. — Conclusion.	224

VERIFICAT
2007

BIBLIOTECA
Coșbuză
Universitară
București

VERIFICAT
1987

VERIFICAT
2017

Imp. G. St-Aubin et Thevenot.—J. THEVENOT, successeur, Saint-Dizier.

