

# LA JURIDICTION DU VATICAN,

PAR

M. É. BRUSA,

Professeur à l'université de Turin.

---

La fin du pouvoir temporel de l'Église romaine est, sans contredit, l'un des événements les plus remarquables de notre époque. Aussi n'est-ce qu'à l'aide de circonstances politiques d'une grande importance qu'il est devenu possible et même, croyons-nous, nécessaire. L'Italie, en le réalisant d'une main ferme et hardie, n'a pas agi seulement dans l'intérêt de sa politique unitaire. Sous l'influence de cette révolution, une question s'est ranimée ou est resuscitée, et elle est agitée d'une façon qui peut sembler extraordinaire étant donné l'affaiblissement actuel du sentiment religieux : c'est la vieille et éternelle question des rapports du catholicisme avec l'État.

L'esprit de combat, rallumé au sein de l'Église en plein XIX<sup>e</sup> siècle, s'est donné libre carrière sous le pontificat de Pie IX. C'est de cet esprit qu'est sortie la révolution dogmatico-politique, qui, commencée le 8 décembre 1854 par la décision papale relative à l'immaculée conception de la Vierge Marie (bulle *Ineffabilis*), s'est poursuivie par le *Syllabus* annexé à la bulle *Quanta cura* et s'est accomplie par la constitution *Pastor aeternus*, consacrant l'infaillibilité papale. Par ces trois actes, qui s'enchaînent logiquement, l'évolution de l'Église s'est parachevée; comme on l'a bien dit, l'autorité catholique a brûlé ses vaisseaux et s'est fermé tout retour à ce qu'on pourrait appeler un catholicisme libéral ou civilisé. Bien des gens ne se doutent pas à quel point cette question est grosse de difficultés nouvelles, des plus complexes même, pour l'avenir des peuples, la liberté de conscience et l'indépendance des États.

En dehors de cette question et de toute autre qui peut se rattacher à la proclamation de l'immaculée conception et de l'infaillibilité, en dehors même de toute politique religieuse, et dans une sphère de rapports de droit comparativement restreinte, nous rencontrons des controverses très délicates et nombreuses. Même si l'on pense que celles auxquelles donne lieu la loi italienne dite des *garanties* n'intéressent

que de loin le droit international et qu'elles l'intéressent seulement en tant qu'il faut refuser à cette loi tout caractère international, je pense qu'on ne trouvera pas déplacées ici les quelques pages que je vais consacrer à un côté de son application pratique. Mon étude se bornera à un seul point : la juridiction du Vatican depuis la suppression du pouvoir temporel.

Le côté politique et le côté religieux de l'application de la loi des garanties ne rentrent pas dans mon cadre ; je ne veux m'occuper que de la juridiction civile à propos d'un fait récent. Je me propose, après un exposé succinct du fait, d'abord, puis des appréciations de la presse, d'essayer une critique impartiale de ces appréciations, afin d'aboutir, si possible, à une conclusion conforme aux principes du droit.

## I

M. Vincenzo Martinucci, sous-fourrier et chargé temporaire des fonctions d'architecte dans les palais, a été, en mars 1879, licencié de son service. Mécontent de ce qu'en 1880 on avait seulement alloué une pension annuelle à sa mère, tandis que l'administration pontificale lui aurait dû, à son dire, de fortes sommes d'argent, il réclama auprès de Monseigneur Theodoli, majordome de Sa Sainteté et préfet des palais apostoliques, afin d'obtenir 15,218 livres et 54 centimes, en récompense de certains services rendus pour l'instruction et la direction des pompiers du Vatican, et réclama, en outre, près de Son Éminence le cardinal Jacobini, secrétaire d'État et administrateur des biens du Saint-Siège, afin d'obtenir 17,875 livres à titre de certains travaux faits, à l'occasion du conclave et autres, comme architecte du Vatican.

Le pape Léon XIII, par un *motu proprio* du 25 mai 1882, a institué dans le Vatican deux commissions judiciaires, composées chacune de trois membres de la prélature nommés par lui-même. Il a disposé qu'à ces commissions peut et doit s'adresser, en première et seconde instance, toute personne prétendant avoir des droits ou actions à faire valoir contre les administrateurs de sa maison pontificale. Dans le cas de dissentiment des deux commissions, elles jugeront en troisième instance chambres réunies, sous la présidence de l'auditeur général de la chambre apostolique. Leurs jugements sont exécutoires et sortissent tous les effets des jugements, sauf le cas où le pape lui-même en déciderait autrement.

Suivant le *Journal de Rome*, Léon XIII s'était préoccupé de ce qu'en dehors des relations *économiques et disciplinaires* concernant les diverses administrations de la maison pontificale, des contestations et débats fondés sur des titres de *justice* pourraient naître en vertu de *contrats* ou *quasi-contrats*. Ne voulant pas empêcher l'appréciation en droit de ces contestations et débats, le pape a jugé nécessaire de pourvoir, par l'institution desdites commissions, au cours régulier de la justice. Léon XIII n'aurait pu permettre à aucune autorité étrangère au Vatican de se charger à sa place de ce soin.

Au commencement de juillet 1882, M. Martinucci, impatienté des retards que subissait sa réclamation, cita en paiement des deux sommes d'argent ci-dessus indiquées, devant le tribunal civil et correctionnel de Rome, respectivement Monseigneur Theodoli dans la forme de la procédure sommaire, et Son Éminence le cardinal Jacobini dans celle de la procédure formelle.

Le tribunal, par jugement rendu le 16 août 1882, rejeta à la fois une exception préjudicielle d'incompétence proposée par le défendeur, et l'interrogatoire provoqué par le demandeur afin d'appuyer certains faits relatifs à sa demande. Ainsi, faute de preuve de la part de ce dernier, le défendeur échappa à toute condamnation.

La cour d'appel, par arrêt du 9 novembre suivant, confirma ce jugement en toutes ses parties.

Les tribunaux du royaume sont donc pourvus, d'après les arrêts de première et de seconde instance, de la juridiction nécessaire pour connaître des faits et actes du pape ou de ses ministres résidant au Vatican, lors même que ces faits ou actes se sont produits au Vatican même.

Le raisonnement de la cour d'appel peut se réduire, en deux mots, à ceci : — Le pape a perdu, depuis le mois de septembre 1870, son ancienne souveraineté politique, il n'a donc pu conserver de juridiction en matière de droit laïque, public ou privé. En effet, la loi dite des *garanties*, du 13 mai 1871, tout en accordant au pape, pour lui assurer le libre exercice de son autorité religieuse, des immunités personnelles, ne lui a reconnu d'autre souveraineté que celle que le député Mancini, le Ministre actuel des affaires étrangères, a qualifiée de *simplement honorifique* dans la discussion parlementaire du projet de loi.

## II

Plusieurs opinions divergentes se sont fait jour en Italie sur le bien fondé du jugement. On peut les classer en trois catégories :

1° Le pape a conservé son ancienne souveraineté politique dans l'enceinte du Vatican et, partant, le pouvoir judiciaire tout aussi bien que les pouvoirs législatif et exécutif : les tribunaux du royaume sont donc incompétents dans l'affaire Martinucci-Theodoli. C'est l'opinion qui est généralement partagée par les cléricaux ; elle a été défendue fort habilement par M. Edoardo Soderini (1) ;

2° La souveraineté du pape, tout en n'étant pas politique, n'est pas non plus simplement honorifique, mais elle comprend encore une juridiction administrative limitée aux affaires relatives à l'administration des palais apostoliques, etc. Cette opinion rencontre des sympathies, paraît-il, au milieu de l'ancien parti modéré italien ; qui a le plus fait pour la création d'une loi des garanties pontificales. D'après cette opinion, l'institution des tribunaux du Vatican serait aussi parfaitement légitime. M. Bonghi, auteur du projet de la loi des garanties et rapporteur du comité chargé de son examen à la Chambre des députés, la soutient avec beaucoup de talent et de zèle, dans un article publié tout récemment par la *Nuova Antologia* de Rome (2) ;

3° Le pape a perdu toute espèce de souveraineté, à l'exception d'une simple souveraineté d'honneur, à partir du moment où l'annexion de Rome à la monarchie italienne s'est accomplie par le plébiscite du 2 octobre 1870, le décret du 9 octobre et la loi du 31 décembre suivant. Avec la souveraineté d'honneur, la loi des garanties a reconnu au pape quelques immunités personnelles, dont il avait continué à jouir de fait pendant l'intervalle même de l'annexion jusqu'au 13 mai 1871, date de la promulgation de la loi des garanties. Mais aucune de ces immunités ne renferme une souveraineté politique parfaite ni imparfaite, un pouvoir législatif ou judiciaire, si peu étendu qu'on le suppose. Le tribunal et la cour d'appel de Rome se sont rangés à cet avis dans l'affaire Martinucci-Theodoli.

(1) *La sovranità del papa presa ad esame in occasione della vertenza Theodoli-Martinucci*, 1882. Extrait de la *Rassegna italiana* de Rome, 46 pages.

(2) *I Tribunali Vaticani*, 1883, 1<sup>er</sup> janvier.

## III

Pour faire un examen attentif de ces trois conclusions différentes, il importe de considérer le contenu essentiel du titre premier de la loi dite des *garanties*. C'est là que sont déterminées les *prérogatives du pape et du Saint-Siège*, par lesquelles l'indépendance spirituelle du chef de l'Église est sanctionnée. Le titre deuxième de la loi concerne, on le sait, les relations de l'État avec l'Église, matière qui est absolument étrangère au droit international et à la politique internationale.

Le titre premier de la loi des garanties comprend treize articles, dont les dispositions sont généralement de nature à entraîner des conséquences d'une portée extraordinaire, exceptionnelle.

La loi assimile le pape aux souverains. Sa personne est sacrée et inviolable (art. 1<sup>er</sup>); la même protection des lois pénales de l'État que celle dont jouit le roi, lui est accordée contre tout attentat ou provocation à l'attentat et contre toute autre offense ou injure publique (art. 2). Ce n'est pas tout : Le pape jouit encore des honneurs dus à un chef d'État, et même de la préséance d'honneur que les États catholiques lui reconnaissent. Cette souveraineté honorifique se traduit également par le droit de tenir des gardes pour sa personne et pour les palais apostoliques, sans préjudice pourtant des obligations et devoirs résultant, à la charge de ces gardes, des lois en vigueur dans le royaume (art. 3).

Une allocation de 3,225,000 livres de rente annuelle est maintenue pour le traitement du Souverain Pontife, la garde de sa personne, les besoins de l'Église, la conservation et la garde des palais apostoliques, musées, bibliothèques, etc., qui sont déclarés absolument inaliénables, tout en étant laissés à la disposition et au libre usage du pape (art. 4 et 5).

Les séminaires, académies et tout autre institut d'éducation, existant à Rome ou dans son diocèse, continuent à dépendre exclusivement du Saint-Siège (art. 13).

Ce n'est là que la plus faible manifestation de l'indépendance reconnue par la loi à l'autorité spirituelle du pape en harmonie avec son inviolabilité personnelle. Les autres dispositions vont naturellement bien plus loin.

La loi des garanties établit un ensemble d'immunités en faveur du Saint-Siège. Les unes exemptent les résidences habituelles ou temporaires du pape, partout où il lui plaît de séjourner, de toute immixtion des fonctionnaires de l'État et des agents de la force publique (art. 7),

les autres protègent les offices ou congrégations pontificales contre toute visite ou perquisition ou tout séquestre de papiers, documents, livres ou registres (art. 8). La loi exempte encore les ecclésiastiques participant, à raison de leurs fonctions, à la publication, à Rome, des actes du ministère spirituel du Saint-Siège de toute responsabilité pénale et de tout contrôle de l'autorité publique (art. 10). D'autres immunités garantissent de tout danger ou menace, de la part des autorités judiciaires ou politiques, la liberté personnelle des cardinaux pendant la vacance du Saint-Siège, la sûreté des assemblées des conclaves et des conciles œcuméniques (art. 6) et la liberté personnelle du pape d'accomplir toutes les fonctions de son ministère spirituel et de faire afficher aux portes des basiliques et églises de Rome tous les actes du même ministère (art. 9). La loi reconnaît, en outre, au pape le droit de légation passive et active conformément au droit international (art. 11) et la pleine et parfaite liberté et inviolabilité des correspondances par la poste, par le télégraphe et par courriers de cabinet (art. 12).

## IV

Tout ceci est assez clair. La loi des garanties affranchit le pape de nombre de liens de sujétion civile ou politique, et lui accorde certains privilèges inhérents à la souveraineté, afin que les États qui ont une population catholique soient rassurés sur l'indépendance spirituelle du chef de l'Église catholique. On peut seulement douter si l'affranchissement est complet, si tous les privilèges de la souveraineté ont été accordés au pape. Telle est la question, toute la question.

Quant à savoir si la loi des garanties confère au pape une irresponsabilité juridique bien plus grande, sous d'autres rapports, que celle qui appartient aux vrais souverains, c'est-à-dire à ceux qui représentent et personnifient les États, le doute est impossible lorsqu'on considère que l'irresponsabilité de ces derniers n'est rien moins qu'illimitée, qu'elle est complétée et corrigée, sous plusieurs rapports importants, par une responsabilité sérieuse. C'est ce que M. Bluntschli a démontré dans une intéressante étude sur la responsabilité et l'irresponsabilité du pape dans le droit international<sup>(\*)</sup>. Le pape, par la loi italienne qui l'assimile

(\*) *Ueber die rechtliche Unverantwortlichkeit und Verantwortlichkeit des Papstes*, dans la *Gegenwart*, 1876. Cette étude a été traduite en français par M. RIVIER, sous ce titre : *De la responsabilité et de l'irresponsabilité du pape dans le droit international*. Paris, Sandoz et Fischbacher, 1877.

aux souverains, se trouve élevé à un état d'indépendance et d'irresponsabilité que ne comporte pas la souveraineté politique réelle. Il n'a à compter ni avec le droit politique, ni avec le droit international. Il n'a plus à craindre d'être détrôné, ni par une insurrection de ses sujets, ni par la guerre étrangère (1).

Cette situation privilégiée du pape est une anomalie que M. Bluntschli a jugée insoutenable au point de vue du droit international. L'Italie, dit-il, laissé au pape la liberté d'exercer son autorité ecclésiastique en des actes ecclésiastiques ; elle peut bien protéger cette liberté, mais elle n'est point autorisée à permettre au pape d'attaquer d'autres États violemment et injustement. Elle n'est point autorisée à prêter le sol italien, pour que la curie s'en serve, comme d'une forteresse sûre, pour entreprendre une campagne contre un État étranger avec lequel l'Italie vit en paix et amitié. Elle n'est point autorisée à accorder au quartier général de l'armée d'attaque une position inexpugnable sur le sol italien (2).

L'étude de M. Bluntschli a fait, lors de son apparition en 1876, une sensation si grande, surtout hors de l'Allemagne, qu'on a voulu y voir l'influence de M. de Bismarck, bien que l'auteur eût exclu d'avance, par sa préface, toute supposition pareille. Les événements diplomatiques postérieurs, surtout l'attitude prise par le cabinet de Berlin vis-à-vis du Saint-Siège, ont pu accréditer davantage cette supposition. Il est évident qu'en s'imposant des obligations déterminées et précises pour garantir aux populations catholiques du monde entier le libre exercice de l'autorité spirituelle du pape, l'Italie n'a pas eu l'intention de se soustraire à son devoir international. Elle ne pouvait ignorer ni avoir l'air d'ignorer que le droit des gens impose à tous les États le devoir de se garder d'actes hostiles et de violations quelconques de la paix au préjudice d'autres États, et qu'il leur demande de faire en sorte que leur territoire ne soit pas utilisé par d'autres perturbateurs de la paix pour des actes hostiles dirigés contre des États amis. L'Italie ne pouvait méconnaître ou oublier ces devoirs sans s'isoler elle-même des États catholiques. N'avait-elle pas, d'ailleurs, nation catholique elle-même, exactement les mêmes raisons, et de plus fortes encore, pour demander au pape des garanties contre les abus de son autorité spirituelle qui pourraient menacer la liberté et la sécurité de l'État italien ?

(1) PILLON, dans la *Critique philosophique*, sixième année, II, 1878, p. 146.

(2) *De la responsabilité et de l'irresponsabilité du pape dans le droit international*. Traduction de M. RIVIER, p. 9.

Malgré l'évidence de toutes ces explications, ce fait reste plus évident encore que l'Italie, sous l'empire de préoccupations politiques très graves, — qui s'imposaient d'elles-mêmes et tout particulièrement, en 1871, — n'a pas jugé prudent de fournir, pour le pape, les seules garanties et libertés du droit commun aux populations catholiques des divers pays. A la vérité, celles-ci n'auraient pu se croire fondées strictement à demander davantage, à demander à l'Italie des garanties exceptionnelles, des privilèges pour le pape. On pourrait également ajouter, avec un écrivain français (1), qu'il est même contradictoire et assez plaisant, lorsqu'on songe que les nations catholiques tiennent le pape pour infaillible et impeccable (l'infailibilité implique l'impeccabilité dans l'enseignement), qu'elles jugent désirables et exigibles des garanties spéciales fondées sur la nécessité de soustraire l'exercice du pouvoir spirituel suprême à l'influence du gouvernement italien. Par égard pour leurs habitudes d'esprit, on leur a accordé par une loi ces garanties spéciales qui dérogent au droit commun; voilà ce qui s'appelle faire généralement les choses.

Mais de quoi l'Italie se rendait-elle coupable par sa conduite lorsqu'elle octroyait la loi des garanties? Les puissances étrangères seraient-elles autorisées à affirmer que cette loi présente une lacune à leur égard? La question ne serait plus alors une question de droit, mais de fait, une question de politique et de convenance. N'ayant pas aliéné sa liberté par un concordat (2), le législateur italien pourra toujours combler sans difficulté cette lacune, et lorsqu'il se décidera à reviser sa loi, il ne négligera pas de prévoir les cas où les actes politiques du pape irresponsable causeraient à l'Italie de graves embarras, soit dans sa politique

(1) PILLON, *Critique philosophique*, p. 147.

(2) La conclusion à laquelle arrive M. Bluntschli n'est pas la mienne. Il voudrait que la situation privilégiée du pape fût réglée par un concordat spécial entre les États chrétiens qui la concéderaient et le pape qui, pour l'obtenir, devrait s'engager formellement « à respecter l'ordre légal et constitutionnel des pays et à n'exercer contre les États aucun acte prohibé par le droit international comme violant la paix ». Jusqu'ici, les concordats étaient plutôt du domaine du droit constitutionnel que de celui du droit international. Voir BLUNTSCHLI même, *Le droit international codifié*, § 26, comparez ROLIN-JAEQUEMYS, dans cette *Revue*, t. V, p. 310. Mais M. Bluntschli voudrait que la convention eût un caractère international. « Elle pourrait être présentée aux papes lors de leur élection, comme l'était autrefois la capitulation électorale aux empereurs; la reconnaissance du pape par les États en qualité de chef de l'Église catholique dépendrait de la promesse du pape. » Je partage l'opinion contraire à toute sorte de liens pareils. Voir PILLON, *ibid.*, p. 147 et suivantes.



intérieure, soit dans sa politique extérieure. Les États étrangers en sont parfaitement convaincus, et le législateur italien ne tardera pas à introduire dans sa loi les modifications reconnues indispensables aussitôt que les agressions papistes mettront en danger la sécurité des autres nations et, par conséquent, les rapports d'amitié que l'Italie doit entretenir avec elles.

La loi des garanties présente-t-elle d'autres lacunes dans les rapports du droit? En d'autres termes, les privilèges qu'elle accorde au Saint-Siège impliquent-ils une espèce de souveraineté pontificale maintenue dans la capitale de l'État italien en dehors de la souveraineté d'honneur? Telle est, en effet, la question que soulève l'affaire Martinucci-Theodoli et la création des tribunaux du Vatican. Cette question est fort délicate et complexe.

## V

Écartons d'abord une cause permanente d'équivoques. Le mot de *souveraineté* n'a pas un sens bien clair; les publicistes allemands se plaignent avec raison de ce que les Français lui ont donné droit de cité dans le langage du droit public. Appliqué à un homme, dit M. Bonghi, et non pas à l'ensemble des pouvoirs publics suprêmes, le sens de ce mot est plus difficile encore à définir. Dès lors, quelle signification aura-t-il lorsqu'on l'applique à un chef suprême d'Église qui s'appelle lui-même *vicaire*? N'existe-t-il pas de contradiction entre la conscience religieuse et la souveraineté? Le pontife, ajoute l'éminent auteur, a le titre de *souverain* tout comme d'autres personnes ont celui de *marquis*: nous ne lui contesterons donc pas ce titre, que la loi des garanties lui a conféré. Heureusement, la même loi a parfaitement dit quels sont les droits qui se rattachent à ce titre de *souverain* que possède le pape; il n'est donc pas nécessaire d'invoquer les principes du droit public pour les déterminer (1).

La personne du pape est sacrée et inviolable, des honneurs souverains lui sont rendus, le pape a le droit de légation passive et active, il jouit de l'immunité dans ses résidences habituelles ou temporaires et pour ses correspondances avec le monde catholique: rien, dans tout cela, qui nous parle d'une souveraineté papale qu'on doive appeler réelle comme la souveraineté appartenant aux chefs des États.

(1) *Nuova Antologia*, 1<sup>er</sup> janvier 1883, p. 106.

Le contraire n'est possible que dans une seule hypothèse. On peut soutenir, en effet, que la loi des garanties n'a pu, toute seule, étendre la souveraineté politique de la monarchie italienne au palais du Vatican, parce qu'il n'y a jamais eu d'occupation militaire et de dépossession du pape dans l'enceinte de ce palais, en d'autres termes, parce que le Vatican n'a jamais été annexé à la monarchie italienne comme portion complémentaire de la province de Rome. C'est ce que prétend M. Soderini. L'article 1<sup>er</sup> de la capitulation du 20 septembre 1870 pour la reddition de Rome, dit-il, laissait au pape la cité Léonine comprenant le mont Vatican et le château Saint-Ange. Il y avait là une condition de la capitulation, laquelle n'exigeait, d'ailleurs, aucune reconnaissance de l'annexion de la part du pape. Celui-ci n'avait ainsi rien à accepter ni à repousser. Seulement, la cité Léonine ayant été, pour le moment, dégarnie de sa garnison habituelle, des troubles s'y sont produits de façon à faire naître des craintes légitimes pour la sûreté du Vatican même. C'est pourquoi le cardinal Antonelli s'empressa d'avertir l'autorité italienne. L'intervention de celle-ci mit fin aux troubles, mais l'occupation militaire ne se termina pas de suite dans la cité Léonine, et le gouvernement italien fit plus tard sanctionner son occupation par un plébiscite (1).

Je ne m'occuperai pas ici de la valeur du plébiscite dans le droit des gens. On sait que l'opinion dominante admet comme parfaite la formation de nouveaux États et légitime leurs changements *au point de vue du droit international*, lors même que la nouvelle souveraineté n'est pas consentie par le vote direct des populations. L'unité italienne, au contraire, s'est faite sur la base du droit plébiscitaire. Dans l'hypothèse même que l'annexion de Rome dût se justifier de même vis-à-vis du droit des gens par le plébiscite des populations de cette province, je ne crois pas que l'occupation militaire et le plébiscite eussent dû s'étendre tout particulièrement au Vatican pour y faire pénétrer la souveraineté de l'État italien.

La question ne présente pas de difficulté sérieuse; aussi est-elle plutôt de fait que de droit. Et d'abord, l'occupation militaire est complète sans qu'elle ait besoin de se manifester d'une manière exclusive, d'une manière directement sensible par l'invasion de l'élément militaire et des commandants des corps d'armée ou de leurs commissaires. Il suffit que

(1) SODERINI, *op. cit.*, p. 26-27.

les places et lieux de l'ennemi soient réduits à l'impuissance d'opposer une résistance quelconque au belligérant qui occupe déjà le reste de son territoire. C'est le cas pour le Vatican. L'impuissance du Vatican est prouvée exactement par le fait même qu'il a dû avoir recours à l'autorité italienne pour se défendre contre son propre danger. Notons, en passant, que le cardinal Antonelli a averti des troubles et du danger l'autorité de l'État, et qu'il n'a pas ordonné ou demandé le secours comme étant un devoir de *servitudo internationale* tacite ou expresse.

Sans doute le palais du Vatican n'a pas été occupé matériellement; on ne l'a pas même assiégé. Un siège n'était, en fait, nullement nécessaire et l'invasion militaire non plus, du moment qu'on ne voulait faire sortir personne du Vatican et qu'on voulait, au contraire, agir de façon à inspirer de la confiance et à éviter toute apparence de blesser moralement l'autorité spirituelle du pape et de son entourage ecclésiastique.

Au surplus, le territoire du Vatican n'a jamais été détaché du reste de Rome par le pape, ni de l'Italie par le gouvernement italien. La cité Léonine, dit justement M. Bonghi, n'a jamais formé une unité politique, elle faisait partie de la province romaine à l'époque de l'occupation (1). Ajoutons que l'annexion de Rome à la monarchie italienne est légitime, dans le droit des gens, indépendamment de tout consentement ou de toute reconnaissance de la part du pape. Cela n'est, d'ailleurs jamais nécessaire et n'est pas même possible, quand il s'agit d'un prince détroné, c'est-à-dire d'un prince dépouillé de tout droit de disposer en souverain des territoires et des populations que la guerre lui a enlevés. Et, en effet, « les hommes pris isolément ne sont pas des personnes internationales dans le vrai sens du mot, et les souverains (et envoyés diplomatiques) des États ne sont des personnes internationales que dans un sens dérivé, en leur qualité d'organes et de représentants des États, et par le fait qu'ils entrent en relations avec d'autres États ». Ce sont textuellement les paroles de M. Bluntschli (2). Je demanderai maintenant si le pape est resté souverain politique du Vatican?

## VI

Déclarons-le ouvertement : le pape, n'ayant jamais été expulsé du Vatican, peut réunir toutes les apparences d'un prince qui serait dépouillé de

(1) *Nuova Antologia*, *ibid.*, p. 112.

(2) BLUNTSCHLI, *Le droit international codifié*, §§ 23 et 27, 1<sup>re</sup> édition.

son royaume entier à l'exception de sa résidence. M. Bonghi, parfaitement convaincu que l'Italie a grand intérêt à ce que le pape reste dans le Vatican et ne s'en aille pas à l'étranger pour y aigrir davantage la dissension, — soutient que le pape est libre, chez nous, parce qu'il a un coin de territoire où il jouit de l'immunité, exerce une juridiction, a des gardes propres et gouverne lui-même (1). Certes, je le répète, le pape a une liberté que nul citoyen italien ne possède, mais il y aurait cependant à examiner si sa liberté comprend une véritable juridiction, si tout cela était rendu nécessaire par les ménagements que l'on voulait garder pour les intérêts du monde catholique. Une chose est certaine dans tous les cas : c'est que le pape ne peut avoir, en même temps que cette liberté exceptionnelle, des droits essentiellement souverains, si ce n'est en vertu d'une loi de l'État italien. La loi des garanties du 13 mai 1871 lui a créé cette situation anormale; mais elle ne lui a pas donné ou laissé en souveraineté le territoire du Vatican. Tout au contraire, en s'arrogeant le droit d'attribuer au pape la jouissance de quelques édifices situés sur le sol italien et d'en déterminer les conditions juridiques vis-à-vis de l'État italien (art. 5), elle a formellement sanctionné la souveraineté politique de l'Italie même sur ce territoire, elle a affirmé encore une fois la loi de l'annexion romaine. Le fait que l'Italie s'est reconnu le droit de faire ces deux lois, et cet autre fait qu'aucun gouvernement étranger n'a soulevé de réclamations ne prouvent-ils pas que, par l'annexion de Rome, l'Italie est la seule puissance souveraine dans le pays? Les nations catholiques ne se sont opposées ni à l'occupation ni à l'annexion de Rome; l'annexion est ainsi doublement légitime en droit international, car « le droit international accorde sa sanction aux événements qui surviennent dans le monde, lorsque l'ordre de choses existant de fait présente des garanties suffisantes de durée (2) ». Les nations catholiques n'avaient pas le droit de s'opposer à l'annexion, le territoire de Rome était au pape non comme chef de l'Église, mais comme roi, et la fin du pouvoir temporel ne devait entraîner aucune violation de la souveraineté ecclésiastique du pape, ni faire naître pour celle-ci le moindre danger. On peut se demander pourquoi les États catholiques n'ont pas exigé, à la place de la loi nationale italienne, un véritable traité auquel

(1) *Leone XIII ed il Governo italiano*, dans la *Nuova Antologia*, 1<sup>er</sup> janvier 1882, p. 21.

(2) BLUNTSCHLI, *Le droit international codifié*, § 28.

elles seraient intervenues, ou tout au moins un concordat pour le Saint-Siège.

Je ne dirai pas que le Vatican, le pape étaient à la merci du gouvernement italien, qui, du reste, se sentait obligé d'user d'égards envers la puissance morale de la papauté; mais ils n'étaient libres que sous les conditions et dans la mesure voulues par ce gouvernement.

Je n'insisterai pas davantage. L'histoire des faits est là. Je demanderai si la loi des garanties est une source de droits et d'obligations en droit international? Si oui, elle constitue un acte à caractère purement unilatéral, ne pouvant être retourné contre l'Italie, son auteur, qu'à la condition de créer des droits réels effectivement exigibles par les puissances souveraines étrangères. Je suppose un instant qu'oui. On peut alors se demander si le pape détrôné peut exiger de l'Italie autre chose qu'un droit qu'il aurait obtenu de la main de l'Italie et seulement sous l'influence tacitement exercée par les nations étrangères? Ne l'oublions pas : au fond, la politique est une chose très différente du droit, et il ne faut pas les confondre pour le plaisir de jeter l'équivoque dans la question.

Il ne reste donc, en fin de compte, que cette loi des garanties, dont le Saint-Siège n'a point voulu entendre parler, feignant, de croire qu'elle n'avait aucune force pour déterminer sa situation juridique vis-à-vis de l'État et qu'au lieu de déterminer cette situation elle imposait à l'État certaines obligations envers les papes.

## VII

On dira peut-être que le pape a gardé sa qualité de souverain politique dans le Vatican. Je répondrai que la qualité de souverain politique est une émanation de l'État dont on se dit le chef ou le représentant et que l'État pontifical n'existe plus, l'annexion totale de Rome à la monarchie italienne une fois opérée. Dans l'hypothèse où une servitude internationale aurait été créée, peut-on imaginer que l'Italie se serait engagée avec un souverain nominal, et, disons-le, un prétendant, un non-souverain, et qu'elle se serait engagée politiquement? Si cela était, la loi italienne ne ferait guère honneur à son auteur. Cette servitude serait-elle un rapport du droit des gens pour les États catholiques? Certes, je ne nie pas que cette dernière supposition a pour elle bien des considérations que la situation politique de ces États devait inspirer au gouver-

nement italien; mais, encore une fois, je ne vois là qu'un fait ou des faits, importants au plus haut degré, il est vrai, mais non point un rapport de droit en général, ni de droit international en particulier. Pour s'en convaincre, il n'y a qu'à se demander si, après la chute du pouvoir temporel du pape, les États catholiques en sont devenus naturellement, inévitablement, absolument les successeurs ou les continuateurs? Ce privilège de l'immortalité de l'État de l'Église romaine peut bien être en harmonie, dans l'esprit d'un infaillibiliste, avec l'essence même de l'Église; mais le droit international n'a affaire qu'aux choses temporelles; les principes de justice seuls planent sur le sommet des institutions et des législations humaines.

Et pourtant l'hypothèse d'une servitude internationale que la nature des choses et des événements ne pouvait pas faire naître a paru, à M. Bonghi tout aussi bien qu'à M. Soderini, une hypothèse admissible, la véritable relation de droit que la volonté du législateur italien a consacrée par sa loi des garanties. Il nous faut, avant tout, vider ici une autre question et déterminer la nature et la portée de la loi des garanties, sur laquelle les publicistes sont en désaccord.

### VIII

L'opinion qui prévaut généralement et presque absolument en Italie, c'est que la loi des garanties est un acte interne de la monarchie italienne et non pas un acte international. Il aurait pu être international, dit M. Bonghi, mais le pape ne l'a pas voulu; il est probable, ajoute-t-il, que, lors de sa discussion ou publication, le gouvernement aurait consenti à lui donner ce caractère, à en faire, en somme, un concordat. « Par sa nature, par la nature des intérêts et des droits qu'elle concerne, la loi des garanties pourrait se dire constitutionnelle, elle a une valeur européenne, universelle même, par cela seul que les intérêts qu'elle garantit sont de toutes les nations civilisées, et que les droits dont elle assure l'exercice libre peuvent s'exercer dans tout le monde civilisé (1). »

L'opinion contraire s'appuie sur deux ordres de motifs. D'abord, on dit que la loi des garanties est une conséquence du caractère tout spécial qui, dans le droit international européen et même avant que le pouvoir

(1) *Nuova Antologia*, 1<sup>er</sup> janvier 1883, p. 103. Voir aussi ESPERSON, *Diritto diplomatico*, vol. I; CARNAZZA-AMARI, *Traité de droit international public en temps de paix*, traduit par MONTANARI-REVEST, t. II.

temporel des papes fût supprimé, distinguait ces derniers, au point de vue du droit diplomatique aussi, de tous les autres souverains (1).

Sans doute, le caractère souverain a toujours été reconnu au pape même dans les simples relations qu'il entretenait avec les autres souverains en matière ecclésiastique, et c'est ainsi qu'aujourd'hui encore il peut conclure des concordats avec les autres nations. Bien que l'Italie ait abrogé implicitement ses propres concordats, elle ne saurait pas légitimement méconnaître ce pouvoir du pape. Le caractère souverain dont je parle ici n'est donc pas une concession gracieuse que l'Italie aurait faite au pape, comme M. Esperson pense, mais un fait historique, que l'Italie n'a pu que reconnaître et confirmer.

S'ensuit-il que la loi des garanties soit vraiment une loi de droit international? Evidemment non. La faculté du pape de contracter en souverain avec les véritables souverains est certainement une anomalie. Elle ne disparaîtra, cependant, que lorsque la séparation de l'État et de l'Église, qui n'est pas encore entamée ou achevée par les nations catholiques, sera un fait accompli. En attendant, il nous faut nous plier à une situation plus puissante que le principe idéal dont la réalisation est réservée à l'avenir. Mais de là à affirmer que la loi italienne est internationale, il y a loin. Celle-ci ne sera pas une simple concession gracieuse, mais elle ne sera pas non plus un acte de droit des gens, comme par exemple, l'institution d'un tribunal des prises maritimes en temps de guerre, les arrêts d'un pareil tribunal, etc. Si l'on envisage son importance, elle est bien plus que ces derniers actes, et le ministre italien des affaires étrangères, M. Visconti Venosta, dans la séance de la Chambre des députés du 22 avril 1871, qualifie même la loi des garanties de loi *supernationale*. Le mot n'a toutefois pas de signification juridique, nul pouvoir au monde, si ce n'est le pouvoir d'une autorité instituée par tous les États confédérés, ne possédant de pouvoir au-dessous de chaque État. La qualification de loi *extranationale* se rapprocherait plus de la vérité, bien qu'une loi pareille doive strictement être impossible en fait, car, les États seuls étant souverains, ils ont seuls le pouvoir de légiférer. La loi est donc tout au moins, dans sa source, une loi nationale, une loi de la monarchie italienne; elle consacre une véritable souveraineté de nature essentiellement *ecclésiastique*.

Mais les partisans de la seconde opinion se replient sur d'autres argu-

(1) ROLIN-JAEQUEMYS, *Revue de droit international*, t. V, p. 300.

ments. Les hommes d'État italiens, disent-ils, ont dû, à l'occasion de la discussion et de la publication de cette loi, s'efforcer d'indiquer le sens qu'ils lui prêtaient, et ils justifient ainsi une chasse aux mots faite sans doute avec une admirable habileté, mais à laquelle la vérité ne peut rien gagner. Les orateurs du Parlement n'ont pas toujours eu une idée claire de la raison complexe des dispositions d'un projet de loi de nature tout à fait extraordinaire; ils n'ont pas même toujours compris exactement et entièrement la portée de leurs propres pensées ou vœux. Quant aux ministres, qu'ils ne se soient pas donné la peine de se servir d'un langage précis et à l'abri de toute équivoque, c'est ce qui résulte de leurs paroles aux Chambres et de leurs circulaires aux représentants du pays à l'étranger, tout autant que de leurs déclarations occasionnelles. Le rapporteur du projet de loi, M. Bonghi, qui en est aussi l'auteur, après avoir avoué que la loi est loin d'être parfaite, nous dit qu'il ne faut pas donner trop de poids aux discussions du Parlement et qu'il est indispensable d'interpréter la loi par la loi même, c'est-à-dire exclusivement par sa lettre et son esprit. Je crois qu'il a parfaitement raison.

M. Bonghi a-t-il également raison lorsqu'il ajoute que l'esprit de dialecticien des avocats a été nuisible à la bonté de la loi? Une chose est certaine, c'est que celle-ci s'éloignait de l'esprit conservateur du projet du gouvernement au fur et à mesure que l'œuvre du Parlement se faisait saisir. On a pu, pendant quelque temps, voir dans ces faits la preuve que le génie du véritable homme d'État permettant de saisir l'ensemble des relations politiques *in concreto* faisait défaut à l'opposition parlementaire et à son leader dans la question, M. Mancini, mais aujourd'hui les événements sont venus plutôt légitimer l'opposition même et lui donner raison en tout ce qu'elle demandait en vue d'apporter des restrictions à l'irresponsabilité politique du pape.

Indépendamment de ces considérations *a posteriori*, rien n'était plus naturel que l'opposition qui se produisait. Comme le dit avec une grande exactitude et beaucoup de vérité M. Rolin-Jaequemyns, « la difficulté de la question romaine en Italie provient du conflit perpétuel qui a existé avant 1870 entre l'élément *national* et l'élément *international* du problème, et depuis cette époque, entre le désir sincère de l'Italie de créer au pape des conditions d'existence en rapport avec sa position de chef reconnu d'une grande religion, et son intérêt qui lui commande avant tout de sauvegarder sa propre intégrité nationale. Dans ce double conflit, il y a eu de nombreux épisodes et quelques moments tout à fait décisifs.



A chacun de ces moments nous voyons M. Mancini sur la brèche, se posant surtout en défenseur infatigable des intérêts nationaux, tandis que le ministère qu'il combattait, plus directement en rapport avec la diplomatie, aux prises avec une foule de difficultés pratiques, était surtout en quête de transactions et d'atermoiements... La différence entre M. Mancini et le gouvernement ne portait pas sur une question de principe, mais bien de forme et de mesure. La question était de savoir jusqu'à quel point il fallait aller dans cette série de dérogations au droit commun. Le contre-projet de M. Mancini n'a pas été adopté, mais il n'a pas moins exercé une grande influence sur la rédaction définitive de la loi (!). »

## IX

Quoi qu'on en dise, du moment que le pouvoir du pape doit émaner d'une loi de l'État italien, on ne peut pas facilement faire admettre que le pape est resté souverain politique dans le Vatican. Le ministre Visconti Venosta pouvait bien se tromper sur la portée des exigences à satisfaire en vue de rassurer les nations catholiques, mais si sa circulaire du 18 octobre 1870 aux agents diplomatiques italiens accrédités auprès de ces nations étrangères a la valeur d'un acte du pouvoir exécutif pour démontrer les dispositions d'esprit du gouvernement, elle ne peut avoir lié le pouvoir législatif. Ainsi, par exemple, le privilège de l'*extraterritorialité*, dont faisait mention ladite circulaire, a pu être considéré comme provisoirement accordé par le gouvernement italien aussi longtemps que la volonté du législateur n'a pu se manifester par une loi. Après la promulgation de la loi, la circulaire Visconti Venosta perd sa force en tant qu'elle contrevient aux dispositions de la loi. Elle était un désir, une espérance du ministère, soit; elle était même une promesse qu'il faisait aux gouvernements étrangers, mais une promesse qui n'a de valeur pour personne que dans la mesure de la volonté du pouvoir exécutif et aux conditions qu'il détermine.

Les expressions que le même ministre et M. Lanza, le président du cabinet, ont employées dans la discussion parlementaire pour faire ressortir le sens du projet de loi ne peuvent être considérées que comme un témoignage de la sincérité et de la loyauté du ministère. Mais, de même que leurs paroles ne sauraient jamais changer le sens de la loi

(!) *Revue de droit international*, t. V, p. 301-302.

telle qu'elle a été définitivement formulée, de même elles ne pourraient être interprétées dans le sens d'une restitution de souveraineté politique au pape que la loi aurait eu en vue. Où trouvons-nous, en effet, parmi les dispositions de la loi une déclaration « d'immunité » complète au profit du pape, de toute « juridiction du royaume »? Où est-il dit que « le pape, qui exerce une juridiction sur le monde catholique, ne sera pas sujet à la juridiction d'un État particulier » et qu'il sera souverain politique? Ces paroles des Ministres Visconti Venosta et Lanza défendant leur projet de loi devant le Parlement ne contredisent nullement les dispositions réellement passées dans la loi.

D'une part, l'immunité de la juridiction italienne, que M. Lanza demandait pour le pape, était comparée, assimilée, par cet orateur, à l'immunité des résidences des souverains étrangers qui se trouvent dans l'État. C'est donc d'une *fiction* qu'il s'agissait ici, et non pas d'une souveraineté *réelle*. D'autre part, que pouvait bien s'imaginer par « juridiction de la papauté » M. Visconti Venosta, qui ne voulait pas que le pape fût soumis à la juridiction d'un État particulier?

La juridiction du pape sur le monde catholique n'est nullement une juridiction politique ou civile ou administrative, dans le sens laïque du mot. Elle est certainement une juridiction d'une importance extraordinaire et sans comparaison possible avec les juridictions d'une autre nature. Mais c'est précisément pour cela qu'on ne devait viser qu'à une concession, qu'à une *reconnaissance* de cette juridiction de nature essentiellement ecclésiastique, qu'à la satisfaction des exigences qui en découlent.

L'Église, dont le pape est le chef reconnu, étant une puissance organisée sous des formes sensibles à l'instar de ce qu'on pourrait appeler un État maintenant l'ordre par l'éducation intime et par la coercition morale bien plus que par les moyens de contrainte physique, l'Église, dis-je, avait le droit de s'attendre, de la part de l'Italie, à un traitement conforme à ces exigences, un traitement tout spécial destiné à durer tout le temps que les nations catholiques entretiendront avec le Saint-Siège leurs relations actuelles. Ce traitement n'a, pour le but au moins, aucune analogie sérieuse avec celui que le droit international assure aux représentants des États. La manière dont il se réalise ressemble au traitement diplomatique et souverain, mais la mesure de la forme extérieure des choses ne s'applique pas toujours à leur fond, qui peut fort bien être excessivement divers, comme dans notre cas. Cette différence

s'exprime par celle que je rencontre entre une souveraineté politique et une souveraineté ecclésiastique, soit même celle de l'Église catholique de notre temps.

M. Bonghi prouve bien qu'il la sent, tout en ne la formulant pas d'une façon nette et parfaitement précise; parfois il se laisse même aller à dire quelque chose qui pourrait être interprété comme en contradiction avec sa pensée déterminante. C'est ce qui lui arrive lorsqu'il accepte la thèse de M. Soderini, que la loi des garanties a donné lieu à une servitude *internationale*, lorsqu'il approuve l'institution des tribunaux du Vatican pour l'administration d'une justice qu'il se plaît à ne pas qualifier de strictement civile pour en faire une justice simplement administrative.

La loi des garanties n'a pas reconnu d'*extraterritorialité* au souverain pontife, et pourtant elle lui a conféré des droits appartenant aux personnes auxquelles l'*extraterritorialité* est attribuée par le droit international; comme dit M. Bonghi, elle a fait plus que cela et moins que cela; elle n'a pas créé une servitude *internationale*; elle a créé une servitude *nationale* seulement. Je ne reviendrai pas ici sur mes développements antérieurs d'un point si délicat. Pour les compléter dans la mesure du besoin de ma thèse, je n'ajouterai que quelques mots.

## X

Toute restriction conventionnelle et perpétuelle apportée à la souveraineté territoriale d'un État, en faveur d'un autre État ou exceptionnellement aussi en faveur d'une corporation ou d'une famille placée sous la protection spéciale du droit international est, d'après M. Bluntschli (1), une servitude internationale. Malgré tout le respect que je porte à la doctrine et aux talents remarquables de M. Bonghi et de ceux qui professent l'opinion que je combats, qu'il me soit permis de réclamer contre l'assimilation de la papauté avec un État ou même une corporation ou une famille placée sous la protection spéciale du droit international; qu'il me soit permis encore de réclamer contre le caractère international que la loi créatrice de la servitude devrait posséder pour se qualifier d'internationale; qu'il me soit permis enfin de refuser aux actes intervenus entre un État et le pape le caractère de perpétuité essentiel à toute obligation internationale proprement dite et parfaite.

(1) BLUNTSCHLI, *Le droit international codifié*, § 353.

La loi des garanties n'est plus à faire, elle existe maintenant, et ce n'est plus le coup d'œil d'un homme d'État que son interprétation et son application juridique réclament. La prudence politique, qui est un devoir pour le législateur, amènerait les juges d'un tribunal à méconnaître la loi, à la violer. En tous cas, ce qu'un juge ne saurait jamais démontrer, c'est que le pape est un souverain politique ou une personne qui, pour être qualifiée de sacrée et inviolable et jouir de certaines immunités et privilèges de la part de la loi *nationale* italienne, puisse se considérer comme jouissant d'une protection *spéciale* du droit *international*.

La loi italienne n'a certainement pu enlever au pape sa position historique dans ses relations avec le monde politique; elle ne l'a même pas voulu. Mais, comme chef de l'Église romaine, le pape n'a jamais eu à jouir d'une protection spéciale du *droit international*, ou, s'il en a réellement joui, ce n'est pas la faute d'un seul pays, de l'Italie en particulier, si depuis 1871 il n'en jouit plus. Aucune nation catholique n'a revendiqué sérieusement une position pareille pour le pape. Comme chef d'État, le pape en jouissait avant 1870 ainsi que les autres souverains. L'annexion de Rome à la monarchie italienne ne lui a laissé d'autre position politique qu'une position nationale, et dans le domaine spirituel elle lui a reconnu la situation à laquelle sa qualité de souverain ecclésiastique lui donnait droit. A ce point de vue, le comité international de la Croix-Rouge pour les blessés en guerre pourrait bien mieux être élevé à la hauteur d'un contractant de droit des gens pour la création d'une servitude *juris gentium* en sa faveur.

On n'acquiert de situation spéciale en droit international qu'en se faisant accepter comme personne ayant un but politique à poursuivre, tout restreint que ce but soit. Grâce à sa politique ecclésiastique, le pape pourra jouer un rôle bien plus considérable que ne le pourrait le comité de la Croix-Rouge ou toute autre personne fictive ou réelle spécialement protégée par le droit des gens; mais sa politique n'est pas laïque et le droit international est désormais exclusivement laïque.

Les restrictions renfermées dans une servitude internationale doivent être, nous l'avons vu, conventionnelles; elles peuvent résulter aussi de « la possession immémoriale lorsqu'on peut déduire du caractère de celle-ci la reconnaissance de la servitude par l'État servant (1) ». C'est que les servitudes *juris gentium* n'existent jamais de plein droit; il faut

(1) BLUNTSCHLI, *Le droit international codifié*, § 354.

toujours qu'elles soient constituées par acte spécial ou, tout au moins, d'une manière implicite par leur reconnaissance et l'intention de s'obliger s'il s'agit d'une possession immémoriale. Elles sont un *jus singulare*, leur existence ne se présume donc jamais<sup>(1)</sup>. Or, que le pape, détrôné ou non, ne puisse conclure, comme chef de l'Eglise, de véritables *traités* internationaux, c'est chose bien connue<sup>(2)</sup>. Après l'annexion de Rome à l'Italie, le pape n'était plus qu'un chef d'Eglise et il ne pouvait conclure que des concordats ou traités sur des matières religieuses. Ces conventions ne sont placées sous le contrôle du droit international que pour la part de l'État; l'État a tous les moyens autorisés par le droit et peut même recourir à la violence, tandis que l'Eglise ne possède que des moyens spirituels dont l'usage ne peut pas être contrôlé par le droit des gens, sinon par la politique des États<sup>(3)</sup>. Mais, ni en 1871 ni après, il ne s'agissait même pas, pour le pape, d'un traité ou d'un concordat à conclure. La loi des garanties n'est pas un concordat. Quant à la possession immémoriale, la loi n'aurait pu, s'il y avait de possession pareille, que la reconnaître et la délimiter. Or, en tant que droit politico-laïque, cette possession a discontinué par suite de la fin du pouvoir temporel, et en tant que souveraineté essentiellement ecclésiastique elle n'a aucune valeur comme source d'une servitude de droit des gens.

Dans tous les cas, la condition de la perpétuité, qui est inhérente aux traités et obligations conventionnelles de droit international, ferait aussi bien défaut au concordat<sup>(4)</sup> s'il existait, qu'à la possession immémoriale si celle-ci pouvait encore entrer en ligne de compte depuis l'annexion de Rome.

## XI

Je crois pouvoir me dispenser d'entrer dans les détails de la question et de rectifier chaque erreur occasionnée par cette erreur capitale qui consiste à admettre que la loi des garanties a fondé une servitude *internationale*. Le pape est inviolable, mais c'est en vertu d'une loi nationale; il a le droit de légation, mais c'est en vertu d'une loi natio-

(1) BLUNTSCHLI, *Le droit international codifié*, remarques sur les §§ 353 et 354.

(2) BLUNTSCHLI, *ibid.*, § 443; cp. §§ 402 et suiv.

(3) BLUNTSCHLI, *ibid.*, remarque sur le § 443. M. ROLIN-JAEQUEMYS appelle le concordat un *quasi-traité du droit des gens*. Voir *Revue de droit international*, t. V, p. 310, où il se sépare de l'opinion de M. DE SCHEURL, *Beiträge zur Beleuchtung der Schrift : Konkordat und Konstitutionseid der Katholiken in Bayern*.

(4) BLUNTSCHLI, *ibid.*, remarque sur le § 443.

nale ; il jouit de l'immunité de résidence, etc., mais encore un coup, c'est en vertu d'une loi d'un État particulier et non pas en vertu du droit international.

Le pape a, dans le droit de légation que la loi lui a reconnu, le même droit que chaque État possède en sa qualité de souverain ; de là ne dérive nullement la conséquence qu'il serait contradictoire ou absurde qu'il ne jouisse, chez lui, d'une immunité plus grande que celle appartenant aux ambassadeurs, ou même d'une immunité égale. Le *droit* de légation du pape n'est certainement pas une création de la loi italienne ; mais son *exercice* se faisant par un sujet, bien qu'inviolable, et sur le territoire de l'Italie, on ne saurait pas voir de contradiction à ce que la même loi réserve tout entière la juridiction de l'État sur la personne du pape.

La question est donc de savoir si la loi des garanties a renoncé à la juridiction italienne sur le Vatican. Dans toutes les dispositions de la loi on ne rencontre pas un mot annonçant le fait de la renonciation, et cependant celle-ci aurait dû se faire d'une manière claire et expresse. Peut-on toutefois soutenir du moins que la loi a bien voulu *implicitement* conférer au pape la juridiction en lui donnant le titre d'inviolable, le droit de légation, l'immunité des palais apostoliques, des gardes pour sa personne et ces palais, etc. ? Je répondrai que titre, droit, immunité, privilège ne sont pas et n'impliquent pas la souveraineté politique. On peut se demander s'il y avait au moins des raisons graves, des raisons suprêmes, justifiant l'attribution au pape du pouvoir de légiférer et de juger en souverain laïque dans les cas de conflits administratifs concernant l'administration des palais apostoliques, etc. ?

M. Soderini, fidèle à sa thèse, soutient que la souveraineté laïque du pape est confirmée par les dispositions de la loi, par le droit d'asile en matière de délits politiques que le pape garderait, par la nature de l'obligation d'extrader les délinquants communs, obligation qu'il prétend être d'une nature morale et non point juridique, par le fait que la loi des garanties n'ayant voulu que remplacer une justice préexistante de caractère international, a dû en fonder une autre ayant le même caractère. M. Soderini prétend encore que le pape a des sujets véritables, parce que les déclarations des naissances et des décès au bureau de l'état civil municipal de Rome sont faites sur la foi d'un certificat d'un employé du Vatican, sans contrôle de l'autorité municipale ou autre, de sorte que, selon lui, les sujets du pape peuvent être considérés comme des sujets aussi de l'État italien.

Ces arguments et d'autres de la même force — alors même qu'on les suppose l'expression d'une situation purement *de droit* sans mélange de concessions ou égards usités *en fait* par le gouvernement italien — n'ont aucune influence sur la nécessité ou l'utilité réelle ou présumée que le législateur italien aurait dû avoir en vue en disant ou en laissant croire qu'il a reconnu au pape la qualité de souverain laïque dans l'enceinte du Vatican. C'est là une démonstration à laquelle M. Soderini n'arrive pas, faute d'arguments valables. On peut, du reste, se demander s'il était nécessaire pour l'Italie, en vue de sauvegarder les intérêts catholiques dans leurs rapports avec le Saint-Siège, de créer dans la capitale même du royaume un État lilliputien papal. L'interprète, qui néglige cette démonstration, empiète sur le domaine du législateur aussi longtemps qu'il ne trouve pas la moindre base dans les faits et dans les buts de la loi.

## XII

Mieux avisé en ce point et en d'autres encore, M. Bonghi remarque, d'abord, que l'État italien, tout en conférant au pape l'immunité de domicile, n'a pu lui attribuer par là une juridiction pénale ou civile, qu'il s'interdit lui-même sur le sol étranger; ensuite que le pape ne reconnaît pas encore que le territoire où il réside est italien, et que, lorsqu'il se décidera à le reconnaître, il se placera dans une position plus nette, il restera souverain ecclésiastique et cessera d'avoir l'air de prétendre à la souveraineté laïque et de se targuer d'une juridiction pénale et civile *en droit*, et *en fait*, d'une juridiction pour le moins administrative.

M. Bonghi aboutit à cette conclusion parce qu'il envisage la question sous son véritable point de vue, savoir que les principes du droit des gens n'y sont point applicables, comme la cour d'appel de Rome l'a elle-même déclaré. Mais il n'accepte pas le critérium adopté par la cour. Celle-ci a jugé la question Martinucci-Theodoli à la lumière du droit national modéré par la loi des garanties. De là ses égarements lorsqu'elle conteste la juridiction papale parce que le droit commun déclare que tous les citoyens sont égaux devant la loi (constitution de la monarchie, art. 24), que la justice émane du roi (art. 68), et que les citoyens ne sont justiciables que de leurs juges naturels (art. 71). M. Bonghi soutient, au contraire, que les droits et obligations du pape sont une spé-

cialité appartenant au *jus singulare* déterminé par la loi des garanties, que, dès lors, les principes à appliquer doivent se trouver dans celle-ci, sauf à les compléter par le droit national, et que le droit commun détruirait d'emblée le droit singulier créé tout exprès par la loi des garanties; M. Soderini est, en cela, parfaitement d'accord avec M. Bonghi; il admet que cette dernière loi confère au pape l'immunité du domicile (art. 7) et l'exemption des impôts (art. 4) et d'autres droits et privilèges que l'on ne comprend pas devant le droit commun de la monarchie italienne.

Il faut donc résoudre la question de la juridiction papale à la lumière de la loi du 13 mai 1871. Mais celle-ci, tout en n'ayant pas expressément dit que le pape peut nommer des juges et que les juges nommés par lui doivent être réputés *naturels*, n'a pas dit que le pape ne pourrait aucunement nommer certains juges, ni qu'en les nommant il agirait sans autorité. Or, continue M. Bonghi, pour trancher ce point, il faut bien distinguer les dispositions de la loi dites nécessaires dans le but de sauvegarder l'exercice de l'autorité spirituelle du pontife, des dispositions rendues nécessaires par cette simple situation de fait que le pontife est une personne vivante, qu'il administre des choses matérielles et mondaines tout aussi bien que des choses spirituelles. Le pape a des gardes, jouit d'une pension pour sa personne et a la conservation des palais apostoliques, etc. (art. 4), bien qu'il n'en ait jamais profité; il a des huissiers pour afficher ses actes (art. 9); il a le droit de nommer ses employés des postes et télégraphes et ses courriers (art. 12). Le pape doit donc avoir une administration vaste et compliquée, dont il lui appartient de formuler les règlements, de régler l'exercice, de punir les actes par la voie disciplinaire, de pensionner les employés, de pourvoir aux affaires différentes et nombreuses qui en sont l'objet (1).

Le pape aura-t-il, avec ce pouvoir disciplinaire, — que je ne contesterai pas, vu sa nature conventionnelle en général et tout spécialement lorsqu'il s'agit d'employés d'une corporation, commune, province, etc., — aura-t-il, dis-je, le pouvoir répressif? M. Bonghi n'hésite pas à le nier; l'article 3 de la loi, d'ailleurs, en permettant aux citoyens italiens de prendre service comme gardes du pape, ne les exempte nullement de l'obligation du service militaire, et *à fortiori* de la responsabilité pénale devant les lois de l'État. M. Bonghi exclut un

(1) *Nuova Antologia*, 1<sup>er</sup> janvier 1883, p. 104 et suivantes.



pouvoir pareil pour le pape en considération de la portée même de l'immunité du domicile papal. Les autorités italiennes ne pourront instruire un procès ou exécuter un arrêt dans le Vatican, pour des faits ou des actes intervenus dans son enceinte. Cela est dit par la loi (art. 7) et soulève donc un obstacle *de droit* que la cour d'appel de Rome a eu le tort de qualifier de simple obstacle *de fait*. Mais pour les actes et faits intervenus *en dehors* du Vatican, l'obstacle à l'exécution du jugement n'a d'autre valeur que celle d'un fait, et le pape ne pourrait que commettre un abus déplorable en l'opposant.

Envisagée de la sorte, la question devait, pour M. Bonghi, se définir d'après l'idée, que nous lui connaissons déjà, que la loi des garanties a créé une servitude de droit international. Jusqu'à quel point s'étend cette servitude? M. Bonghi n'admet pas la servitude de tolérer dans le Vatican toute sorte de juridiction, comme M. Soderini le voudrait faire; mais il n'adhère pas non plus à l'opinion diamétralement contraire du tribunal et de la cour de Rome, qui n'en admettent aucune. Il refuse au pape une juridiction pénale, il dit qu'on ne doit pas lui en reconnaître non plus une civile proprement dite; mais il soutient que la loi des garanties a accordé au pape, outre une juridiction disciplinaire sans restriction aucune, une autre juridiction proprement administrative, et il donne ainsi raison au pontife Léon XIII, quand celui-ci crée, par son *motu proprio* du 25 mai 1882, des tribunaux administratifs.

Je me permets de douter de la justesse de cette dernière proposition.

### XIII

Examinons de près les arguments que l'éminent publiciste allègue à l'appui de sa thèse en dehors de ceux de caractère général que j'ai déjà eu l'occasion d'apprécier par rapport à la création d'une servitude internationale. Il me faut d'abord revenir à ce dernier sujet, tant pour ramener la discussion à son point de vue que pour rectifier la contradiction qui doit inévitablement se produire quand une loi à tout instant qualifiée de *nationale* est jugée capable d'engendrer une servitude du *droit des gens*.

Chose étrange, en effet, la loi des garanties lierait juridiquement la nation qui l'a faite, elle l'obligerait vis-à-vis des nations étrangères, bien que celui qu'on pourrait considérer comme l'intéressé le plus direct à son existence et application ne l'ait jamais acceptée; elle obligerait la nation

vis-à-vis de cet intéressé qui s'en désintéresse entièrement et s'éclipse lorsqu'il s'agit de dire si la loi a une valeur même pour lui. Je demande bien pardon à M. Bonghi, mais je ne connais pas *en droit* une situation aussi anormale. L'expression même de M. Bonghi qui caractérise la loi des garanties en la qualifiant de *promesse solennelle et publique* et non pas de contrat véritable, montre qu'il a dû oublier la portée d'une promesse pareille. Certes, pareille promesse a une grande valeur, malgré le défaut d'acceptation de la part du pape; mais sa valeur est de fait, elle est politique, elle n'est pas de droit. Tout au plus est-elle une obligation imparfaite, elle n'est pas une convention que le droit international *existant* — ne le remplaçons pas par un simple *desideratum* personnel à un ou nombre de jurisconsultes et publicistes — aurait dû protéger ou protéger réellement. Si les autres nations catholiques reconnaissent au pape, de la même manière que l'Italie, le droit de légation, le caractère de souverain ecclésiastique, etc., cela n'implique nullement que le droit international protège la promesse de l'Italie.

Que le pape profite des motifs *de fait* qui conseillent à l'Italie de ne pas agir avec la papauté d'une manière rigoureusement juridique, on le comprend facilement. Ce qu'on ne saurait comprendre, c'est qu'on oublie que les conventions unilatérales n'obligent qu'à la condition d'être acceptées par celui en faveur duquel elles sont contractées. Ce qu'on ne saurait comprendre, c'est qu'on donne indirectement à une loi dite nationale un caractère international. Et cependant c'est ce qui arrive dans l'espèce du moment que la juridiction, soit administrative, soit civile, est reconnue au pape comme découlant d'une servitude conventionnelle du droit des gens.

On ajoute, pour faire hommage à la loi de l'État italien, ce qui n'en serait, en fin de compte, que la critique la plus violente. Le pape a une vaste administration à entretenir; c'est la loi italienne, que le pape n'a pas acceptée, qui lui en donne le droit; les questions résultant des rapports de droit auxquels cette administration donne lieu, ne sauraient être décidées que d'après les critères et règles adoptés souverainement par le pape pour l'administration même; il faut donc des lois et des juges pour les questions vaticanes, et le pape seul peut faire les lois, nommer les juges; la juridiction italienne serait, d'ailleurs, dans l'impuissance de déterminer les principes de cette administration et d'instruire les procès destinés à les faire

observer en justice, car l'article 7 de la loi des garanties interdit aux autorités italiennes de pénétrer, *sans l'autorisation du pape* dans le Vatican.

L'argumentation ne laisse rien d'inexploré, car son auteur ne néglige même pas de jeter un regard sur l'hypothèse d'un conflit, qui, d'après la loi italienne du 22 juin 1864 abolissant le contentieux administratif, ne serait nullement possible et serait même absurde. Évidemment, ce n'est pas à moi, qui soutiens que l'Italie n'est plus obligée par la loi des garanties qu'en vertu d'une série de considérations de nature morale ou de fait, qu'elle ne l'est pas en tout cas par une servitude de droit de gens, servitude que d'elle seule elle aurait pu créer à sa propre charge, — ce n'est pas à moi, dis-je, que la tentation viendra de contredire M. Bonghi sur ce dernier point.

Soyons clairs. La loi des garanties est à présent un *fait* dont la valeur va s'amointrissant chaque jour, à mesure que l'on constate l'inanité de l'espoir qui l'a fait formuler. Elle reste, elle continue à obliger plus de fait que de droit l'Italie devant les nations catholiques. Le gouvernement et les autorités italiennes se conduisent encore tout comme il y avait lieu de se conduire en 1871, quoique les circonstances se modifient peu à peu. Au fond, l'Italie ne peut que trouver fort commode de se mettre ainsi à l'abri des attaques diplomatiques et des griefs de ses partis tour à tour inquiets. Là est aujourd'hui la véritable portée pratique de la loi et, sous ce rapport, la volonté de l'Église de se conformer à la loi peut bien, en dépit de l'étrange signification que la loi obtient dans la pratique, entraîner l'opinion générale et celle des tribunaux. Sans doute, cette volonté est respectable, elle implique la continuation d'une obligation de droit national sérieuse et rassurante dès son origine, obligation qu'on n'aurait pas le courage de dénoncer comme morte et que des intérêts politiques et moraux d'une grande importance maintiennent en vie par l'assentiment et le désir des pouvoirs de l'État italien et de sa population. Mais que l'on n'exagère pas, que l'on ne se fasse point d'illusions sur une loi dont la valeur consiste presque entièrement à sauvegarder la responsabilité du gouvernement en face du pays, et du gouvernement et du pays en face de l'étranger. L'Italie fait appel aux dispositions de cette loi; voilà la raison de son existence, même vis-à-vis des nations étrangères. Mais personne n'aurait le droit d'interpréter cette loi de telle ou telle façon. Un homme d'État a le devoir de renoncer à faire valoir des droits dont l'utilité est subordonnée à des circonstances

irréalisables pour le moment; ce devoir s'impose également, dans un pays gouverné dans la forme représentative, au Parlement et à la majorité des citoyens honnêtes et intelligents; mais les circonstances changent, et pleine liberté d'action est réservée, en conséquence, au gouvernement (1).

#### XIV

En attendant, et pour faire droit à une situation de fait admise comme exclusivement légale, je relève une chose importante dont M. Bonghi paraît ne faire aucun cas. L'immunité du domicile, pour les faits accomplis dans l'enceinte du Vatican, sanctionnée par l'article 7, ne constitue pas un obstacle *juridique absolu* à l'immixtion des autorités italiennes, du moment que ce même article a soin de réserver les cas d'autorisation papale.

Du moment qu'en 1871 on avait sincèrement en vue l'entente avec le Saint-Siège, cette autorisation ne devait être considérée ni comme impossible, ni comme improbable. Sinon, on aurait fait injure au chef de l'Église et contredit au but même de la loi. La clause de l'article 7 constitue donc une explication nouvelle de l'esprit de la loi. Celle-ci n'excluait donc point la possibilité *juridique* d'une action de la part des juges et autorités italiens dans le Vatican, lors même que les faits dont il y avait à connaître ne s'étaient pas produits en dehors de son enceinte.

Le pouvoir accordé au pape par l'article 7 se réduit ainsi au pouvoir d'imposer une condition légale pour l'exercice d'un droit que la loi n'a nullement enlevé à la monarchie italienne. Il en est de ce droit tout comme du droit du ministère public de poursuivre les coupables de certains délits dont la poursuite est subordonnée à la plainte de la partie lésée. L'immixtion dans l'un cas, la poursuite dans l'autre sont interdites dans la règle, mais la plainte dans l'un des cas, l'autorisation ou demande dans l'autre rendent au principe de la justice son empire, je dis plus, ils nous prouvent qu'il n'y a pas lieu, pour la justice, d'observer une règle qui ne serait plus justifiée. La règle de la plainte et la règle de l'autorisation papale sont également dictées par des raisons

(1) Pour l'étude de la portée politique et juridique de la loi des garanties au point de vue du droit des gens, voir aussi la remarquable dissertation de M. DE HOLTZENDORFF, *Völkerrechtliche Erläuterungen zum italienischen Garantiesetz*, dans le *Jahrbuch für Gesetzgebung*, 1875.

d'ordre général. Dans la plupart des cas, la poursuite pénale, pour certains délits de moindre importance, causerait plus de mal que de bien ; de même on s'est dit que, dans le Vatican, il n'y aura pas lieu, en général, de venger la justice offensée par des délits ou même de la faire prévaloir dans des contestations de droit privé ou autres. Seulement, des cas exceptionnels peuvent se produire, et c'est alors que l'intervention des autorités légitimes devient nécessaire ou convenable.

Tel est le vrai sens de la clause, qui ne prévoit d'ailleurs pas la nécessité de l'autorisation pour la poursuite pénale. Une preuve décisive de l'exactitude de notre interprétation se trouve, à mon avis, dans la situation tout à fait contradictoire et fautive à laquelle la justice est condamnée par la thèse qui accorde au pape une juridiction quelconque, soit même la juridiction administrative seulement, qui, tant que le pape n'abolirait pas le contentieux administratif, absorberait une grande partie de la juridiction civile proprement dite.

M. Bonghi avoue l'insuffisance de la loi des garanties, dont il est le principal auteur. Mais il la fait pire qu'elle n'est, quand il vient soutenir qu'elle abandonne au pape la juridiction administrative, tandis que cette juridiction, comme toute autre, ne pourra jamais être exercée complètement par le pape : à l'exception des cas de juridiction volontaire ou arbitrale, toujours possibles pour certaines affaires, elle ne pourra l'être qu'à *moitié*.

En tant que le pape ou ses ministres ont la qualité de défendeurs au procès, la juridiction du Vatican se déploie librement. Lorsque le pape ou ses ministres sont demandeurs, la situation est exactement renversée; ils doivent suivre le juge du défendeur résidant hors du Vatican. Ainsi, une seule et même loi, ne voulant pas transformer le Vatican en un enfer pour ceux qui s'y trouvent enfermés, — c'est l'expression de M. Bonghi, — aurait songé à ce bel expédient de deux justices différentes suivant que le *hasard* fait que l'intéressé est demandeur ou défendeur. En droit international privé, il se peut aussi que le hasard détermine le juge compétent, mais là les parties intéressées sont sûres, du moins, que le procès se développera et que justice sera faite suivant les principes du droit et indépendamment de la *qualité* du juge même. Et pourtant une loi d'État, d'un État qui a inscrit dans son code civil de 1865 sept articles mûrement pesés contenant les règles pour les cas de conflit des lois nationales et étrangères, n'aurait pas même réussi à faire ce que le droit international privé a fait dès le moyen âge!

Que M. Bonghi veuille garder sa pitié pour les reclus du Vatican, sans assombrir un tableau que la loi des garanties n'a pas inventé. Celle-ci a été faite dans une prévision différente, elle a dû supposer qu'il n'y aurait pas de reclus au Vatican. Elle s'est trompée sans doute, elle a même eu tort, peut-être, de se laisser aller à une espérance aussi hardie; mais n'était-ce pas là sa seule justification, sa raison d'être?

Non, la loi des garanties n'a nullement fait un lit de Procuste au pape. Le chef suprême de l'Église n'a pas même besoin des consolations qu'on veut bien lui offrir en lui attribuant une juridiction administrative. Il a bien plus que ce misérable pouvoir temporel. Sa personne est sacrée et inviolable, le droit de légation lui est reconnu avec l'immunité domiciliaire; il est libre, s'il le veut, de régler les affaires de son administration de façon à soumettre toutes les contestations qui les concernent à des juges librement choisis par les intéressés. Les conclaves sont également libres dans tous les rapports spirituels. L'Italie n'aurait rien à voir dans tout cela. Mais elle ne saurait permettre au pape de s'arroger l'exercice d'un pouvoir essentiellement laïque et souverain. L'usurpation n'aurait pas, *en fait*, de bien graves conséquences, précisément par ce qu'*en fait* l'usurpateur n'a rien ou presque rien à y gagner.

C'est pourquoi les jugements du tribunal et de la cour d'appel de Rome, dans le procès Martinucci-Theodoli, — toute réserve faite quant à leurs motifs, — sont parfaitement fondés dans les principes du droit en général, ne rencontrent pas d'obstacles dans la loi des garanties en particulier, et y trouveraient même un appui solide. En appliquant, d'ailleurs, les règles de procédure concernant les actions juridiques intentées contre la liste civile du roi, le tribunal et la cour d'appel se sont conformés aux principes généralement admis sur l'interprétation des lois.

M. Bonghi est, naturellement, de l'avis opposé, et voici les raisons qu'il allègue :

1<sup>o</sup> L'administration pontificale, dit-il, n'est pas l'administration d'une propriété privée, mais d'une rente annuelle d'argent allouée par l'État dans un but d'utilité publique, et ce caractère elle ne le perd pas par cela seul que le pape se refuse à prendre cet argent et le remplace par les offrandes du monde catholique;

2<sup>o</sup> Le pape est lui-même l'administrateur suprême de cette rente et le juge des contestations qui naissent par suite de l'administration, ce qu'on ne peut dire du roi;

3° Les juges appelés à connaître des contestations relatives à la liste civile sont nommés par le roi, ce qu'on ne peut dire pour le pape;

4° Les matières du contentieux administratif ne sont pas déferées partout, comme en Italie, aux tribunaux ordinaires, et il ne sied pas d'appliquer à l'administration papale les règles d'après lesquelles la loi de 1864 a aboli en Italie le contentieux administratif.

La réponse à ces objections n'est pas difficile à faire. D'abord, M. Bonghi se hâte trop de regarder comme entièrement identique le rapport de droit, soit que le pape accepte la dotation que l'Italie lui a offerte pour l'entretien des palais, etc., soit qu'il ne l'accepte pas. En acceptant la dotation, le pape ferait un acte qu'on pourrait positivement, formellement interpréter comme une acceptation de la loi même des garanties, tandis que, pour l'usage des palais, etc., il n'a eu l'occasion de faire aucun acte positif et formel ayant une signification pareille. La différence n'est donc pas sans conséquence juridique par rapport à la valeur même de la loi des garanties. En second lieu, le but de la rente est, à la vérité, l'utilité publique; mais ce même but ne prouve-t-il pas alors que c'est la loi de l'État qui défend d'administrer les palais, etc., dans un but d'ordre privé, et, cela étant, n'en faut-il pas conclure que le pape, comme administrateur, n'est qu'un simple particulier et qu'on peut fort bien lui intenter un procès en sa qualité d'administrateur de par la délégation de l'État? Il est inutile de réfuter la quatrième remarque : l'hypothèse de l'inconvenance et de l'absurdité — le mot est de M. Bonghi — de l'application de la loi italienne sur le contentieux administratif n'a de sens que pour sa thèse à lui, et non pas pour celle qui dénie au pape toute juridiction, et aussi la juridiction administrative. Je le répète, en de telles circonstances de fait, la cour d'appel de Rome a fort bien fait de suivre les principes qui régissent les actions judiciaires intentées à la liste civile.

M. Bonghi estime-t-il que la juridiction administrative n'implique nullement l'exercice d'un pouvoir souverain politique? Ou bien pense-t-il que la loi des garanties l'a conférée au pape? Dans l'une et dans l'autre hypothèse, il se tromperait. Qui dit juridiction dit pouvoir souverain, et la juridiction administrative est le pouvoir souverain laïque tout aussi bien que le sont la juridiction pénale et la civile. Quant aux dispositions de la loi des garanties à cet égard, il serait superflu de reproduire ici les raisons qui ne permettent en aucune façon d'admettre que cette loi a sanctionné une servitude internationale, tandis qu'elle

n'est qu'une loi nationale, non acceptée par celui qui devait l'accepter pour en faire une loi *parfaite* (1).

Toute loi, en général, a force obligatoire dès que la volonté de son auteur s'est manifestée dans les formes requises pour sa validité. Il fallait à la loi des garanties, pour qu'elle fût complète dans toutes ses parties, l'acceptation de la part de celui pour qui elle avait été faite. En effet, elle offre au pape des titres, des droits, des immunités, des privilèges, inconcevables en droit commun; elle est une loi constitutionnelle (*constitutiva*), comme M. Bonghi même l'a justement qualifiée. On ne peut méconnaître que, pour lier juridiquement l'État constituant, les lois de cette nature doivent être suivies de l'agrément ou de l'acceptation de celui au profit duquel l'État s'oblige. Elles sont, quant à la forme et aux conditions de leur perfection, une sorte de contrat; mais l'une des parties contractantes étant un souverain, et l'autre ne l'étant pas, ces lois n'atteignent leur perfection, vis-à-vis de la partie avantagée, que par le fait de son consentement explicite ou implicite.

Cette dernière conclusion ne doit pas paraître sans fondement à quiconque est convaincu, comme on l'est en général, que la loi des garanties peut être révisée, modifiée, abrogée par la volonté de son auteur. Parcille faculté appartient toujours à l'État, lors même qu'il s'est obligé par concordat avec le Saint-Siège. Mais on ne peut confondre un concordat, qui ne concerne que des rapports spirituels, avec la loi des garanties, titre premier de la loi dont le titre second règle aussi les relations de l'État avec l'Église.

## XV

Il est temps de terminer cette étude déjà trop longue.

La situation juridique du pape à Rome est l'une des plus singulières que le droit moderne puisse se représenter, elle est même unique au monde. Les causes en sont multiples et complexes. Entre les faits dont elles résultent règne même la contradiction la plus frappante.

L'esprit antilibéral que déploie l'Église romaine soulève, particulièrement de notre temps (2), toutes sortes de méfiances de la part des États,

(1) Cp. SAVIGNY, *System des heutigen Römischen Rechts*, IV, § 203 : *Ungültigkeit der juristischen Thatsachen*, et les pandectaires et civilistes en général.

(2) Voir, entre autres, l'étude de M. E. NYS, *Le droit international et la papauté*, dans cette *Revue*, t. X, p. 501-538; elle a été traduite en anglais sous le titre : *The papacy considered in relation to international law*, Londres, 1879.



qui se sentent forcés de prendre des mesures pour se défendre et protéger l'esprit laïque et libéral de leurs populations, tout en devant pourvoir à ce que les consciences de leurs sujets catholiques ne soient pas blessées par suite de ces mesures mêmes.

Cet ordre de choses exercé une influence extrêmement fâcheuse sur les rapports de droit et de politique entre les divers États et l'Église. L'Italie, en particulier, est placée en face d'un pouvoir qui, tout en étant spirituel, représente cependant une politique séculière, par cela seul qu'il tire sa force principale d'intérêts mis sous la protection des États étrangers. Elle s'est donc vue, en 1870, et se voit aujourd'hui encore amenée à tenir une conduite fort prudente vis-à-vis de l'Église et des populations catholiques. Sa loi des garanties, en faisant à la papauté une position juridique tout à fait spéciale, a prouvé qu'elle sait et veut ménager et respecter tous les droits comme tous les intérêts légitimes en cause. Mais on glisse facilement dans l'arbitraire dès qu'on prétend attribuer à cette loi nationale la vertu de créer une servitude internationale, et de créer cette servitude non pas en faveur d'un État ou d'une personne spécialement protégée par le droit des gens, mais d'un simple pouvoir spirituel dépourvu, comme tel, de toutes les qualités nécessaires pour être un sujet du droit international. Et d'arbitraire en arbitraire, on arrive à faire d'une loi d'État souverain une source de droits politiques pour ce pouvoir spirituel; on arrive, en effet, à conférer à celui-ci le pouvoir législatif et judiciaire.

Le caractère unilatéral de la loi des garanties lui enlève toute force *juridique* pour l'État italien qui l'a sanctionnée. La force *politique* que les circonstances de fait et les intérêts des nations catholiques lui attribuent est remarquable et extraordinaire. Mais les circonstances de fait et les intérêts peuvent varier encore; ils se modifient souvent assez profondément et exercent, par là, une influence décisive sur la force politique de la loi. L'Italie s'en souviendra le jour où une modification de ses relations politiques avec ses sujets catholiques et les populations catholiques étrangères lui fera un devoir de revenir sur son œuvre de 1871, ne fût-ce que dans le but de mettre le pouvoir exécutif à l'abri des griefs de la diplomatie étrangère ou du Parlement national.

En attendant, il faut que les juges italiens accomplissent leur devoir. A la sagesse politique des hommes d'État et du gouvernement de faire le reste, ainsi qu'au pape même et à ses fidèles, s'ils ont à cœur les vrais intérêts de la paix religieuse et du monde catholique.