

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

### *La papauté moribonde?*

Pourquoi la papauté n'occupe-t-elle pas une place importante dans l'histoire diplomatique du XIX<sup>e</sup> siècle? Pourquoi le Saint-Siège, qui a fait l'objet de nombreuses études pour le Moyen Âge, la Renaissance et l'époque moderne, n'est-il bien souvent considéré qu'à la lumière du prisme déformant de la Question romaine, du pontificat de Pie IX à celui de Pie XI? L'effacement – tout relatif – du Siège apostolique résulterait de bouleversements bi-séculaires qu'aurait parachevé la Révolution française. Après une période brillante au début du XVII<sup>e</sup> siècle, la diplomatie pontificale aurait décliné à compter de la paix de Westphalie, et subi, aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, le contrecoup de la diminution de l'autorité politique de la papauté dans la vie internationale. La disparition progressive de sa fonction médiatrice et arbitrale en aurait finalement résulté<sup>1</sup>. Cette lecture n'est-elle pas excessive tant elle est simplificatrice? Mesure-t-elle assez le degré de liberté qu'offrit au siège apostolique – malgré de vives protestations – l'entrée des Italiens dans Rome? À s'y tenir, le déclin de l'influence pontificale dans les relations avec les États, qui connut pourtant des périodes de répit – que l'on pense à l'action du cardinal Consalvi –, ne se serait achevé qu'après le règlement du différend entre la papauté et l'Italie et l'apurement de la Question romaine, en 1929. Le présent travail mettra en question cette vision quasiment «spenglerienne» d'un déclin inéluctable.

Par une ruse de l'histoire, l'activité diplomatique du Saint-Siège connaît un surcroît de vitalité après la mort de Pie IX. Certes, la volonté de jouer un rôle pacificateur représente alors pour le pape une gageure. Rome est, en effet, de 1848 à 1922 l'un des points névralgiques des relations internationales, un sujet de tensions et de revendications. Les contemporains ne se sont pas mépris sur l'importance de ce mouvement. Ils ont souvent relevé un regain de l'activité diplomatique du Saint-Siège, jamais observé depuis la paix de West-

<sup>1</sup> Cf. Carlo Morandi, *La politica estera dell'Italia da Porta Pia all'età giolittiana*, Firenze, 1968, p. 61 et Igino Cardinale, *Le Saint-Siège et la diplomatie*, Paris, 1962, p. 32.

phalie<sup>2</sup>. Signalé par plusieurs sources<sup>3</sup>, le retour du pape dans le concert européen et le renouveau de sa politique extérieure, adaptée à un nouveau contexte, sont aiguillonnés par la recherche d'un équilibre entre la fonction spirituelle et l'assise temporelle du Siège apostolique. La première est valorisée à mesure que la seconde est remise en cause. Il en résulte, peu à peu, une dialectique entre le recours au Saint-Siège et l'importance de la position que le pontife romain occupe devant l'opinion publique et dans les relations internationales. Plusieurs auteurs considèrent, en conséquence, que la chute de Rome entre les mains des Italiens a pour premier résultat bénéfique de libérer le Saint-Siège d'une incertitude politique majeure<sup>4</sup>. En outre, un climat propice à l'arbitrage favorise l'intervention du pape en faveur de la paix, bien avant la guerre de 1914-1918.

### *La paix par l'arbitrage*

Les idées pacifistes favorables à l'arbitrage international apparues vers 1830 se développèrent après la guerre franco-prussienne et connurent une vogue remarquable dans le dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle. Dès le début du pontificat de Léon XIII, l'«ambiance»<sup>5</sup> fut propice à l'arbitrage et le courant pacifiste s'étendit dans l'opinion publique. L'Union interparlementaire fit même campagne pour la création d'un tribunal international. Ce mouvement culmina aux alentours de la première conférence de La Haye (1899)<sup>6</sup>. Gabriel Hanotaux notait en 1907, non sans désappointement : «Voilà dix ans, l'arbitrage international était à la mode, c'était une panacée. [...] La signature de traités d'arbitrages depuis lors n'a pas réglé la question

<sup>2</sup> Cf. Crispolti Aureli, p. 38.

<sup>3</sup> On trouve, par exemple, une vision apologétique chez Francesco Da Palme, «*Papa Leone XIII e le sorte felici d'Europa*», Roma, 1892, extrait de *La palestra del clero*, vol. 30, n° 15/16, 21 p. Cf. également Émile de Laveleye, «*L'avenir de la papauté*», dans *La revue internationale*, janvier 1890, cité par Giuseppe Patroni, «*L'arbitrato pontificio e i congressi per la pace*», dans *La scuola cattolica e la scienza italiana*, Roma, 1898, p. 19. Cf. la conclusion des *Lettres d'Italie (1878-79)*, Milano, 1880, d'Émile de Laveleye, p. 372 et sur cet auteur, la notice publiée dans *BNB*, t. 43, supplément, t. VI, fasc. 2.

<sup>4</sup> John Ireland, *The church and modern society*, New York, 1903-1904, p. 407.

<sup>5</sup> Cf. Daniel J. Grange, «*La découverte de la presse comme instrument diplomatique par la Consulta*», dans *Opinion publique et politique extérieure*, Rome, 1981, p. 490. G. Apollis évoque quant à lui «un contexte [...] de «propagande» en faveur de l'arbitrage international [...] qui conduisit plusieurs auteurs et non des moindres à préconiser, entre autres solutions, le recours au pape pour éviter la guerre [...]», cf. «*La médiation internationale du pape Jean-Paul II dans l'affaire du canal de Beagle*», dans *Le Saint-Siège dans les relations internationales*, Paris, 1989, p. 334.

<sup>6</sup> Cf. Dan L. Morrill, «*Nicolas II and the call for the first Hague peace conference*», dans *Journal of modern history*, vol. 46, n° 2, juin 1974, p. 304.

de la guerre»<sup>7</sup>. La baronne von Süttner<sup>8</sup>, dont l'action fut couronnée par le prix Nobel de la paix, relevait, vers 1910, que vingt ans auparavant il était de mode de «murmurer contre l'augmentation des forces armées»<sup>9</sup>. Le pacifisme eut un écho tout particulier après le congrès de Berlin (1878) qui ouvrit «[sa] période la plus féconde»<sup>10</sup>. La diffusion des idées favorables à la paix s'accompagna d'un recours de plus en plus fréquent à l'arbitrage inter-étatique et de la diffusion des clauses d'arbitrage dans les traités internationaux<sup>11</sup>.

Des théoriciens et des publicistes influents relayèrent ces idées dans l'opinion publique : William Stead<sup>12</sup>, Jean de Bloch<sup>13</sup>, Édouard Descamps<sup>14</sup>, de même qu'en France Frédéric Passy, qualifié de «vé-

<sup>7</sup> Gabriel Hanotaux, «*La conférence de La Haye et la limitation des armements*», dans *La revue hebdomadaire*, 08.06.1907, p. 243.

<sup>8</sup> La baronne von Süttner reçut le prix Nobel de la paix, dont elle avait suggéré la création à Alfred Nobel. Son livre *Bas les armes* eut une influence analogue à celle de *La case de l'oncle Tom* contre l'esclavage ou au souvenir de Solférino pour la création de la Croix rouge, cf. A. Mérignhac, préface à *Armement et surarmement*, Toulouse Paris, 1910, p. 8-9.

<sup>9</sup> Bertha von Süttner, *Armement et surarmement*, *op. cit.*, p. 25.

<sup>10</sup> Expression empruntée à A. C. F. Beales qui considère que l'histoire du mouvement pacifiste se divise en trois grandes périodes. De 1815 à 1835 prédominent les écrits pacifistes qui soulignent le caractère antichrétien de la guerre. De 1835 à 1845, la théorie du congrès des nations se développe, puis ont lieu de 1845 à 1865 des campagnes pour l'arbitrage conventionnel et le désarmement. Après 1870 deux grands courants coexistent, l'un promouvant une campagne pour l'arbitrage, d'origine anglaise, et l'autre en faveur de la codification du droit international. Cf. Beales p. 162, 137 et Gaston Moch, *Histoire sommaire de l'arbitrage permanent. Représentations graphiques des progrès de l'arbitrage permanent*, Monaco, 1905, fasc. 3, 78 p.

<sup>11</sup> H. La Fontaine montre que durant le XIX<sup>e</sup> siècle 177 instances arbitrales furent jugées, qui se répartirent, selon une tendance croissante dans le temps, comme suit : 1794-1820 : 15; 1821-1840 : 8; 1841-1880 : 20; 1861-1880 : 44; 1881-1900 : 90, cf. *Pasicrisie internationale, histoire documentaire des arbitrages internationaux*, Berne, 1902, p. VIII. S'agissant du droit positif, rappelons par exemple que l'article 12 de l'acte de la conférence de Berlin du 26.02.1885, qui posa le principe de la médiation obligatoire pour tous les États signataires dans le bassin du Congo, eut une incidence importante sur l'évolution de la doctrine internationaliste, cf. A. Geouffre de La Pradelle «*La conférence de la paix*», dans *RGDIP*, t. 6, 1899, p. 759.

<sup>12</sup> Stead fit notamment une tournée des capitales européennes en faveur de l'arbitrage, cf. Beales, p. 232, note 1.

<sup>13</sup> Cf. Jean de Bloch, *The future of war in its technical, economic and political relations*, Boston, 1899, LXXIX-380 p. Mérignhac qui enseignait le droit international public à l'université de Toulouse considérait que cet ouvrage avait influencé Nicolas II en 1898, cf. sa préface à *Armement et surarmement*, *op. cit.*, p. 84.

<sup>14</sup> Une mention particulière revient, parmi les nombreux ouvrages doctrinaux consacrés à l'arbitrage, au *Mémoire* rédigé en 1895 par Édouard Descamps qui reste la meilleure synthèse sur l'arbitrage. Selon lui, le mouvement en faveur de l'arbitrage était le produit de l'opinion publique, de la presse, des associations,

nére doyen des pacifistes français»<sup>15</sup> par Bertha von Süttner dans *Armement et surarmement*, ou *Destournelle de Constant*<sup>16</sup>. Leur action eut un certain écho, tant dans la presse qu'auprès d'associations et de sociétés savantes. Ainsi l'Académie des Sciences morales et politiques choisit l'arbitrage international pour thème de l'un de ses concours<sup>17</sup> (1891-92), tandis qu'était créé, en 1897, le prix Nobel de la paix<sup>18</sup>.

Des associations pacifistes popularisèrent également le désarmement et l'arbitrage obligatoire entre les États et multiplièrent leurs interventions auprès des gouvernements<sup>19</sup>. Parmi ces mouvements de toutes tailles, qui encouragèrent notamment la tenue de la conférence de La Haye<sup>20</sup>, l'Union interparlementaire<sup>21</sup> se distinguait car elle était «dégagée des éléments trop idéalistes, qui pou[v]aient la compromettre [...]», «[s]es membres se plaç[ant] avant tout sur le terrain positif»<sup>22</sup>. Selon ses statuts, révisés en 1910, l'Union inter-

de la science enfin (l'Institut de droit international ayant notamment élaboré un règlement-type de procédure arbitrale). Il relevait également la multiplication des arbitrages et l'insertion plus fréquente de clauses d'arbitrage dans les traités, l'organisation de tribunaux arbitraux, la conclusion de traités généraux et permanents d'arbitrage, comme autant d'indices des progrès du règlement pacifique des différends, cf. Descamps, p. 15-16, 18-19.

<sup>15</sup> *Op. cit.*, p. 15.

<sup>16</sup> On se reportera, s'agissant de la biographie de Destournelles, qui reçut le prix Nobel de la paix en 1909, à Laurent Barcelo, *Paul Destournelle de Constant, l'expression d'une idée européenne*, Paris, 1995, 465 p.

<sup>17</sup> Académie des sciences morales et politiques, *Compte rendu des séances et travaux*, nouvelle série, t. XXXVII, 1<sup>er</sup> semestre 1892.

<sup>18</sup> Beales, p. 242.

<sup>19</sup> B. Süttner rapporte qu'en 1887, Rolin-Jaëquemyns, le président de l'Institut de droit international, invita cet Institut à demander aux gouvernements de limiter leur forces armées, cf. *Armement et surarmement, op. cit.*, p. 19-20.

<sup>20</sup> À compter de 1897, l'Union interparlementaire intervint en faveur d'une réunion des puissances, cf. Beales, p. 222. Après la publication de la première circulaire Mouraviev, le nonce à Vienne signala que des associations pacifistes allaient organiser une grande réunion à Stuttgart pour soutenir la conférence, cf. ASV, SS, 1900, rub. 242, fasc. 1, fol. 39r. rap. n° 648/1898 du nonce à Vienne, 30.08.1898.

<sup>21</sup> La création de l'Union procéda du souhait manifesté, à l'automne 1887, par plusieurs membres de la Chambre des communes de voir un traité d'arbitrage conclu entre la Grande-Bretagne et les États-Unis. La première conférence interparlementaire, se tint à Paris, les 29-30 juin 1889, lors de l'exposition universelle, cf. Ruggero Bonghi, *Politica estera (1866-1893)*, dans *Opere*, vol. 14, p. 398, cf. également Beales, p. 191-194, 222. Le Reichstag vota une subvention à l'Union interparlementaire en 1910, cf. ASMAEI, SPP, b. 336, Arbitrati di pace 1891-1914, n. f., let. de l'ambassadeur à Berlin, 20.03.1910.

<sup>22</sup> Cf. É. Descamps, *Essai [...]*, p. 13-14. L'association qui réunissait 1.500 membres en 1895 se dota d'un bureau permanent installé à Berne dont le conseiller d'État Goblet était l'administrateur général, et d'une revue, *La conférence interparlementaire*.

parlementaire se donnait pour but de : «[...] réunir dans une action commune les membres de tous les Parlements constitués en groupes nationaux, à l'effet de faire reconnaître dans leurs États respectifs, soit par la voie de la législation, soit au moyen de traités internationaux, le principe que les différends entre nations seraient soumis à l'arbitrage [...]»<sup>23</sup>. Après l'assemblée préparatoire tenue à Paris le 31 octobre 1888, en présence de membres du Parlement britannique et des Chambres françaises, l'Union interparlementaire tint de nombreux congrès internationaux<sup>24</sup>. Face à ce bouillonnement des initiatives en faveur de la paix, le Saint-Siège sut, à la place qui lui revenait, mener à bien sa mission apostolique et contribuer à la paix du monde.

### *La «politique extérieure» du Saint-Siège*

Comme le rappelait Wladimir d'Ormesson<sup>25</sup>, qui représenta par deux fois (1940, 1948-56) la France auprès du Saint-Siège, la diplomatie apostolique tend à défendre partout où elles existent les positions de l'Église, pour affirmer dans le monde les principes de l'idéal chrétien, et travailler au règne de la paix. Afin d'atteindre ces buts ultimes, le pape conduit une politique extérieure, qui n'a pas fait l'objet d'études systématiques, hormis celles de Paolo Brezzi<sup>26</sup>, Maurice Pernot<sup>27</sup>, Pierre Blet<sup>28</sup> et Claude Prud'homme<sup>29</sup>. Encore cette ex-

<sup>23</sup> ASMAEI, SPP, b. 336, Arbitrati di pace 1891-1914, n. f., Union interparlementaire, *Statuts et règlements*, Bruxelles, 1910, 16 p.

<sup>24</sup> À Paris (1889), Londres (1890), Berne (1892), La Haye (1894), Bruxelles (1895), Budapest, (1896). D'autres congrès pacifistes se réunirent notamment à Paris (1889), Londres (1890), Rome (1891), Berne (1892), Chicago (1893), Anvers (1894), Budapest (1896), Hambourg (1897), Paris (1900), Glasgow (1901), Monaco (1902), Rouen (1903), Boston (1904), Lucerne (1905), Milan (1906), Munich (1907), Londres (1908), Stockholm (1910), Genève (1912), La Haye (1913), Luxembourg (1921), Londres (1922). Des assemblées se tinrent également sous l'égide de la Conférence interparlementaire, à Bruxelles (1897), Christiana (1899), Paris (1900), Vienne (1903), Saint-Louis (1904), Bruxelles (1905), Londres (1906), Berlin (1908), Bruxelles (1910), Genève (1911), Rome (1911), La Haye (1913), Stockholm (1921), Vienne (1922). Cf. Beales A. C. F., *The history*, [...], p. 193, p. 195 et Descamps, p. 13-14.

<sup>25</sup> Wladimir d'Ormesson, «*La politique du Vatican*», dans *La revue de Paris*, décembre 1957, p. 27-38.

<sup>26</sup> Paolo Brezzi, *Diplomazia pontificia*, Milano, 1942, 449 p.

<sup>27</sup> Jean-Marie Mayeur a évoqué cette lacune, cf. «*Monseigneur Duchesne et la politique religieuse de la France pendant la première guerre mondiale*», dans *Mélanges de l'École Française de Rome. Moyen Âge, temps modernes*, t. 88, 1976, p. 406.

<sup>28</sup> Cf. Pierre Blet, *Histoire de la représentation diplomatique du Saint-Siège des origines à l'aube du XIX<sup>e</sup> siècle*, Città del Vaticano, 1982, XIX-537 p.

<sup>29</sup> Claude Prudhomme, *Stratégie missionnaire du Saint-Siège sous Léon XIII (1878-1903)*, Rome, 1994, 621 p.

pression de «politique extérieure» ne va-t-elle pas de soi, lorsqu'elle s'applique à la papauté.

La politique extérieure procède de l'action d'un État hors de ses frontières, or, quelles frontières assigner à l'Église catholique romaine? À l'évidence, il ne s'agit pas des murailles du Vatican dont le nom est utilisé, par métonymie, pour viser le Saint-Siège lui même. Dès lors que le pape exerce une juridiction religieuse sur l'ensemble des catholiques, son action s'étend nécessairement à la terre entière. De ce fait, la distinction spatiale entre «intérieur» et «extérieur» est inopérante. Nous utiliserons cependant cette formule, en considérant qu'elle désigne les relations entretenues par la papauté avec des États dont la population n'appartient pas à l'Église catholique romaine.

Nous prendrons dans l'historiographie française et dans l'historiographie italienne quelques exemples – non exhaustifs – de cet «oubli» de la papauté en général et de Léon XIII en particulier.

A. Debidour, qui publie au début du XX<sup>e</sup> siècle deux tomes d'une *Histoire diplomatique depuis le congrès de Berlin jusqu'à nos jours*, y évoque à trois reprises la figure du pape Pecci. Représentant d'une historiographie qui dépeint souvent l'action du Saint-Siège d'un pinceau impressionniste, il fait allusion aux «lois de mai», puis consacre neuf lignes à l'intervention du pape auprès du *Zentrum* et évoque enfin la médiation des Carolines dans une note lapidaire<sup>30</sup>. Dans le IV<sup>e</sup> tome du *Manuel historique de politique étrangère (1878-1919)*<sup>31</sup> qui paraît en 1932, Émile Bourgeois, alors professeur d'histoire contemporaine à la Sorbonne et à l'École libre des sciences politiques, n'évoque pas les vingt-cinq années du pontificat de Léon XIII. Celui de Pie IX avait, en revanche, fait l'objet de longs développements consacrés à la Question romaine dans le III<sup>e</sup> tome<sup>32</sup> du même ouvrage, paru en 1905.

L'analyse du rôle de la papauté par l'historiographie italienne de la première partie du XX<sup>e</sup> siècle est tout aussi floue, et principalement – voire exclusivement – préoccupée par la Question romaine. Les auteurs ne citent le plus souvent le Saint-Siège que comme l'un des déterminants de la politique extérieure de l'Italie. De ce fait, l'action de la papauté n'est considérée que dans la mesure où elle influe sur la position ou sur les intérêts du pays<sup>33</sup>. Autant dire que l'inter-

<sup>30</sup> Alain Debidour, *Histoire diplomatique, du congrès de Berlin jusqu'à nos jours*, Paris, 1916, t. 1, p. 113.

<sup>31</sup> Émile Bourgeois, *Manuel de politique étrangère*, t. IV, *La politique mondiale 1878-1919*, Paris, 1932, 826 p.

<sup>32</sup> É. Bourgeois, *op. cit.*, t. III, *Le temps présent*, Paris, 1905, 866 p.

<sup>33</sup> Cf. par exemple, Federico Chabod, «*Considerazioni sulla politica estera del-*

vention du pape est rarement évoquée et que la singularité de la « politique du Vatican », dont Maurice Pernot fut l'un des premiers commentateurs<sup>34</sup>, n'apparaît pas clairement.

Pourtant, il est passionnant d'observer qu'en cette fin du XIX<sup>e</sup> siècle, après la proclamation du dogme de l'infailibilité pontificale, alors même qu'elle a perdu toute souveraineté territoriale, la papauté sort de son isolement et multiplie ses relations avec les puissances pour aider à la solution de conflits internationaux. Sans qu'il soit besoin de dresser la liste des États avec lesquels Léon XIII renoue des relations diplomatiques<sup>35</sup>, on constate, sous son pontificat, un regain de l'autorité pontificale dans le concert des nations. Le recours au pape concourt d'ailleurs à exalter sa position dans l'Église et vis-à-vis du monde. J.-L. Gazzaniga a montré que ce recours « *omisso medio* » dans les questions religieuses elles mêmes avait été l'un des révélateurs de la souveraineté pontificale, la manifestation de la primauté du Siège apostolique qui favorisa la centralisation romaine<sup>36</sup>. La contribution du pape au règlement pacifique des différends est indissociable de ce mouvement général en direction de la chaire de Pierre.

### *Bons offices, médiations et arbitrages*

Les bons offices et médiations du Saint-Siège sont liés par des traits communs. Ils relèvent de la procédure que le droit international public contemporain qualifie de règlement pacifique des différends, selon une expression employée au chapitre VI de la charte des Nations Unies (1945) qui a consacré le principe de l'illicéité du recours à la force, hormis le cas de légitime défense. Ils correspondent à l'intervention du pape dans des questions politico-diplomatiques. En effet, bien que le Saint-Siège fût privé *de jure* d'une assise territo-

*l'Italia dal 1870 al 1915*», dans *Orientamenti per la storia d'Italia del Risorgimento*, Bari, 1952, p. 17-49.

<sup>34</sup> Maurice Pernot, *Le Saint-Siège, l'Église catholique et la politique mondiale*, Paris, 1924, 244 p.

<sup>35</sup> Voir notamment Charles de Germiny, *La politique de Léon XIII*, Paris, 1902, p. 144 et sqq.

<sup>36</sup> J.-L. Gazzaniga, « *L'appel omisso medio au pape et l'autorité pontificale au Moyen Âge* », dans *Revue historique de droit français et étranger*, t. 60, 1982, p. 396 : dans les matières ecclésiastiques, l'appel à Rome est « avant tout l'affirmation de sa suprématie et de son autorité. Les difficultés rencontrées aux tous premiers siècles pour sa reconnaissance, [...] montrent suffisamment que la question est alors liée à la primauté du Siège romain. Par la suite, l'appel à Rome sera un élément de la centralisation pontificale, le contrôle de la juridiction des évêques et des métropolitains et, plus encore, le contrôle de leur élection y trouvera sa plus parfaite expression ».

rialement reconnue<sup>37</sup>, le pape intervint, à partir de 1885, dans des litiges purement temporels.

Afin de préciser le sens des principaux concepts juridiques dont il sera fait usage ci-après, nous nous sommes reportés aux définitions données par J. Zamfiresco dans *De la médiation*. Le caractère contraignant du mode de règlement permet, en effet, d'établir un ordre croissant des bons offices à la médiation et enfin à l'arbitrage :

«Le tiers qui interpose ses *bons offices* n'a besoin d'aucun consentement pour donner des conseils à l'une ou l'autre des parties; tandis que la médiation ne peut exister sans le consentement des parties et du médiateur. Cette première différence en entraîne une autre, le tiers qui interpose ses bons offices ne fait que préparer le terrain de l'entente, et une fois les parties en présence, il se retire, laissant celles-ci traiter directement. Le médiateur ne quitte pas les parties, il prend une part active aux négociations, il les dirige et propose les arrangements<sup>38</sup>.

«La *médiation* est l'intervention agréée ou demandée d'un tiers pour amener la réconciliation et résoudre pacifiquement un différend entre deux ou plusieurs États. C'est à dire que la médiation est un arrangement ou une tentative d'arrangement, par l'intermédiaire d'un ami commun, qui cherche et propose une formule d'entente. La médiation peut être offerte spontanément, demandée ou due en vertu de stipulations antérieures, mais elle ne peut pas se produire sans le consentement des parties ou du médiateur.

[Le médiateur] est chargé de trouver une formule de conciliation et, en cette qualité, il suit les parties sur le terrain de l'entente et prend une part active aux négociations et aux délibérations [...]. Comme dans la plupart des cas la médiation consiste en une transaction, le médiateur doit s'efforcer d'amener les parties à participer par des moyens conciliants, persuasifs et sans que les formules soient strictement conformes au droit, à relâcher quelque chose de leurs prétentions exagérées et à se faire des concessions réciproques. [...] Outre la confiance des parties, le médiateur doit avoir une grande autorité morale, un esprit très élevé, être prudent, équitable, loyal, modéré, plein de franchise, de tact et surtout très impartial<sup>39</sup>. «[...] la médiation n'a pas un caractère obligatoire, la solution du médiateur est tout simplement un conseil, soumis à la volonté des parties qui demeurent libres de l'accepter ou de la rejeter. C'est en définitive la volonté des parties qui règle le différend. Au contraire la décision de l'arbitre une fois prononcée devient obligatoire par elle-même [...]»<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> En écrivant ces lignes nous n'ignorons pas que nous reprenons la thèse développée par la curie qui considérait que la loi des Garanties, pouvant être unilatéralement modifiée ou abrogée, rendait précaire tant la condition juridique du pape que son indépendance.

<sup>38</sup> J. Zamfiresco, *De la médiation*, Paris, 1911, p. 8.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 3-4.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 15-18.

On notera que tous les auteurs ne distinguent pas entre bons offices et médiation, ce qui entraîne un certain flou terminologique. Comme le relève A. Mérignhac :

«La confusion entre les deux termes de médiation et de bons offices est toute naturelle car il n'y a dans les deux procédés pacifiques que deux manières d'être d'une même situation; il s'agit dans les deux cas, d'un État qui s'entremet, soit requis, soit spontanément, pour amener une solution pacifique par ses conseils et son influence. [...] cependant la médiation fait un pas de plus que les bons offices. Ceux-ci se traduisent par des conseils, des actes des négociations [...] sans que la puissance de laquelle ils émanent s'engage dans l'examen approfondi du litige. Le médiateur, au contraire, participe d'une manière régulière aux négociations»<sup>41</sup>.

Le Saint-Siège recevait la définition de la médiation proposée par Zamfiresco. C'est ainsi que lors du différend hispano-allemand relatif aux Carolines, le nonce à Madrid relevait que :

«[dans] la conception du droit international, l'office de médiateur appelé par consentement mutuel des parties, non pas pour trancher un litige par un jugement *stricti juris* pour l'une d'entre elles et contre l'autre mais au contraire afin de continuer comme un ami les négociations à partir de celles déjà ouvertes et non encore terminées, afin de donner des avis et de faire des suggestions opportunes, afin d'aplanir les divergences et de rétablir la bonne harmonie»<sup>42</sup>.

La distinction entre médiation et arbitrage s'établit, quant à elle, dans les termes suivants :

«[...] tout *arbitrage* repose sur un acte d'une importance particulière : le compromis. Par le compromis les parties décident de soumettre leur différend à un arbitrage, choisissent les arbitres, déterminent la question à trancher, les pouvoirs des arbitres et s'engagent à exécuter la sentence [...]. La sentence rendue en exécution du compromis a une force obligatoire d'un caractère conventionnel. [...] le médiateur est un conciliateur, l'arbitre est un juge qui dit et fait l'application du droit»<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Cf. A. Mérignhac, *Traité de droit public international*, 1<sup>re</sup> partie, vol. 1, Paris, 1905, p. 431. Charles Calvo considère que les interventions du pape entre le Portugal et la Grande-Bretagne et le Portugal et l'État Indépendant du Congo en 1890, le Venezuela et la Grande-Bretagne en 1894 sont des médiations, cf. *Le droit international théorique et pratique*, 5<sup>e</sup> éd. t. VI, Paris, 1896, p. 325-236.

<sup>42</sup> «[Nel concetto] del diritto internazionale, l'ufficio di mediatore chiamato per comune consentimento delle parti non a sentenziare in un giudizio *stricti juris* in pro di una di esse e contro dell'altra sibbene a continuare da amico le negoziazioni da quelle iniziate e non potute concludere, dare pareri e suggerimenti opportuni, spianare le divergenze ristabilire la buona armonia», cf. AES, *Mediazione delle Caroline*, t. III, fol. 117v, rap. Rampolla n° 397, s. p., 04.10.85.

<sup>43</sup> J. Zamfiresco, *De la médiation*, *op. cit.*, p. 15-18. Une définition analogue est donnée par Mgr Pinchetti Sanmarchi : «l'arbitrato è ben da distinguersi dalla

Quelle place occupe la diplomatie dans le magistère pontifical? Cette question préjudicielle mérite un examen attentif pour étudier ce pan de la diplomatie pontificale qui s'appliqua à trouver des solutions à des questions n'ayant pas de caractère religieux, qui ne relevaient donc pas du magistère doctrinal de la papauté. En ces matières, le Saint-Siège intervint d'ailleurs souvent à la requête de puissances non catholiques.

*L'attitude du Quirinal : crainte ou indifférence?*

Pour Carlo Morandi<sup>44</sup>, les trois maximes qui gouvernent la politique extérieure de l'Italie à compter de 1870 consistent en une défense de Rome contre les revendications du Saint-Siège, un programme de libération des terres encore irrédentes et un accroissement du prestige politique et moral de l'Italie en Europe. L'attitude du Quirinal vis-à-vis de l'intervention du Saint-Siège dans les relations diplomatiques procède de la combinaison de ces trois principes. C'est pourquoi Rome se montre résolument hostile à toute participation du pape à une conférence européenne où il serait susceptible d'évoquer la Question romaine, conformément à un axiome, posé en 1878 par le ministre italien des Affaires étrangères :

«La situation actuelle dont le dénouement pourrait bien se faire, tôt ou tard, par un congrès nous impose de suivre avec la plus grande attention les démarches que le Vatican ferait en vue de se réconcilier avec les gouvernements étrangers. Ces démarches pourraient, en effet, avoir pour but de préparer le terrain pour porter devant le congrès même la question de la situation du Saint-Siège et cela dans le dessein d'obtenir une garantie européenne des droits dont le Saint-Siège est actuellement en possession»<sup>45</sup>.

Les craintes ressenties par l'Italie furent renforcées par le développement de l'aura du Siège apostolique.

Dans son *Cours de droit international public* publié en 1910, Despagne, qui s'est signalé par des articles favorables à la participation du pape à la première conférence de La Haye, estime que trois grands traits caractérisent l'action internationale de la papauté : la création de grands partis catholiques dans divers pays, l'attribution

mediazione poichè questa è una proposta di accomodamento in via pacifica che può essere accettata tale quale [...] oppure servire di base all'accomodamento [...] l'arbitrato all'incontro è una vera e propria sentenza». Cf. *GDE*, t. 7, p. 278.

<sup>44</sup> Carlo Morandi, *La politica estera dell'Italia da Porta Pia all'età giolittiana*, Firenze, 1968, p. 113.

<sup>45</sup> Cf. les instructions du ministre des Affaires étrangères, Corti, à l'ambassadeur à Berlin, Launay, 17.04.1878 dans *DDI*, 2<sup>a</sup> serie 1870-1896, vol. X, p. 80.

du protectorat de la religion catholique et le développement de son rôle d'arbitre et de médiateur<sup>46</sup>.

Dans la sixième édition du *Manuel de droit international public* de Bonfils, Paul Fauchille écrit, quant à lui, en 1912 que :

«Malgré la disparition du pouvoir temporel, le rôle du pape dans les affaires politiques est considérable. Il pourrait l'être plus encore : «*La plus belle et la plus digne mission temporelle pour le chef commun de l'Église catholique était, au Moyen Âge, l'exercice d'un pouvoir conciliateur entre les puissances dans l'intérêt d'une paix générale; il pourrait en être investi encore aujourd'hui dès que les parties en litige viendraient invoquer son arbitrage*» (Heffter §. 42). Ce souhait du juriconsulte protestant s'est déjà réalisé dans l'affaire dite des Carolines en 1885 entre l'Espagne et l'Allemagne [...] en 1895, à propos d'un différend de frontières entre Haïti et Saint-Domingue au sujet duquel le pape a été choisi comme arbitre [...] et en 1898 lors du différend entre les États-Unis et l'Espagne à propos de Cuba : le pape Léon XIII offrit alors sa médiation [...]. Il pourra l'être encore dans l'avenir pour le plus grand bien du monde civilisé»<sup>47</sup>.

Des vues analogues sont développées par Mérignhac, professeur de droit international public à l'université de Toulouse, dans son *Traité de droit public international*, qui évoque la médiation parmi les pouvoirs dévolus aux souverains et au pape<sup>48</sup>. R. Bompard<sup>49</sup>, selon lequel l'absence de souveraineté territoriale exclut, pour le pape, tout droit d'être représenté à la conférence de la Haye, note cependant en 1900, «Le pape a exercé depuis 1870 une des plus hautes missions qui puissent incomber à un souverain : la médiation»<sup>50</sup>. Comme l'a relevé I. Cardinale, les interventions pacificatrices du Saint-Siège constituent autant de signes de reconnaissance au plan international<sup>51</sup>.

Privée d'un territoire conventionnellement garanti, la papauté recherche d'ailleurs de tels témoignages de son existence internationale. Elle tire profit, en cette occurrence, du caractère peu forma-

<sup>46</sup> Frantz Despagnet, *Cours de droit international public*, Paris, 1910, p. 204-205.

<sup>47</sup> Henry Bonfils, *Manuel de droit international public*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, 1912, p. 234.

<sup>48</sup> Alexandre Mérignhac, *Traité de droit public international*, t. 2, *Le droit de la paix*, Paris, 1905, p. 121 : «Le pape est investi, d'un commun accord, en fait pour les uns, en fait et en droit pour les autres, des prérogatives qui appartiennent aux souverains. Il exerce les droits de médiation et d'arbitrage généralement reconnus aux souverains seuls; il prend part aux congrès et conférences d'intérêt général; il use du droit de légation actif et passif».

<sup>49</sup> Né à Gênes en 1860, docteur en droit, il fut élu conseiller municipal de Paris, (1887 et 1898) et s'inscrivit au groupe radical, 1954, p. 895.

<sup>50</sup> *RGDIP*, t. 7, 1900, p. 373.

<sup>51</sup> Igino Cardinale, *Le Saint-Siège et la diplomatie*, Paris, 1962, p. 46, note 1.

liste du droit des gens. La reconnaissance d'un État par un autre n'obéit, en effet, pas à un formalisme rigoureux. Elle résulte d'une note explicite ou d'un acte implicite non équivoque. Aussi, l'échange de missions diplomatiques est-il invoqué, à plusieurs reprises, comme une preuve de la reconnaissance du Saint-Siège<sup>52</sup>. C'est pourquoi l'action diplomatique constitue le cœur d'une politique qui défend la place de la papauté parmi les nations. Le Saint-Siège soutient que sa participation à des négociations internationales correspond à une reconnaissance implicite de la part des autres États. Ces vues sont certes discutables en droit. D'une part, l'établissement de négociations n'équivaut pas à strictement parler à une reconnaissance, de l'autre, d'éminentes personnes privées – statut que la papauté réfute pour elle-même – ont parfois été désignées comme arbitres de différends inter-étatiques. Enfin des organes étatiques exécutifs (Président de la République française, Président de la Confédération helvétique), législatifs (Sénat de Hambourg) ou judiciaires (Cour de cassation française) ont également jugé des différends internationaux<sup>53</sup>.

### *L'arbitrage pontifical : mythe et réalités*

Retracer, à partir des faits<sup>54</sup>, l'évolution d'une pratique diplomatique afin de discerner quelques maximes d'action du Saint-Siège. Tel est le projet que nous poursuivons. Il suppose, pour être mené à terme, que soient résolues plusieurs questions méthodologique.

Force est de constater, en premier lieu, que si l'on relève de nombreux cas où le Saint-Siège interpose ses bons offices, à la requête d'États en conflit, si l'on dénombre plusieurs médiations apostoliques, si l'on constate qu'à diverses reprises on demande au pape de statuer en tant qu'arbitre, jamais le Saint-Siège ne rendit d'arbi-

<sup>52</sup> Il est d'usage que l'envoi d'ambassadeurs entre deux États équivale à une reconnaissance. Cf. Nguyen Quoc Dinh, *Droit international public*, Paris, 1980, p. 442.

<sup>53</sup> H. La Fontaine, *Pasicrisie internationale*, *op. cit.*, p. 335, p. 344, p. 378; cf. également Alexandre Mérignhac, *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international : le rôle du droit dans le fonctionnement actuel de l'institution et dans ses destinées futures*, Paris, 1895, p. 216 qui note : «La mission arbitrale peut-être confiée à des chefs de gouvernements, souverains, présidents de la république, chefs du pouvoir exécutif, à des princes, à des corps constitués, tels que corps législatifs, [...] conseil d'État, universités, facultés de droit, ou enfin à de simples particuliers, personnages officiels ou non, agissant isolément ou faisant partie d'une juridiction constituée *ad hoc*».

<sup>54</sup> Pour une étude théorique de la médiation des petits États, cf. Boussetta Alouche, «*La médiation internationale des petits États : perspectives et rétrospective*», dans *Études internationales*, vol. XXV (2), juin 1994, p. 213-236.

trage dans un différend international<sup>55</sup>. Nous avons cependant choisi un titre ternaire car, comme le montrent les ouvrages cités en bibliographie, on évoque souvent les «arbitrages»<sup>56</sup> du Saint-Siège, et la figure du «pape-arbitre», si bien que nombre d'auteurs tiennent pour acquise la réalité de ces décisions. L'arbitrage international fait, au surplus, partie intégrante du discours du magistère pontifical sur la paix et le droit, en particulier sous le pontificat de Benoît XV. Les prémices de ce mouvement apparaissent sous le pontificat de Léon XIII.

Une difficulté terminologique explique sans doute en partie la confusion fréquente relative au concept d'«arbitrage». L'italien utilise ce terme dans un sens plus étendu que le français, pour lequel le concept auquel il correspond est essentiellement juridique et procédural. L'«*arbitrato*» – cette expression est souvent utilisée sous Léon XIII – vise l'intervention d'une instance magistérielle sans qu'il s'agisse nécessairement d'une décision juridictionnelle. La traduction littérale du terme d'«*arbitrato*»<sup>57</sup> par «arbitrage» a probablement compliqué le problème, par une sorte de «contamination» phonétique, en multipliant les références et en renforçant la croyance en des «arbitrages» pontificaux<sup>58</sup>. On notera, au surplus, que le

<sup>55</sup> Pinchetti Sanmarchi donne un «esemplare di supposto arbitrato che si dovesse pronunziare dal sovrano pontefice» et note : «Diamo per esemplare una formula di arbitrato circa un diritto ipoteticamente conteso fra due governi qualsiasi, poichè, malgrado anche in questi ultimi tempi la Santa Sede sia stata parecchie volte ufficiata da parte dei governi affinché volesse costituirsi arbitra circa litigi internazionali, tuttavia, se si toglie la sentenza arbitrale invocata dal Brasile e dalla Bolivia che è tuttora pendente, gli arbitrati come ad esempio quello dell'anno 1895 fra le repubbliche di San Domingo ed Haiti, non ebbero più seguito [...]», cf. *GDE*, t. 7, p. 279.

<sup>56</sup> Cf. par exemple René Rémond, «*Les Églises et la politique extérieure*», dans *Opinion publique et politique extérieure*, op. cit., p. 320.

<sup>57</sup> Cf. *Dizionario della lingua italiana nuovamente compilato dai signori Nicolò Tommaseo e Bernardo Bellini* [...], vol. 1, parte prima, Torino, 1865, p. 558-559, «ARBITRATO», [...], autorità d'arbitro esercizio attuale o abituale di quella e anche l'atto [...]. – Nel senso abituale, Esercitare con equità l'arbitrato [...]. ARBITRO» [...] Chi è chiamato a decidere secondo equità o comporre una questione. [...] L'arbitro non è costituito dalla legge nè obbligato à giudicare secondo lo stretto diritto».

<sup>58</sup> L'exemple de D. Ferrata montre que, pour un Italien, cette traduction systématique est fréquente : «Le gouvernement allemand proposa de soumettre le différend à l'arbitrage de Léon XIII que l'Espagne s'empessa d'accepter. Le choix ne pouvait blesser aucune des deux nations, et le pape, en acceptant cette mission honorifique, servait la cause de la paix sans assumer aucune responsabilité puisqu'il s'agissait d'une simple médiation», cf., *Mémoires*, t. 1, Roma, 1920, p. 342. De même Bernard O' Reilly évoque-t-il aussi bien l'«arbitrato» de Léon XIII que sa «mediazione» au sujet de l'affaire des Carolines. Cf. *Vita di Leone XIII*, Roma, 1887, p. 493 et 536.

concept d'«*arbitrato pontificio*» au sens du droit des gens visé en italien l'intervention du pape comme arbitre international<sup>59</sup>.

Le projet qui consiste à étudier de façon diachronique des événements qui s'échelonnent sur presque 45 années (1878-1922) et trois pontificats supporte également une critique de cohérence interne. Quelle est l'unité d'une telle période puisque les événements qui donnent lieu à une intervention du pape sont d'importance très variée? La guerre de 1898 sanctionne la perte de l'empire colonial espagnol, la question arménienne constitue un des symptômes de la crise de l'empire ottoman. De même, après l'échec de la médiation entre le Venezuela et la Grande-Bretagne (1894) l'intervention des États-Unis fait craindre une guerre entre Londres et Washington. La réponse à cette question suppose un bref rappel des modalités de cette recherche. On a procédé au dépouillement systématique pour les années 1878 à 1922 de *rubricelle* du fonds *Segreteria di Stato* de l'*Archivio segreto vaticano*; des index des postes diplomatiques disponibles, des index des archives du Conseil pour les Affaires publiques de l'Église, d'une partie de l'index des archives de l'ambassade d'Espagne près le Saint-Siège<sup>60</sup>, si bien que l'on peut estimer avoir retrouvé la trace de l'essentiel des bons offices, médiations et projets d'arbitrages pontificaux pour la période précitée. Qu'il nous soit permis de reconnaître, s'agissant de l'abstention du Saint-Siège sommé d'intervenir par des particuliers ou des États, que leur recensement s'avère moins systématique et qu'il est impossible d'affirmer que figurent ici la totalité de ces demandes<sup>61</sup> ni la suite qui leur fut donnée.

<sup>59</sup> Cf. *GDE*, t. 7, p. 277 : «Dell'arbitrato pontificio nelle questioni internazionali : l'arbitrato pontificio infatti avviene quando due o più nazioni deferiscono per comune accordo la definitiva soluzione in una contesa internazionale alla sentenza inappellabile del sovrano pontefice» [...] «questo scopo [...], sembra essersi risvegliato in questi ultimi tempi». Le t. V de l'ouvrage de Pinchetti Sanmarchi devait être consacré à l'arbitrage du pape. Ce volume semble n'être jamais paru. Seuls ont été publiés chez Desclée, à Rome, les t. 1, 2<sup>a</sup> ed. 316 p., t. 8, 486 p., t. 9, 231 p., 1908. Le *Catalogo della libreria italiana dall'anno 1900 al 1910, Primo supplemento dal 1900 al 1910, I-Z*, 710 p., Milano, 1914, confirme que seuls les volumes 1; 7 parte 1<sup>a</sup>; 9 parte 3<sup>a</sup> ont été publiés en 1908. Aucun ouvrage de Pinchetti Sanmarchi ne figure au *Catalogo della libreria italiana dall'anno 1900 a tutto il 1920. Indice per materie M-Q*, 646 p., Milano, 1938-XVI, ni au *Catalogo della libreria italiana 1847-1899, secondo supplemento dal 1911 al 1920 L-Z*, 741 p., Milano, 1928.

<sup>60</sup> José De Olarra Garmendia et Maria Luisa De Larramendi, «*El archivo de la embajada de España cerca de la Santa Sede*», dans *Antologica annua*, 30-31, 1983-1984, p. 389-815.

<sup>61</sup> On citera à titre d'exemple, la lettre suivante : «Mathieu Barbaudy; Marseille, 27.06.1888; [...] Saint Père, Votre Sainteté n'est pas sans préoccupations sur l'avenir en voyant l'Europe en armes prête à s'entre égorger [...]. Votre auguste parole est seule qui ait l'autorité pour apaiser les esprits. La prière que je

L'étude de l'action du Saint-Siège lors de crises majeures pose un autre problème méthodologique. S'il est relativement aisé d'étudier l'action positive de la curie, il est difficile de déduire ou de conjecturer sur les causes de son abstention lorsque celles-ci n'ont pas été explicitées.

En outre, malgré l'appartenance à la catégorie des modes de règlement pacifique des différends, l'objet des conflits soumis au pape est très varié (frontières, honneur, dettes...). Il semble cependant judicieux de tenter une analyse diachronique de cette succession de faits hétérogènes, estimant que leur variété même les met en perspective. Une analyse synthétique s'avère nécessaire, au préalable, puisque quelques hommes furent systématiquement appelés à en connaître au Vatican : Léon XIII, Pie X et Benoît XV, les cardinaux Rampolla, Merry del Val et Gasparri et le substitut de la Secrétairerie d'Etat, Della Chiesa, ainsi que des nonces tels qu'A. Bavona ou F. Ragonesi. Plusieurs d'entre eux ont d'ailleurs explicitement relevé, à diverses reprises, que l'influence du Saint-Siège fut renforcée par son action pacificatrice. Ils ont établi les premières listes des interventions apostoliques dans le règlement pacifique des différends. Ces énumérations sont d'autant plus précieuses qu'elles permettent de connaître le point de vue des acteurs eux-mêmes, au moment des faits, sur la nature des événements qui constituent l'objet de la présente étude.

Signalons ainsi, pour illustrer ce propos, que dans une lettre<sup>62</sup> à la reine des Pays-Bas publiée en 1899, à l'occasion de la première conférence de La Haye, Léon XIII évoque la médiation des Carolines et l'arbitrage soumis par Haïti et Saint-Domingue. Le cardinal

Vous adresse correspond au plus intimes de vos vœux. Mais Vous reculez devant la résistance que Vous prévoyez. Dieu aidant, cette tâche, si Votre Sainteté daigne se la donner, ne sera pas au dessus de votre puissance qui plane sur les trônes et les peuples, qu'ils en veuillent convenir ou non. Je ne me permettrai pas d'indiquer les moyens mais j'ose dire que le but serait atteint si l'Allemagne consentait à échanger l'Alsace et la Lorraine contre quelques milliards. L'Europe pourrait désarmer et combler par le travail et l'économie le gouffre creusé pour les préparatifs de guerre. Bismarck, j'en suis bien certain, serait favorable à cette transaction. Il veut la paix et la paix ne sera pas assurée, tant que la France aura des revendications à faire à l'Allemagne [...]», cf. ASV, Spogli Rampolla, b. 4, fasc. B, n. f., pro 9509/4, 30.06.88.

<sup>62</sup> *Actes de Léon XIII*, t. 6, Paris, 1937, p. 39-40 : «Et nous aussi, malgré l'abnormale condition où Nous sommes réduits pour l'heure, il Nous a été donné de mettre fin à de grands différends entre des nations illustres comme l'Allemagne et l'Espagne et aujourd'hui même, Nous avons confiance de pouvoir bientôt rétablir l'harmonie entre deux nations de l'Amérique du Sud qui ont soumis à Notre arbitrage leur contestation. Malgré les obstacles qui puissent surgir, Nous continuerons puisque le devoir Nous en incombe, à remplir cette traditionnelle mission, sans aspirer à d'autre but que le bien public, sans convoiter d'autre gloire que celle de servir la cause sacrée de la civilisation chrétienne».

Rampolla fait, quant à lui, explicitement référence à l'importance des bons offices, médiations et projets d'arbitrages confiés au Siège apostolique. En 1895, lors de la réunion d'une commission cardinale chargée de proposer une solution à la demande d'arbitrage formulée par Haïti et Saint-Domingue Rampolla rappelle, outre la médiation des Carolines, «[à partir de laquelle] l'idée de remettre au Saint Père l'arbitrage général des grandes questions entre les gouvernements fit son chemin»<sup>63</sup>, l'accord du Portugal et de la Belgique sur la nomination du pape comme arbitre, la demande récente du sultan sur la question arménienne, l'intervention entre la Grande-Bretagne et le Venezuela, enfin l'intervention entre l'Équateur et le Pérou. Répondant, en 1899, dans une note retraçant les interventions du Saint-Siège adressée au représentant belge à la conférence de La Haye, lequel avait accepté de soutenir les vues du Saint-Siège, Rampolla évoque<sup>64</sup> la proposition de médiation adressée à Napoléon III et à Guillaume I<sup>er</sup> et l'intervention auprès de Guillaume I<sup>er</sup> (1870), la médiation des Carolines (1885), la demande d'arbitrage du Portugal et du Congo (1890-1891), l'intervention confidentielle du délégué apostolique au Venezuela auprès du gouvernement anglais (1894), celle du pape auprès de l'archevêque de Santiago au sujet du différend frontalier entre Argentine et Chili, la demande d'arbitrage Haïti/Saint-Domingue (1895), l'intervention<sup>65</sup> de Léon XIII entre les États-Unis et l'Espagne (1898). À la même époque, dans un projet de tribunal arbitral rédigé à l'occasion de la préparation de la conférence de La Haye, le secrétaire d'État mentionne<sup>66</sup> l'offre de médiation de Pie IX en 1870, la médiation des Carolines, la demande d'arbitrage du Portugal et du Congo (1890-1891), les bons offices interposés entre le Venezuela et la Grande-Bretagne, le litige frontalier soumis au pape par Haïti et Saint-Domingue (1895), l'action des archevêques de Lima et Buenos-Aires entre leurs deux pays pour éviter une guerre (1896), l'intervention entre les États-Unis et l'Espagne à

<sup>63</sup> ASV, SS, 1902, rub. 251, fasc. 5, pro. 26026, fol. 35r-v, «[...] Infatti dopo la mediazione delle Caroline si fece strada l'idea di rimettere al Santo Padre l'arbitrato generale delle grandi vertenze tra i governi; nè questa idea venne posta in disparte. In prova di che si ebbe la proposta del Belgio che era già accettata ma poi non ebbe corso, quella recente del sultano per la questione armena, anche il governo di Venezuela ricorse officiosamente al Santo Padre per la sua vertenza coll'Inghilterra e di tale appello ne furono pubblicati documenti nel libro di quella repubblica e nel conflitto tra l'Equatore e il Perù l'intervenzione del Santo Padre potè indurre i due paesi a venire a un accordo [...]».

<sup>64</sup> ASV, SS, 1902, rub. 242, fasc. 3, fol. 43r-44v.

<sup>65</sup> ASV, SS, 1902, rub. 242, fasc. 3, fol. 44v, Rampolla a d'ailleurs rayé le mot «mediation» et l'a remplacé par celui d'«intervento».

<sup>66</sup> Le texte du projet est publié dans les *Mélanges de l'École française de Rome, Italie et Méditerranée*, t. 105, 1993/2, p. 585-604, les événements sont cités p. 596, et p. 600.

propos de Cuba (1898). Enfin d'autres prélats font également référence aux interventions pacificatrices du pape. En 1896, dans une adresse au Négus Ménélik, Mgr Macaire, ambassadeur extraordinaire du Siège apostolique en Éthiopie, évoque plusieurs précédents pour démontrer que la démarche effectuée par Léon XIII en faveur des prisonniers italiens ne saurait être préjudiciable aux intérêts abyssiniens<sup>67</sup>.

Si la seule référence à des événements ne constitue pas la preuve irréfutable d'un lien de causalité on peut inférer du rappel explicite de ces précédents que les contemporains qui les évoquent présentent eux-mêmes, outre leur importance, l'existence d'une pratique et la constitution d'une tradition. Fallait-il, pour autant, tenter une analyse sur la très longue période? L'historiographie est riche d'exemples d'interventions pontificales survenues avant le XIX<sup>e</sup> siècle dont beaucoup sont plus mal que bien connues. L'action de Léon XIII et de Rampolla, de Pie X et Merry del Val, de Benoît XV et Gasparri se situe dans la tradition d'une diplomatie aux maximes très anciennes, bien que l'opinion selon laquelle les papes ont toujours été des fauteurs de paix – notamment au Moyen Âge – ait été discutée<sup>68</sup>. L. von Pastor signale ainsi dans son *Histoire des papes depuis la fin du Moyen Âge*<sup>69</sup> la mission du cardinal Guillaume d'Estouteville pour le rétablissement de la paix entre la France et l'Angleterre en 1452, l'intervention de Paul III pour une pacification définitive entre les cours de France et d'Espagne, une médiation de Sixte V en vue d'un rapprochement des Habsbourg et du roi Sigismond de Pologne contre le Turc, une médiation de Clément VIII entre l'Espagne, la France et la Savoie. Pierre Blet, dans son *Histoire de la représentation diplomatique du Saint-Siège des origines à l'aube du XIX<sup>e</sup> siècle* relève, quant à lui, les efforts accomplis par Innocent XI en 1685 pour trouver une solution à la question de Lorraine<sup>70</sup> et indique que Louis XIV aurait alors été prêt à accepter un arbitrage du pape

<sup>67</sup> Discours de Mgr Macaire au Négus 28.08.1896 : «[...] plusieurs empereurs et rois non catholiques l'ont choisi [Léon XIII] comme arbitre de leurs différends [...]»; les mêmes termes sont repris par Mgr Macaire dans la relation adressée au cardinal Rampolla. Le tout est publié par Salvatore Tedeschi dans «*La missione umanitaria di Leone XIII presso Menelik II nel 1896 alla luce dei documenti vaticani*», dans *Africa*, anno XL, n. 4, décembre 1985, p. 574.

<sup>68</sup> Edith C. Tatnal, «*The popes of the middle ages were seeking after peace, true or false?*», dans *America*, n° 124 1971, p. 178-180.

<sup>69</sup> Ludwig von Pastor, *Storia dei papi dalla fine del medio evo*, Rome, vol. I, 1931, p. 456-461, vol. V, 1942, p. 447-449, vol. X, 1963, p. 400-405, vol. XI, 1929, p. 178-181.

<sup>70</sup> Pierre Blet, *Histoire de la représentation diplomatique du Saint-Siège des origines à l'aube du XIX<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 396-398. Il semble également que Clément XI ait statué, en tant que sur-arbitre, dans la question des droits que la princesse palatine, épouse de Monsieur détenait sur les fiefs qui lui venaient de

afin de régler la succession de l'électeur Palatin. On trouve enfin la trace d'autres cas de règlement pacifique des différends internationaux<sup>71</sup> antérieurs ou postérieurs à 1922 tels que l'intervention de Pie XI entre Haïti et Saint-Domingue<sup>72</sup> (1937) et la médiation<sup>73</sup> de Jean-Paul II entre l'Argentine et le Chili (1978). Nous avons cependant préféré concentrer cette étude sur quelques différends bien déterminés, nous limitant à des références précises aux événements antérieurs à la période 1878-1922, pour tenter d'éviter les approximations, les Italiens diraient de *brevi cenni sull'universo*.

La question du traitement de la première guerre mondiale pose, quant à elle, des problèmes spécifiques, compte tenu de son ampleur, d'autant plus que d'importants travaux lui ont été consacrés. Aussi avons-nous tenté de présenter l'action du Saint-Siège de 1914 à 1919, dans un temps plus long que celui des péripéties événementielles, afin de marquer la singularité de l'action de Benoît XV, ses similitudes – et ses différences – avec la pratique antérieure.

Nous avons enfin choisi de distinguer chacun des trois pontificats, au sein de la période 1878-1922, parti pris qu'explique le souci de montrer les singularités de la politique de Léon XIII, de Pie X et de Benoît XV, dont la sensibilité propre vis-à-vis des questions internationales fut très différente.

### *Un « pouvoir de direction »*

En cherchant à définir avec précision le champ dans lequel se situe l'action diplomatique du Saint-Siège il est utile de considérer, en premier lieu, la place que lui réserve le droit canon parmi les compétences pontificales. Y. de La Brière, distingue le magistère *doctrinal* du Pape de son magistère *préceptif*. Le *magistère doctrinal* est le seul, en vertu de la Constitution *Pastor aeternus* du 18 juillet 1870, au sujet

son père et qui lui étaient contestés par l'électeur Johann Wilhelm. Cf. Dirk Van der Cruysse, *Madame palatine*, Paris, 1988, p. 310 et 419.

<sup>71</sup> La demande faite au pape au congrès de Troppau en 1820 fut évoquée par la *Civiltà cattolica* en 1899. Les puissances demandèrent à Pie VII, de prier Ferdinand I des Deux-Siciles, d'accorder une constitution à ses États. Le pape écrivit une lettre au roi qui accepta d'accéder au désir des alliés.

<sup>72</sup> José Agustín Martínez évoque l'intervention de Pie XI (octobre 1937), entre Haïti et Saint-Domingue par le biais de Mgr Maurilio Silvani, nonce apostolique, qui la proposa pour calmer les esprits à l'approche d'une guerre. Ces négociations débouchèrent sur un accord (21.01.1938). Cf. *El papa, árbitro internacional : conferencia pronunciada en la Academia de ciencias de la Habana, el día 10 de mayo de 1943*, La Habana, 1943, p. 13.

<sup>73</sup> Cf. Alain Brouillet, « La médiation du Saint-Siège dans le différend entre l'Argentine et le Chili sur la zone australe », dans *Annuaire français de droit international*, t. XXV, 1979, p. 47-73; G. Apollis, « La médiation du pape Jean Paul II dans l'affaire du canal de Beagle », *op. cit.*, p. 323-361.

duquel puisse être invoquée l'infaillibilité pontificale. Le pape intervient également dans des questions qui n'ont rien de commun avec son magistère doctrinal. Il exerce alors un *pouvoir de direction*. Le terme doit s'entendre dans le sens de « conseil » commun au XVII<sup>e</sup> siècle, et non dans l'acception usuelle à notre époque. Dans les matières qui relèvent de son pouvoir de direction, le pape énonce des recommandations, il n'édicte pas de normes. Enfin, dans des matières mixtes, qui ne constituent pas, en elles mêmes, des questions doctrinales mais ne sont pas dénuées de tout lien avec ces questions, surtout lorsqu'elles intéressent la vie de l'Église, le pape exerce un *magistère préceptif*. Les fidèles doivent se ranger à sa décision, comme en disposent la proposition n° 24 du *Syllabus* et l'encyclique *Pascendi domini gregis* du 7 septembre 1907<sup>74</sup>.

La confusion entre magistère « doctrinal » et magistère « de direction » a suscité des méprises analogues à celles des publicistes qui, durant la grande guerre, écrivirent que le pape devait purement et simplement excommunier les adversaires de leur patrie<sup>75</sup>. Elle traduit avant tout la méconnaissance des conditions d'exercice du magistère spirituel et de la séparation « souple », dirait-on en droit constitutionnel, qui existe entre le pouvoir spirituel et les activités diplomatiques du Siège apostolique.

On notera, au surplus, que ce magistère médiateur s'exerce en équité, et non pas « *stricti juris* », dans le but de rétablir l'harmonie entre les parties, tout en observant qu'il est difficile de déterminer si le concept de l'équité canonique (*aequitas canonica*) a influencé le mode de pensée et d'action du Saint-Siège pour tempérer la rigueur du droit<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> Sur toutes ces questions on se reportera aux travaux du père Yves de La Brière. Cf. *L'Église et son gouvernement*, Paris, Grasset, 1935, p. 27-52. Le même auteur range l'intervention du pape en faveur du vote des crédits militaires de 1887 dans les matières qui relèvent du pouvoir de direction cf. « *L'autorité des décisions pontificales* », dans *Études*, t. 190, 1927, p. 138.

<sup>75</sup> Cf. Eduardo Cimbali, *Le conferenze dell'Aja, la festa della pace e la conflazione innanzi alla umanità e alla storia*, Campobasso, 1918, p. 41 : « Se fossi papa [...] non preghiere a Cristo per far cessare la guerra, avrei io ordinato. Avrei dichiarato fuori dalla religione e fuori dalla Chiesa di Cristo i capi di Stati responsabili della più anticristiana ed esecranda guerra che abbia insanguinata e disonorata l'umanità; et avrei dichiarato sciolti da qualsiasi giuramento di fedeltà tutti i popoli che hanno la somma sventura di essere sudditi di capi sifatti ».

<sup>76</sup> Cf. la définition du concept d'*aequitas canonica* proposée par Calasso : « [...] l'*aequitas canonica* non deve essere considerata come correttivo benigno del *rigor juris*, ma vera e propria antitesi di due mondi e di due epoche; non dunque l'espédiente ermeneutico, ma forza creativa, orientata verso l'idea di una giustizia coincidente con la *voluntas Dei*, il « superamento cristiano del *rigor juris*, cioè della legge civile, e che il problema dell'*aequitas* fino a quando sarà posto sul terreno della pura tecnica ermeneutica resterà sempre un enigma : « rimpicciolito a un semplice canone d'interpretazione, si riproporrà macchinalmente e con monoto-

L'activité diplomatique du Vatican intéresse donc le pouvoir de direction du pape puisqu'elle concerne des matières dont le lien avec le magistère doctrinal est faible ou inexistant<sup>77</sup>. Le pape y donne le plus souvent des conseils. Le terme «*consiglio*» est d'ailleurs fréquemment employé par les représentants du Saint-Siège pour désigner une intervention pontificale<sup>78</sup>.

Quel que soit le caractère périphérique des questions diplomatiques par rapport aux questions doctrinales, la papauté tint précisément dans ce domaine à ce que ses avis, ses conseils et ses recommandations soient suivis par les États qui recoururent à elle, d'autant plus lorsqu'il s'agissait d'États dont les souverains n'étaient pas catholiques. Leurs demandes attestaient le crédit qu'ils accordaient au pape en matière diplomatique, alors même qu'ils ne reconnaissaient pas à l'autorité doctrinale du Saint-Siège. C'est sur la trame du resserrement des liens avec les États et de la pacification religieuse que les interventions du Saint-Siège en matière de bons offices, de médiation et d'arbitrage méritent d'être considérées, d'autant que la dynamique amorcée par Léon XIII se poursuivit sous Pie X et atteignit un sommet avec les interventions de Benoît XV durant la première guerre mondiale. Gardons à l'esprit la continuité chronologique et humaine qui unifie la période 1878-1922 et mérite une première ébauche synthétique.

nia come un contrasto fra la rigidità della norma scritta e la morbidity di una giustizia non scritta e non definitiva, generando nell'opinione diffusa l'abusato luogo comune dell'*aequitas* come correttivo benigno del *rigor juris*, querula istanza di misericordia e d'indulgenza nell'applicazione della legge ai casi concreti; [...], in *Introduzione al diritto comune*, Milano, 1951, p. 166 et sqq, cité par Pio Fedele dans «*Aequitas canonica*», dans *Apollinaris*, (1-2), 1978, p. 419.

<sup>77</sup> On notera que dans la minute précitée de la liste des interventions du Saint-Siège adressée à Descamps qui participait aux négociations de la conférence de La Haye, en 1899, le rédacteur a relevé celle de Pie IX dans le conflit de 1859. Cette référence a été supprimée (peut-être par Rampolla qui a corrigé cette minute) : on trouve dans cette suppression un autre indice de ce que l'intervention diplomatique est distincte de l'intervention spirituelle. Le paragraphe suivant est rayé : «Nel 1859, all'insorgere della guerra tra la Francia e il Piemonte contro l'Austria, il Santo Padre Pio IX dopo aver indetto nei suoi Stati speciali preghiere per la pace, si rivolse il 27 aprile con l'enciclica *Cum sancta mater Ecclesiae* a tutti i vescovi dell'orbe cattolico esortandoli a prescrivere nelle loro diocesi quanto prima particolari preghiere allo stesso scopo e tali preghiere arricchì di indulgenze». Cf. ASV, SS, 1902, rub. 242, fasc. 3, fol. 43r.

<sup>78</sup> ASV, SS, Madrid, n° 628, fol. 28r, min. rap. Nava n° 111, 09.04.1898 : «[...] se si accole con gratitudine da questo governo il *consiglio* [nous soulignons] dato in quel senso dal Santo Padre, fu nell'erronea supposizione che Mac Kinley avesse chiesto la mediazione pontificia». ; fol. 26r-27v, 09.04.1898 : «[...] non può essere contrario al vero onore ciò che è conforme alla ragione, molto più inchinandosi ai *consigli* [nous soulignons] della più alta autorità della terra, che non avrebbe giammai suggerito ciò che può ledere il prestigio e il bene della nazione».

*Des interventions méconnues*

On connaît peu d'interventions sous le pontificat de Pie IX dans le domaine du règlement pacifique des différends, hormis une lettre rédigée pendant la guerre de sécession et une proposition de médiation adressée à l'Allemagne et à la France en 1870. Au cours de la guerre civile américaine, le pape Mastai fait parvenir une missive aux archevêques de New-York et de la Nouvelle-Orléans (1862), afin de leur enjoindre de favoriser, par leur intervention, la recherche de la paix. Puis il évoque l'éventualité d'une médiation<sup>79</sup> pontificale entre les deux camps. Il propose aussi spontanément sa médiation<sup>80</sup> à la France et à l'Allemagne par deux lettres adressées au roi de Prusse et à Napoléon III, le 22 juillet 1870, afin de prévenir la guerre. Les deux États déclinent son offre.

Bien que l'on ne connaisse pas d'autres interventions majeures entre 1848 et 1878<sup>81</sup>, l'idée du recours à l'arbitrage pontifical n'est pas inconnue avant l'entrée des Italiens dans Rome. Ainsi, lors de la préparation du premier concile du Vatican, quarante prélats ont demandé au pape la création d'un tribunal arbitral<sup>82</sup>, après que deux campagnes de presse se sont déroulées en 1869 en faveur de l'arbitrage pontifical<sup>83</sup>.

<sup>79</sup> Cf. David Alvarez, «*The papacy in the diplomacy of the american civil war*», dans *The catholic historical review*, 1983, vol. LXIX, p. 227-248; Beales, p. 187 et G. G. Wynne, «*Diplomatici americani negli stati pontifici*», dans *Capitolium*, Roma, t. 42, janvier 1967, p. 116.

<sup>80</sup> Cf. Pietro Pirri, *Pio IX e Vittorio Emanuele II dal loro carteggio privato*, parte prima, t. 3, *La Questione romana, dalla convenzione di settembre alla caduta del potere temporale 1864-1870*, Roma, 1961, p. 231-285. Le texte de ces lettres est reproduit en Annexe 1.

<sup>81</sup> Il est ainsi frappant que dans un article consacré à une chronique des actions du Saint-Siège en faveur de la paix au cours du pontificat de Pie IX, on ne trouve pas une seule référence à des bons offices, médiations et arbitrages, cf. Germano Cerafogli, «*Pio IX fautore di pace*», dans *Pio IX*, n° 2, 1981, p. 210-220; bien que la *Civiltà cattolica* ait utilisé dès 1862 l'expression réprobatrice de «*Pace armata*», cette revue n'évoquait pas davantage le rôle arbitral que pouvait tenir le pape, cf. «*La pace armata della moderna Europa*», dans s. V, vol. II, 05.04.1862.

<sup>82</sup> Cf. Giuseppe Patroni, «*L'arbitrato pontificio e i congressi per la pace*», dans *La scuola cattolica e la scienza italiana* Milan, 1898, p. 12. Cf. *Acta sacrorum conciliorum recentiorum* (Collectio lascensis) t. VII, p. 861-862, cité par A. Chrétien dans *RGDIP*, t. 6, 1899, p. 285. La même source indique que «Le synode patriarcal des arméniens demanda à Pie IX de proposer au concile l'institution d'un tribunal permanent d'arbitrage dans la ville éternelle [...]. En septembre 1868, déjà, un groupe de catholiques anglais sollicite de la papauté : «des déclarations obligatoires pour les chrétiens... ils réclam[er]ent en outre avec insistance la création à Rome sous la protection du trône apostolique d'un collège dont la mission sera[it] l'enseignement du droit des gens et qui sera[it] en ces matières un foyer de science et un arbitre suprême».

<sup>83</sup> En avril 1869, *The tablet* de Londres publia une pétition relative au rôle du

De l'avènement de Léon XIII (1878) à la médiation des Carolines (1885), on ne relève pas davantage de médiations ou d'arbitrages apostoliques entre des États sur des questions non religieuses, hormis l'intervention du représentant du Saint-Siège en Bolivie qui propose ses bons offices<sup>84</sup> afin de prévenir une guerre avec le Chili (1879). Sa tentative ne débouche, semble-t-il, sur aucun résultat et n'a pas d'écho.

La médiation des Carolines (1885) ouvre la période principale, marquée de surcroît par la nomination du cardinal Rampolla à la Secrétairerie d'État (1887). En quatorze ans, quatorze États d'Europe, d'Amérique du Nord et du Sud entrent successivement en relation avec la curie pour tenter de régler des différends internationaux. En outre, le pape s'exprime publiquement (1889, 1894, 1899) sur la nécessité de régler pacifiquement les différends et sur la part que le Siège apostolique souhaite prendre à ce grand dessein. Plusieurs des actes du Saint-Siège en faveur de la paix connaissent un retentissement important, comme la mission de Mgr Macaire auprès du Négus (1896) et les bons offices entre les États-Unis et l'Espagne au sujet de Cuba (1898). La préparation de la conférence de La Haye (1899) clôture cependant, dans l'amertume, l'ère faste du pontificat de Léon XIII puisque le Saint-Siège ne participe pas à la plus grande conférence internationale de la fin du siècle, dont la curie aurait tant souhaité qu'elle résolve la Question romaine.

Sous le pontificat de Pie X, le recours au pape est aussi fréquent que sous celui de Léon XIII. Cependant, les demandes d'interventions adressées au Saint-Siège ne concernent plus l'Europe mais émanent uniquement des États d'Amérique du Sud ou d'Amérique

pape comme arbitre international. En mai 1869, *The weekly register* envisagea une discussion sur la guerre au concile oecuménique, et une intervention du pape sur la question du désarmement, cf. Beales, p. 133.

<sup>84</sup> ASV, arch. nunz. Bolivia, fasc. 6, fol. 150r, 151v, let., s. p. Hilarion Daza à Mgr Mocenni, del. ap., La Paz, 13.03.1879 : «He tenido el honor de recibir la carta de V. E. de fecha 21 del mes de Febrero ppdo, en que se digna insinuarse para que mi gobierno acepte la intermediación de sus buenos oficios para el arreglo pacífico y decoroso de los asuntos pendientes entre Bolivia y Chile. Como muy bien comprende V. E. el proceder de Chile ha llevado las cosas a tal extremo que parece imposible un arreglo decoroso; pero a pesar de esto, mi gobierno conteniendo la indignación nacional y el ardoso patriotismo boliviano jamás ha esquivado una solución pacífica con Chile y ha aceptado la intermediación del gobierno del Perú; y ahora acepta la que U. se digna ofrecerme siempre que el arreglo en nada menoscabe los derechos, la soberanía y la dignidad de la nación boliviana. Desde ahora he declinado sobre Chile toda la responsabilidad por la sangre que indudablemente se derramará, por que los hijos del gran Bolivar así como son tolerantes y leales amigos en la Paz, son irreconciliables y válientes en la guerra. Doy a V. E. las mas espresibas gracias por sus buenos oficios y cristianos sentimientos que lo animan en favor de Bolivia; y deseando que la intervención de V. E. tenga los resultados que se propone me honro altamente en ser [...]».

centrale. En onze ans, six États recourent au pape qui encourage d'ailleurs publiquement l'activité des associations pacifistes (1911). Quant à l'absence du Saint-Siège à la seconde conférence de La Haye (1907) elle ne revêt pas le même caractère de gravité que l'exclusion du représentant de Léon XIII, huit ans plus tôt.

Le déclenchement de la première guerre mondiale suscite une multiplication des interventions de Benoît XV en faveur de la paix. L'action humanitaire et les contacts avec les chancelleries culminent avec l'envoi de la note datée du 1<sup>er</sup> août 1917 aux chefs des nations belligérantes. Un lien de filiation existe d'ailleurs, nous le verrons, entre la note de Benoît XV et la première médiation de Léon XIII.

Or, bien que trois papes soient régulièrement intervenus en faveur de la paix, la contribution du Saint-Siège au règlement pacifique des différends demeure relativement méconnue par l'historiographie, exception faite de celle relative au pontificat de Benoît XV qui tranche au contraire par sa surabondance. Les deux listes les plus complètes, bien qu'elles soient parfois approximatives, ont été successivement publiées<sup>85</sup> par J. Müller (1927) et J. Eppstein (1935), puis reprises par I. Cardinale (1962). Hormis ces trois récapitulatifs, ils n'existe pas de synthèse sur les arbitrages, médiations et bons offices du pape. En outre, le relevé systématique des allusions aux interventions du Saint-Siège dans l'historiographie montre une grande disparité des références quantitatives et qualitatives à la contribution de la papauté au règlement des différends.

Dans un corpus qui comprend les articles<sup>86</sup> et ouvrages figurant en bibliographie, on relève de nombreuses références aux médiations, bons offices et arbitrages du Saint-Siège. L'étude de ce paysage historiographique nous permet de noter en premier lieu que les données récurrentes sont pour l'essentiel relatives :

– aux interventions de Benoît XV durant la première guerre mondiale, en particulier à la note de 1917, sur laquelle les références sont pléthoriques;

<sup>85</sup> Cf. Joseph Müller, *Das Friedenswerk der Kirche in den letzten drei Jahrhunderten; die Diplomatie des Vatikans im Dienste des Weltfriedens seit dem Congress von Vervins, 1598, völkerrechtliche dokumentierte Darlegung...*, Berlin, 1927, p. 47-50; John Eppstein, *Catholic tradition of the law of nations*, London, 1935, p. 470-474; Igino Cardinale, *Le Saint-Siège et la diplomatie*, *op. cit.*, p. 46. Les éléments que donne Pinchetti Sanmarchi vingt ans plus tôt confirment cette liste, puisqu'il évoquait : la «*mediazione*» de 1890 entre Portugal et Angleterre au sujet du conflit sur les territoires d'Afrique orientale, celle entre Venezuela et Grande-Bretagne (1895) au sujet de la détermination de la frontière de la Guyane anglaise, enfin la médiation sur les îles Carolines», cf. *GDE*, t. 7, p. 283.

<sup>86</sup> À l'exception des articles de quotidiens qui ne pouvaient, vu leur nombre, entrer dans le cadre d'une telle étude méthodique.

- à la médiation des Carolines;
- à la préparation de la première conférence de La Haye<sup>87</sup>.

Face à l'abondance des allusions à ces trois événements, l'ignorance relative où demeurent la majeure partie des autres interventions du Saint-Siège apparaît d'autant plus frappante que ces événements ne sont souvent pas connus avec précision. L'évocation de la médiation des Carolines offre, par exemple, l'occasion de mesurer le gauchissement entre la réalité des faits telle qu'elle apparaît grâce aux données d'archives et leur représentation historiographique. On sait qu'en 1885, lors du conflit sur les Carolines, l'Allemagne proposa un « arbitrage » du pape que l'Espagne refusa, tant et si bien que Léon XIII accomplit une « médiation ». Les biographes de Léon XIII dont les œuvres font autorité, Ch. De T'Serclaes et E. Soderini<sup>88</sup> notamment, ont évoqué cette *médiation* du pape. Mais depuis lors, malgré ces témoignages, de nombreux auteurs<sup>89</sup> évoquent un « arbitrage » de Léon XIII<sup>90</sup>. D'autres historiens citent plus précisément la proposition d'arbitrage faite par Bismarck, mais sans signaler qu'elle n'aboutit pas directement et qu'il lui fut préféré une solution où le pape ne statuait pas comme « juge » mais comme simple « conseil ». Plusieurs enfin citent la médiation dans des termes non équivoques<sup>91</sup>. Le sort des autres interventions du pape n'est guère

<sup>87</sup> Le dépouillement de 116 ouvrages et articles évoquant l'affaire des Carolines nous a permis de constater que si 13 auteurs évoquent la demande d'arbitrage de Bismarck et si 61 d'entre eux mentionnent la « médiation » des Carolines, non moins de 42 font référence à un « arbitrage » du pape.

<sup>88</sup> Né en 1853 dans une famille de l'aristocratie noire, Soderini fut sous Léon XIII l'un des spécialistes de la question sociale. Président du Banco di Roma à compter de 1891, élu député en 1913, il fut nommé sénateur en 1923. Il mourut en 1934. Cf. F. Mazzonis « Soderini », dans *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia*, t. III-2, Casale Monferrato, 1984, p. 808-809.

<sup>89</sup> Au demeurant d'autres affaires ont été qualifiées d'« arbitrages » de façon un peu rapide. Igino Cardinale en recense sept dans *Le Saint-Siège et la diplomatie*, *op. cit.*, 1962, p. 46.

<sup>90</sup> Comme on l'a vu, notre corpus ne comprend pas d'articles de quotidiens. Cependant on trouve souvent parmi ceux-ci la même référence erronée à un « arbitrage » cf. par exemple : « Articolo del giornale *Neue freie Presse* di Vienna/Progetto di Leone XIII di creare una nunziatura in Pechino, Sabato 14 agosto, [...] In tutto quello che intraprende mostra il successor di Pio IX un gran senso di prudenza e di precauzione. I suoi successi col cancelliere germanico, la maravigliosa destrezza con cui in Spagna ha lasciata la causa del carlismo ed in Francia ha saputo mettersi a buon piede col governo repubblicano, il tatto che come *arbitro* [nous soulignons] mostrò nella questione delle Caroline sono cose troppo note per doversi ritornare su. [...] », cf. ASV, Spogli Rampolla, b. 1 (A-D), fasc. C, n. f. 1<sup>o</sup>).

<sup>91</sup> H. La Fontaine intègre d'ailleurs la proposition du médiateur (22.10.1885), et le texte du protocole d'accord (17.12.1885) dans le recueil qu'il consacre aux arbitrages internationaux, cf. *Pasicrisie international*, *op. cit.*, p. 286-287.

plus favorable : elles sont peu évoquées, improprement qualifiées, voire le plus souvent totalement passées sous silence.

Au vu de ce premier bilan, on serait tenté de conclure que l'évocation de l'arbitrage pontifical s'avère « fantomatique », dotée d'une fonction hagiographique, voire apologétique<sup>92</sup> ou, à l'inverse, polémique. En effet, les interventions du pape furent souvent rappelées pour soutenir la position du Saint-Siège dans sa querelle avec l'Italie, pour exalter sa position morale et revendiquer son assise territoriale. L'affaire des Carolines se trouva, par exemple, successivement évoquée par G. Goyau et par Y. de La Brière, tout d'abord pour justifier la nécessité de l'indépendance du pape, puis pour apporter, durant la première guerre mondiale, la preuve que le Saint-Siège avait exercé un magistère pacificateur, conformément aux directions de Benoît XV<sup>93</sup>. On la mentionna enfin lors du débat sur la constitution de la Société des nations.

De même, un article rédigé par un chapelain de Saint-Louis-des-Français de Rome parut sur une médiation du pape, en 1900, soit un an après la première conférence de la Haye. L'auteur y faisait une allusion transparente à « l'ingratitude des princes »<sup>94</sup>, qui visait clairement la non invitation de Léon XIII en 1899. Il est également frappant que les quatre premiers numéros des *Nouvelles religieuses* parues à la fin de la première guerre mondiale aient publié, à côté d'une défense explicite de l'œuvre de Benoît XV, une série d'études consacrées à la médiation des Carolines.

<sup>92</sup> Cf. (Anonyme) « *Sur les reproches faits à la note pontificale* », dans *Les nouvelles religieuses*, 1<sup>er</sup>.01.1918, p. 3-10. L'auteur justifie le silence du pape sur [p. 3] : « les crimes de l'Allemagne », par le fait que « [...] le Saint Père parlait non en juge mais en médiateur, et qu'il est essentiellement contraire aux fonctions de médiateur de commencer par condamner une des parties » ; cf. également les articles anonymes intitulés « *La médiation pontificale de Léon XIII au sujet des Carolines* », « *Comment Léon XIII fut amené à jouer le rôle de médiateur dans l'affaire des Carolines* », dans *Les nouvelles religieuses* des 1<sup>er</sup>.01.1918, p. 259-267, 15.01.1918, p. 35-38, 1<sup>er</sup>.01.1918, p. 131-134 et 1<sup>er</sup>.01.1918, p. 351-355.

<sup>93</sup> Marc Agostino a montré le rôle que La Brière a joué dans la défense de la politique pontificale, cf. « *Le père de La Brière et la diffusion des orientations pontificales* », dans *Histoire religieuse, histoire globale, histoire ouverte, mélanges offerts à Jacques Gadille*, Paris, 1992, p. 249-263. Y. de La Brière revendiqua la participation du pape à la conférence de la paix en évoquant la médiation de 1885, cf. *Luttes de l'Église et luttes de la papauté*, 3<sup>e</sup> série des *Luttes présentes de l'Église*, août 1914-décembre 1915, Paris, 1916, p. 76.

<sup>94</sup> Cf. J. M. Vidal, « *Le pape Jean XXII, son intervention dans le conflit entre Savoie et Dauphiné 1319-1334* », dans la *Revue des questions historiques*, oct. 1900. L'article décrit par le menu l'intervention de Jean XXII, [p. 388] : « Rien n'avait rebuté le pape : ni l'insuccès persistant, ni l'indifférence ou l'ingratitude des princes. Ayant conscience d'accomplir une mission, il l'avait poussée jusqu'au bout, nonobstant les difficultés et les échecs successifs ».

*Fondements doctrinaux*

En outre, si la réflexion des théologiens catholiques sur les fondements de la paix est ancienne, les fondements doctrinaux de l'arbitrage politique du pape étaient relativement peu profonds. Certes, l'idée de confier à la papauté le règlement pacifique des différends n'était pas nouvelle. Déjà, au XVII<sup>e</sup> siècle, Leibnitz l'avait exprimée dans une lettre souvent citée<sup>95</sup>. Lange et Schou estiment que le but que s'assignait Leibnitz était d'«établir l'autorité supranationale du pape», car le Souverain Pontife était «une autorité spirituelle»<sup>96</sup>. La contribution de Joseph De Maistre à la théorie de l'arbitrage pontifical nous semble plus substantielle. Georges Goyau<sup>97</sup> a montré le caractère précurseur du *Pape* sur ce point. Cependant, l'établissement d'un lien autre qu'une filiation intellectuelle assez lâche, par rapport à ce livre paru en 1819, repose sur une démonstration qui résiste mal à l'analyse. En effet, l'ouvrage se compose de quatre parties relatives : au pape dans son rapport avec l'Église catholique (Livre I), avec les souverainetés temporelles (Livre II), avec la civilisation et le bonheur des peuples, (Livre III), enfin avec les Églises dites schismatiques (Livre IV). J. De Maistre s'interroge dans le deuxième livre précité sur les modalités de règlement des différends entre les souverains et leurs sujets à l'intérieur même des États chrétiens. L'auteur des *Soirées de Saint-Pétersbourg* évoque la possibilité de donner aux sujets le droit de recourir au pape afin de lui demander de les délier de leur devoir d'allégeance à l'autorité politique en place. Au préalable, ils lui auraient adressé une supplique exposant leurs griefs qui aurait été ainsi rédigée : «Le souverain qui nous gou-

<sup>95</sup> G. W. Leibnitz, *Opera omnia*, Genève, 1768, let. à Grimarest, 04.06.1712, p. 66 : «Je me souviens qu'un prince savant autrefois de ma connaissance, [...] voulut que Lucerne en Suisse fût le siège tribunal [*sic*] Pour moi je serois d'avis de l'établir à Rome même et d'en faire le pape président, comme en effet il faisoit autrefois figure de juge entre les princes chrétiens». Le cardinal Rampolla reproduira cette citation dans le projet de tribunal arbitral qu'il rédigera en 1899, cf. cidessous chap. 6.

<sup>96</sup> Christian Lange et August Schou, *Histoire de l'internationalisme*, t. II, Oslo, 1954, p. 46. Christian Louis Lange 1869-1938, délégué de la Norvège à la 1<sup>re</sup> conférence de La Haye, fut directeur du comité Nobel (1904-1909), puis secrétaire de l'Union interparlementaire. Cf. Verdiana Grossi, *Le pacifisme européen 1889-1914*, Bruxelles, 1994, p. 133.

<sup>97</sup> Cf. G. Goyau, «La pensée religieuse de Joseph De Maistre d'après des documents inédits», dans *RDM*, t. 60, Paris, 1912, p. 585-624. La première édition *Du pape* remonte à 1819, nous avons consulté, parmi de nombreuses rééditions, l'édition Charpentier, Paris, 1860, 399 p.

verne Très Saint Père, ne règne que pour nous perdre. Nous ne contestons point ses vertus mais elles nous sont inutiles [...] livré aux fantômes de l'illuminisme, c'est dans l'apocalypse qu'il étudie la politique [...] il rejette aujourd'hui une compagne irréprochable [...] Nous savons que les rois n'ont point de juges temporels, surtout parmi leurs sujets, et que la majesté royale ne relève que de Dieu. C'est donc à vous, comme représentant de son fils sur la terre que nous adressons nos supplications pour que vous daigniez nous délier du serment de fidélité qui nous attachait à cette famille [...]»<sup>98</sup>.

De Maistre fonde sa théorie sur une vision de l'histoire, une «philosophie de l'histoire de la papauté» dont Camille Latreille<sup>99</sup> a démontré la faiblesse des références théologiques. L'auteur du *Pape* est un penseur du politique et non pas un théologien, quoique G. Goyau et Y. de La Brière le citent comme l'un des premiers partisans de l'arbitrage pontifical. Dans son ouvrage, De Maistre n'aborde la question du pouvoir arbitral du pape que par une incidente, à la fin du second livre où il expose les rapports entre le pontife et les souverainetés temporelles. L'arbitrage d'Alexandre VI contenu dans la bulle *Inter coetera* qui délimita les possessions espagnole et portugaise aux Amériques (1493) est évoqué quasiment pour mémoire. C'est ce bref passage que sollicitent quelque peu, nous semble-t-il, les auteurs précités pour démontrer le rôle précurseur du *Pape*, alors que cet ouvrage ressortit davantage à la philosophie politique qu'au droit international ou à la théologie. La réaction pour le moins réservée de la curie lors de la parution du livre<sup>100</sup> montre que l'œuvre ne fut pas, dès l'origine, considérée comme très orthodoxe. Cependant, la référence à ce livre qui marqua le réveil d'un ultramontanisme français<sup>101</sup> eut une

<sup>98</sup> Cf. De Maistre, *op. cit.*, p. 213-214. Comme le montre cet extrait, ce type de lettre n'a rien à voir avec les demandes adressées par des gouvernements à Léon XIII ou à Pie X.

<sup>99</sup> C. Latreille, *Joseph De Maistre et la papauté*, Paris, 1906, 359 p.

<sup>100</sup> Mgr Bernard Jacqueline, «*Le Saint-Siège et la publication de Du pape d'après les archives du Vatican, 1818-1820*», dans *Revue des études maistriennes*, n° 8, 1983, p. 69.

<sup>101</sup> Roger Aubert, estime que «La première manifestation vraiment notable du réveil ultramontain en France fut la publication en 1819 [...] *Du pape* [...] L'auteur [...] [a pour préoccupation essentielle] la restauration de la souveraineté monarchique. Or la papauté infallible lui paraît comme la clé de voûte du système, et le problème essentiel à ses yeux est de savoir si la France de la Restauration va recommencer à s'opposer à l'autorité du pape comme avant 1789 ou si elle va, au contraire, prêter désormais son appui au pape pour que celui-ci retrouve la mission européenne qu'il remplissait au Moyen Âge». Cf. «*La géographie ecclésiologique du XIX<sup>e</sup> siècle*», dans la *Revue des sciences religieuses*, vol. XXXIV / 1960 /2-3-4, p. 17.

influence durable jusqu'à la fin du siècle, un publiciste allant même jusqu'à considérer que sa pensée influença la réflexion de Mgr Joachim Pecci au temps de son épiscopat pérujin<sup>102</sup>.

Vincenzo Gioberti a également apporté une contribution décisive à la théorie de l'arbitrage pontifical dans *Del primato civile e morale degli Italiani*. Pour lui, la primauté de la nation italienne dans les choses idéales «*le cose ideali*»<sup>103</sup> provient de la présence dans la péninsule du Siègne apostolique, qui entretient une relation privilégiée avec elle<sup>104</sup>. Il s'ensuit que la civilisation s'est diffusée en Europe et dans le monde grâce à l'Italie, «*nation reine*», «*mère du genre humain*»<sup>105</sup>, dotée d'une vocation éminemment universelle et qui prend part, en conséquence, à la rédemption des peuples<sup>106</sup>, sur lesquels les Italiens sont appelés à régner moralement, malgré les infortunes qui les atteignent : «*Italiens, quelles que soient vos misères, souvenez-vous que vous êtes nés princes et destinés à régner moralement sur le monde*»<sup>107</sup> écrit Gioberti. Selon lui, en Italie même, le pape, qui exerça autrefois un gouvernement civil et politique dans l'intérêt d'un peuple encore dans l'enfance, a vocation à devenir l'arbitre des causes existantes aussi bien entre les maîtres et les sujets qu'entre les différents États<sup>108</sup>. Hors de la péninsule, spécialement en Europe, le pontife romain est également appelé à jouer, en tant que médiateur et arbitre de la catholicité, conformément à un dessein providentiel, un rôle pa-

<sup>102</sup> Selon Charles Benoist, Joachim Pecci aurait, lorsqu'il était évêque de Pérouse, fait fréquemment allusion à De Maistre dans ses lettres pastorales, cf. *Souverains, hommes d'État, hommes d'Église*, Paris, 1893, p. 48.

<sup>103</sup> Après avoir passé en revue les dons divers qui ont été dévolus aux nations, V. Gioberti note : «[...] il primato d'Italia non è assoluto, si restringe all'ordine delle cose ideali». Cf., Gioberti, t. 2, p. 42.

<sup>104</sup> Gioberti, t. 2, p. 60 : «[...] si può dire con verità l'Italia essere spiritualmente nel papa come il papa è materialmente in Italia [...]»; p. 68 : «Il primato religioso d'Italia è dunque indubitato, e siccome la religione per la sua natura tiene il primo grado fra le cose umane, ella conferisce agl'Italiani una maggioranza morale e civile».

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 50 : «[...] l'Italia, essendo creatrice, conservatrice e redentrica della civiltà europea, destinata ad occupar tutto il mondo e a diventare universale, si può meritamente salutare col titolo di madre del genere umano».

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 72 : «La nazione italiana dalla caduta del romano imperio in poi apparisce nella storia come creatrice e redentrica dei popoli».

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 77 : «Italiani, qualunque siano le vostre miserie, ricordatevi che siete nati principi e destinati a regnare moralmente sul mondo».

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 251. Gioberti note que «[...] l'arbitrato è soltanto insignito di un primato d'onore, giacchè il lodo ch'egli pronunzia non può sortire l'effetto suo, senza l'assenso di coloro, che in lui compromettono». Cf. également sur le néoguelfisme, Pietro Scoppola, *Dal neoguelfismo alla democrazia cristiana*, Roma, 1957, 196 p.

cificateur entre les nations catholiques. Cependant, Gioberti souligne que l'action arbitrale de la papauté, qui procède uniquement de la supériorité de l'Église catholique, n'a pas vocation à s'étendre hors du cercle des nations qui reconnaissent l'autorité du pape qui : «[...] peut plus que toute autre puissance remplir le rôle de suprême pacificateur et être le père [...] de la république chrétienne [...]»<sup>109</sup>. Gioberti note d'ailleurs explicitement que le rôle arbitral de la papauté sera durablement limité «tant que l'unité religieuse ne sera pas rétablie en Europe»<sup>110</sup>. Le principal penseur du néoguelfisme assigne donc à l'arbitrage pontifical un champ plus vaste que celui dans lequel s'exercera l'arbitrage au sens du droit international. La véritable question que tente de résoudre le *Primato* concerne la position du Saint-Siège au sein d'une Italie non unifiée. Dès lors, on serait tenté de considérer que si le livre a clairement diffusé l'idée et le terme mêmes d'arbitrage pontifical, il ne les a explicitement envisagés que dans leur dimension religieuse vis-à-vis d'États catholiques. Tout au contraire, la contribution du Saint-Siège à la solution de différends internationaux entre 1878 et 1922 fut bien loin d'être uniquement fonction de la nature confessionnelle des États.

Le troisième auteur qui eut, *mutatis mutandis*, un rôle précurseur dans la réflexion sur l'ordre international<sup>111</sup> fut le père Luigi Tapparelli d'Azeglio<sup>112</sup>. Si le caractère théologique de son œuvre est indubitable, son apport ne dépassa pas le stade de la réflexion purement doctrinale. Tapparelli d'Azeglio, considéré comme le «principal théoricien catholique du droit naturel au XIX<sup>e</sup> siècle»<sup>113</sup>, est le promoteur d'un ordre international régi par une autorité collective, destinée à faire régner le droit naturel. Son œuvre a sans doute, comme le remarque Luciano Pereña<sup>114</sup>, influencé certains

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 263 : «[...] il papa è atto più di ogni altra potenza ad adempiere l'ufficio di supremo paciere e ad essere il padre [...] della repubblica cristiana».

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 265 : «Egli è indubitato che l'arbitrato civile del papa non può aver luogo, finchè l'unità religiosa non è ristabilita in Europa; perchè dov'essa manca, ogni altra unione ripugna».

<sup>111</sup> Alfred Verdross estime qu'il est le précurseur de l'organisation internationale contemporaine, cf., «*Le problème de l'organisation internationale dans la doctrine chrétienne, envisagé par François Suarez et développé par Luigi Taparelli d'Azeglio*», dans *Miscellanea Taparelli*, Roma, 1964, 529-534 p.

<sup>112</sup> Cf. Antonio Messineo, «*Il padre Taparelli d'Azeglio e la Civiltà cattolica*», dans *CC*, t. 3, 1962, p. 544-555 et Francesco Dante, *Storia della «Civiltà cattolica» (1850-1891). Il laboratorio del papa*, Roma, 1990, p. 11-56.

<sup>113</sup> Cette formule de Marcel Prélot est citée par Daniela De Rosa dans «*L'eterno ritorno del diritto naturale nel pensiero di p. Luigi Taparelli d'Azeglio*», dans *Miscellanea Taparelli*, *op. cit.*, p. 197.

<sup>114</sup> Cf. Luciano Pereña, «*La autoridad internacional en Taparelli*», dans *Miscellanea Taparelli*, *op. cit.*, p. 412.

textes de Léon XIII – en particulier ceux où il est fait allusion à «un consortium des États» – et les pages de Benoît XV dans lesquelles une «communauté des États» est évoquée. Le père de La Brière rappelle, quant à lui, que Tapparelli fut l'un des premiers penseurs chrétiens de la société internationale. Dans son *Essai théorique de droit naturel basé sur les faits*<sup>115</sup>, il démontre la nécessité d'une organisation des nations ou «ethnarchie», constituant une société des nations avant la lettre. Cependant, Tapparelli ne prévint nullement que le pape serait appelé à y occuper une fonction juridictionnelle. C'est pourquoi, bien que la contribution du théologien à la réflexion doctrinale soit évidente, on ne peut dire qu'il ait, à proprement parler, pensé la fonction pacificatrice de la papauté elle-même.

Deux autres auteurs qui appartiennent à la branche anglaise de «l'École du droit des gens»<sup>116</sup>, ont également contribué à diffuser l'idée de l'utilité de la contribution du pape au règlement pacifique des différends : David Urquardt et Robert Monteith. L'Anglais David Urquardt eut des contacts tant avec Grégoire XVI qu'avec Pie IX. Grégoire XVI le manda au Vatican en 1844, afin de conférer sur l'établissement d'un collège diplomatique à Rome<sup>117</sup>. Bien que protestant, Urquardt considérait en effet que la papauté était la gardienne du droit en Europe<sup>118</sup>. Son initiative la plus marquante fut de suggérer, à la veille du premier concile du Vatican (mars 1869), dans son *Appel d'un protestant au pape pour le rétablissement du droit public des nations*<sup>119</sup>, outre la création d'un collège diplomatique dans la Ville éternelle, le renforcement du pouvoir international de la papauté. À cette occasion, Urquardt fut reçu en audience par Pie IX (9 février 1870)<sup>120</sup>, en compagnie de Robert Monteith. Auteur du *Discourse on the shedding of blood*

<sup>115</sup> Luigi Taparelli d'Azeglio, *Essai théorique de droit naturel basé sur les faits*, Paris, 4 vol. in 8°, 1857.

<sup>116</sup> L'expression leur est appliquée par le père H. Ramière qui considère que Le Play et l'abbé Defourny furent les principaux représentants de la branche française de cette école, cf. «*L'école du droit des gens*», dans *Études*, déc. 1872, p. 871-896. Né à Castres (1821), mort à Toulouse (1884) Ramière entra dans la compagnie de Jésus en 1839. Professeur au scholasticat de Vals près du Puy, puis à l'Institut catholique de Toulouse, en dehors de ses travaux sur le premier concile du Vatican, auquel il participa, il publia plusieurs ouvrages sur l'infailibilité. Cf. P. Galtier «*Ramière Henry*», dans *Dictionnaire de théologie catholique*, t. 13, Paris, 1937, colonnes 1649-1651.

<sup>117</sup> Cf. Gertrude Robinson, *David Urquart* [...], p. 22, et 186-188.

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 221.

<sup>119</sup> Urquhart David, *Appel d'un protestant au pape pour le rétablissement du droit public des nations*, Paris, 1869, IV-99 p.

<sup>120</sup> G. Robinson, *David Urquart* [...], p. 265.

*and the laws of war*<sup>121</sup>, l'écossais Monteith connu quant à lui une certaine notoriété<sup>122</sup> parmi les internationalistes et prit une part active à la diffusion d'une pétition adressée au Saint-Siège pour le rétablissement du droit des gens<sup>123</sup>.

Ainsi, ni De Maistre, ni Tapparelli, pas plus qu'Urquardt ou Monteith n'ont explicitement revendiqué la consécration du pape comme juge des différends internationaux inter-étatiques. La multiplication des médiations et des arbitrages de 1885 à 1922 n'en apparaît que plus inattendue. La conjonction de ces deux observations conduit à estimer que la pratique du règlement pontifical des différends a précédé la théorie. On observe d'ailleurs que la littérature consacrée à l'arbitrage pontifical fait rarement référence à des données scripturaires. Le pape est qualifié de représentant du « prince de la paix » selon la formule d'Isaïe 9, 5, citée le plus souvent sans commentaires. La problématique politique et diplomatique dans laquelle s'inscrit la politique pontificale de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle conditionne, en effet, tout le débat autour de la fonction arbitrale du pape.

### *Une question pour la Ville éternelle*

La conquête de Rome pose à la papauté un triple problème politique, diplomatique et religieux. Comment le successeur de Pierre, chargé de diriger et de représenter l'Église catholique au plan international peut-il exercer son magistère spirituel souverain tout en étant territorialement sous l'empire de la souveraineté italienne? La décision de ne pas sortir du Vatican et de s'y considérer comme « prisonnier » procède de la volonté de traduire en acte la protestation du Saint-Siège contre la prise de Rome, considérée comme une voie de fait. Cette fermeté sur le principe n'empêche nullement qu'après la mort de Pie IX la papauté cherche à étendre le réseau de ses relations diplomatiques. Cette ambition ne fait pas varier la position de la papauté sur la Question romaine<sup>124</sup>. Les trois pontifes qui se

<sup>121</sup> Cf. Beales, p. 187 et Jules Lacoïnta, préface à L. Kamarovsky, *Le tribunal international*, Paris, 1887, p. xxvii.

<sup>122</sup> Cf. Bernard Aspinwall, « *David Urquart, Robert Monteith and the catholic Church : a search for justice and peace* », dans *The innes review*, Glasgow, vol. 33, 1980, p. 57, et les éléments biographiques sur Monteith, p. 65.

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>124</sup> E. Soderini donne cependant des informations légèrement contradictoires au sujet de l'attitude de Léon XIII sur la restitution du domaine temporel : « Leone XIII alle volte ha creduto alla possibilità della restituzione quasi *in integrum* del dominio temporale, alle volte ha pensato che solo una parte e non grande gliene tornerebbe », cf. *Il pontificato* [...] vol. 2, p. 127 et « Leone XIII, [...] non era mosso da alcuna brama di regno temporale, non misurava dunque l'indipendenza, la libertà che gli occorreva dalla estensione dei possedimenti suoi. Però un territorio che avesse una certa consistenza lo giudicava necessario; se quindi non

succèdent de 1878 à 1922 demeurent également attachés au principe de l'intangibilité des droits du Siège apostolique à l'indépendance territoriale, qui est notamment rappelé par une circulaire du secrétaire d'État du 11 septembre 1882<sup>125</sup>. La papauté demeure d'autant plus ferme sur ses positions qu'elle estime sa souveraineté et son indépendance menacées par la perte de l'ultime reste des États pontificaux.

La qualité d'État, au plein sens du terme, étant contestée au Saint-Siège, et la souveraineté temporelle n'étant plus reconnue au pape<sup>126</sup>, on voit divers tribunaux d'Europe appelés à statuer, en plusieurs occasions, sur la nature de la personnalité morale du Saint-Siège. Ainsi en France, à l'occasion du procès relatif à l'héritage de la marquise du Plessis-Bellièvre qui avait fait don de sa fortune au pape, ce qu'interdisaient les lois en vigueur<sup>127</sup>, ou lors de la controverse relative à la nature du drapeau pontifical considéré comme un pavillon étranger<sup>128</sup> et de la même façon, en Italie, dans l'affaire Theodoli-Martinucci, lorsque la Cour d'appel de Rome jugea que la souveraineté du pape était exclusivement honorifique et seulement destinée à l'accomplissement de sa fonction spirituelle.

Les partisans du Saint-Siège considéraient, quant à eux, que l'exercice des relations diplomatiques était lié à sa souveraineté juridique<sup>129</sup> et que les demandes de médiation adressées au pape expri-

reclamava tutto l'antico Stato, [...] neppure gli sembrava sufficiente la sola città leonina con o senza la striscia di terra al mare», *ibidem*, vol. 3, p. 399.

<sup>125</sup> La circulaire citée par Mgr Pinchetti Sanmarchi souligne que : «Occupata Roma il 20.09.1870 dagli invasori fu rispettato il recinto del Vaticano, ove il pontefice colle sue guardie, co' suoi ministri, circondato dall'amore e dalla fede de' suoi soggetti, continuò ad esercitare quella somma di diritti di cui trovavasi investito prima del 20 settembre; ossia come in diritto non ha lasciato mai d'essere sovrano di Roma e di tutti gli altri Stati della Chiesa, così in diritto e in fatto continuò ad esserlo nel recinto del Vaticano», cf. *GDE*, t. 1, p. 43.

<sup>126</sup> Cf. Henri Wagnon, «*La personnalité du Saint-Siège en droit international, les faits, les doctrines*», dans *Studia diplomatica*, n° XXX, 1977, p. 321-342.

<sup>127</sup> Cf. Dominique Ferrata, *Mémoires*, t. 3, Roma, 1920, p. 256-275, chap. 21, «*Le procès de Plessis-Bellièvre*», cf. également la *Gazette des tribunaux*, 30.12.1891 sur la décision du tribunal civil de Montdidier relative à la succession précitée. On notera que les tribunaux autrichiens reconnaissaient en revanche au pape la possibilité de posséder des immeubles en Autriche, ce dont les juridictions françaises lui avaient dénié le droit dans l'affaire du Plessis-Bellièvre, cf. *Journal du droit international privé*, (Clunet) 1895, t. 22, p. 226.

<sup>128</sup> Cf. d'une part la critique de l'arrêt par Edoardo Soderini dans *La sovranità del papa presa ad esame in occasione della vertenza Theodoli-Martinucci*, dans *Rassegna italiana*, n° 46, Roma, 1882, et d'autre part, Joseph Dubois, «*La papauté devant le droit international public et privé*», dans *Journal du droit international privé*, 1910, p. 374.

<sup>129</sup> *GDE*, t. 1, p. 49 : «[...] dimostrata la personalità giuridica internazionale della Santa Sede, prenderemo le mosse del nostro cammino col provare la sovranità pontificia, desumendola dal diritto di legazione che poniamo a fondamento

maient une forme de reconnaissance implicite de sa souveraineté<sup>130</sup>. De même la participation du représentant du pape à une conférence d'importance mineure, telle que le conférence dite du «mètre», fut-elle, *a contrario*, interprétée comme un affront par l'Italie, qui revendiquait l'exclusivité de la souveraineté temporelle sur son territoire<sup>131</sup>. Les principaux travaux relatifs aux bons offices, médiations et arbitrages pontificaux (notamment ceux d'Y. de La Brière) tendent d'ailleurs à prouver que le Saint-Siège jouait bien souverainement son rôle sur la scène internationale. L'évocation des interventions du pape eut donc, dès l'origine, pour objet d'administrer la preuve de l'importance diplomatique du Siège apostolique, à défaut de sa qualité d'État «territorial». Un lien s'établit, chez les publicistes catholiques, entre la revendication de l'indépendance pontificale et l'évocation de l'intervention pacificatrice du pape. Il s'agissait, en somme, d'une démonstration de la souveraineté fondée sur la preuve de la médiation. En outre, comme on le verra en particulier au sujet de l'affaire des Carolines, la revendication de l'indépendance du Saint-Siège correspondit souvent à l'exaltation du rôle du «pape-arbitre». Un opuscule anonyme paru à Paris en 1888, sous le titre *Le pape arbitre de l'Europe* fournit un bon exemple de cette alliance :

«Avant toute autre et préalable se dressera la Question romaine [...] On comprend que Léon XIII accepte le rôle de médiateur entre les nations et de juge suprême de leurs différends, il est indispensable qu'avant tout, justice lui soit enfin rendue : il faut que la spoliation

di tutta la nostra costruzione giuridica. Se infatti la Chiesa ha l'essere internazionale, è necessario che abbia anche il commercio internazionale, i contatti colle altre personalità, cioè il diritto attivo e passivo di legazione [...] il pieno esercizio di questo diritto [...] è l'espressione vera ed essenziale della sovranità, così dal diritto di legazione di fatto universalmente riconosciuto, per secolare esercizio tuttora perdurante, immutato, noi proveremo godere il pontefice una piena sovranità spirituale, temporale e politica».

<sup>130</sup> Cf. *GDE*, t. 1, p. 229 : [Pour cet auteur la preuve de] «la sovranità che spetta attualmente al romano pontefice» [résulte du fait que] : «nel 1885, il principe di Bismarck proponeva come mediatore il papa a proposito della grave questione [...] delle Caroline rivolgendosi al pontefice per chiederne l'arbitrato». Cette position est actuellement défendue par Dominique Le Tourneau dans l'article «*Saint-Siège*» du *Dictionnaire historique de la papauté*, qui considère que «la reconnaissance juridique» du Saint-Siège s'était maintenue de 1870 à 1922. A l'appui de sa thèse, cet auteur cite [p. 1538] : a) l'exercice du droit actif de légation, b) l'exercice du droit passif de légation, la réception de nombreuses missions extraordinaires, la conclusion de concordats, enfin le fait que «[le Saint-Siège] a[it] même fréquemment accédé aux demandes d'arbitrage international qui lui ont été présentées [...]». Cette conception est discutée par les tenants d'une définition de l'État reposant sur un territoire, une population et une forme d'organisation politique.

<sup>131</sup> Cf. Ivano Bonomi, *La politica italiana da Porta Pia a Vittorio Veneto (1870-1918)*, Torino, 1944, p. 27.

commise soit au moins en partie réparée [...] Le prestige de l'arbitre de l'Europe, son indépendance et sa dignité ne sauraient, en effet, chacun le sait, être assurés sans la garantie, seule efficace, d'un pouvoir temporel et d'une souveraineté territoriale [...] le médiateur suprême doit avant tout être libre, or on n'est pas libre lorsqu'on réside sur le sol d'autrui et lorsqu'on est ainsi le jouet des incidents politiques et des fluctuations d'une majorité [...]»<sup>132</sup>.

Le développement du rôle international du Saint-Siège allait, au demeurant, à la fois pour et contre les intérêts de l'Italie. Entièrement «ligoté» le pape aurait clamé plus fort encore sa servitude, voire peut être même cherché à fuir la péninsule. Parfaitement libre et souverain sur un territoire propre, il eût constitué un véritable danger pour une monarchie garante de l'unité nationale italienne. Or, le Saint-Siège n'entretenait plus, en 1878, de relations amicales qu'avec l'Espagne, l'Autriche et un petit nombre d'États d'Amérique latine<sup>133</sup>, ce qui rendit plus aisée une manœuvre de «confinement» lancée par la Consulta afin que la papauté s'en tienne à son rôle purement spirituel. Aussi la politique de «recueillement» conduite par Pie IX à compter de 1870 bénéficia-t-elle objectivement à l'Italie. Avec Léon XIII, le changement d'orientation de la politique extérieure du Vatican alla à l'encontre des intérêts italiens. Pour certains observateurs, le premier résultat obtenu par l'activité débordante de la diplomatie pontificale fut l'abaissement de la diplomatie italienne, dont certains critiques blâmaient l'inconsistance<sup>134</sup>. F. Despagne, favorable à la participation du Saint-Siège à la conférence de 1899, écrivait en 1900 :

<sup>132</sup> (Anonyme), *Le pape arbitre de l'Europe*, Paris, 1888, p. 25-26.

<sup>133</sup> Maurice Pernot, *Le Saint-Siège, l'Église catholique et la politique mondiale*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>134</sup> Cf. l'article de Ruggero Bonghi, publié dans *Nuova antologia*, 16.09.1886 sous le titre «*Le glorie della politica italiana*» : «[...] non solo per quel che si riferisce alle facende interne, [de l'Italie] la sua azione non sa far altro che accrescere i mali e le miserie del paese, ma la sua politica internazionale è arrivata a un punto d'inettezza e come s'esprimono d'ingenuità, da portare all'estremo lo scredito da cui era colpita l'Italia. In prova di che adducono il fatto annunziato dai dispacci che il governo italiano nella eventualità di una guerra tra gli Stati Uniti e la Spagna aveva offerto a quest'ultima di assumerne la protezione dei sudditi spagnuoli in America. La risposta non venne subito e ha tardato di qualche giorno; ma finalmente si è avuta in un dispaccio, il quale diceva che la Spagna aveva domandato alla Francia la protezione de' suoi nazionali e que quella potenza aveva subito accettato. Si giudica pertanto abbastanza singolare per non dire altro, da parte di un governo il quale finora non ha ottenuto all'estero che colossali insuccessi la pretesa di mettersi innanzi agli altri e di offrire una protezione la quale ben si sa che può riuscire più o meno efficace in specie trattandosi poi degli Stati Uniti dove più d'una volta l'Italia ha dovuto subire assai dure umiliazioni». Cf. *Politica estera (1866-1893)*, dans *Opere*, vol. 14, p. 381.

«On sait avec quelle habileté, avec quelle constance et avec quel succès souvent, Léon XIII s'est efforcé d'augmenter et d'étendre l'influence morale et le prestige de la papauté, remplaçant ainsi avec avantage son patrimoine temporel perdu. De cette suite d'efforts est résultée pour l'Italie une situation un peu fautive et parfois légèrement humiliante : quand il porte ses regards sur Rome, le monde entier voit autant, sinon plus, *même quand il se préoccupe seulement des questions politiques*, [nous soulignons] le Vatican que le Quirinal. [...] à cela se joint le froissement ou même la crainte de voir le Saint-Siège exercer une action de plus en plus prépondérante dans les questions de politique intérieure et de diplomatie, par exemple quand il est choisi comme arbitre par les puissances, à côté même du souverain du pays ou quand il prend l'initiative de traiter personnellement avec les adversaires de l'Italie comme il l'a fait avec Ménélik. La vérité est que le gouvernement italien est las de se voir effacé par la politique de Léon XIII et qu'il a voulu infliger à celui-ci, en l'excluant de la conférence de la Haye, une humiliation diplomatique pour lui rappeler que, respecté comme chef de l'Église, il doit s'abstenir de tout rôle politique»<sup>135</sup>.

<sup>135</sup> *RGDIP*, t. 6, 1899, p. 867-868, Despagnet était professeur à la faculté de droit de Bordeaux, cf. *Journal du droit international privé*, (Clunet), 1895, t. 22, p. de titre.

LES BONS OFFICES, MÉDIATIONS ET PROJETS D'ARBITRAGES DU SAINT-SIÈGE  
1870-1920

- 1870 – juillet, Pie IX offre sa médiation à Napoléon III et à Guillaume I<sup>er</sup>.  
 1879 – mars, Mgr Mocenni propose sa médiation entre Bolivie et Chili.  
 1885 – octobre-décembre, médiation entre Allemagne et Espagne sur les Carolines.  
 1887 – janvier, rumeurs de médiation au sujet des affaires de Bulgarie.  
 – avril, rumeurs de médiation entre la France et l'Allemagne.  
 1888 – février, rumeurs de médiation demandée par le Maroc.  
 1889 – 11 février, déclaration consistoriale sur le surarmement.  
 1890 – mars, bons offices entre le Portugal et la Grande-Bretagne sur l'Afrique de l'Ouest.  
 1890 – décembre, le pape est désigné arbitre du différend entre le Portugal et la Belgique.  
 1893 – décembre, bons offices entre France et Espagne sur le tarif douanier.  
 1894 – 6 janvier, réponse du pape aux vœux du cardinal doyen.  
 – mars, bons offices entre France et Portugal sur la nationalisation d'investissements.  
 – juin, rumeur d'intervention du pape entre le Chili et le Pérou.  
 – 24 juin, encyclique *Praeclara gratulationis* aux princes et aux peuples de l'univers.  
 – août, rumeur de médiation entre la Chine et le Japon au sujet de la Corée.  
 – novembre, bons offices entre Venezuela et Grande-Bretagne.  
 – décembre, le sultan demande une intervention pontificale relative à la question arménienne.  
 – bons offices du nonce à Lima entre Équateur et Pérou.  
 1895 – mai, demande d'arbitrage d'Haïti et Saint-Domingue sur leur frontière.  
 1896 – février, visite de l'archevêque de Santiago du Chili à Buenos Aires attribuée à une initiative du pape.  
 – intervention de Léon XIII auprès de Ménélik en faveur des prisonniers italiens.  
 – 23 décembre, allocution au sacré collège sur la condition des Arméniens.  
 1897 – janvier, Léon XIII est pressenti comme arbitre entre la France et le Brésil.  
 – projet d'arbitrage pontifical dans la question entre la Grèce et la Turquie.  
 1898 – septembre, remise de la circulaire Mouraviev sur la conférence de la paix au secrétaire d'État.  
 – mars-avril, bons offices entre les États-Unis et l'Espagne sur Cuba.  
 1899 – 11 avril, discours sur le désarmement.  
 – 29 mai, lettre du pape à la reine Wilhelmine.  
 1903-1904 – bons offices entre la Colombie et les États-Unis sur Panama.  
 1904-1909 – le nonce à Pétropolis préside le tribunal arbitral entre Brésil et Bolivie.  
 1905 – septembre, signature de deux traités désignant Pie X comme arbitre entre la Colombie et le Pérou.  
 1905-1910 – le nonce à Pétropolis préside le tribunal arbitral entre Brésil et Pérou.  
 1906 – juin, intervention de Pie X auprès de la Colombie pour le retrait de ses troupes du Putumayo.  
 1907 – seconde conférence de La Haye.  
 1910 – octobre, bons offices du Saint-Siège entre la Colombie et le Pérou.  
 1911 – juin, lettre de Pie X à Mgr Falconio sur les mouvements pacifistes.  
 – décembre, refus du Saint-Siège d'interposer ses bons offices entre Colombie et Pérou.  
 1913-1914, 1916 – février, la Colombie demande les bons offices du Saint-Siège vis-à-vis du Pérou.  
 1917 – note pontificale du 1<sup>er</sup> août aux chefs des États belligérants.  
 1918 – la Bolivie souhaite un arbitrage du pape sur la question du Pacifique.  
 1920 – traité entre Haïti et Saint-Domingue désignant Benoît XV comme arbitre dans leur différend.