

DOMINIQUE LE TOURNEAU

LA MISSION *AD EXTRA* DES REPRÉSENTANTS PONTIFICAUX (*)

Première partie: Brève synthèse historique de la figure du représentant pontifical des origines à nos jours. — Section I: L'apparition et le développement de la personne du représentant pontifical. — Section II: Le changement de perspective opéré par le concile Vatican II. — Deuxième partie: Les fonctions des représentants pontificaux dans leur mission *ad extra*. — Section I: Les légats pontificaux et les États et les communautés politiques. — Section II: Les légats pontificaux et les organisations internationales. — Conclusion.

L'existence d'envoyés pontificaux est presque aussi ancienne que l'Église elle-même. L'on trouve, en effet, très tôt des représentants des évêques et du Pontife romain aux conciles, sans conteste possible à partir du concile d'Elvire, en l'an 300. Toutefois, ce n'est que bien plus tard qu'il sera possible de parler de véritables représentants pontificaux, au sens où nous l'entendons de nos jours.

Nous nous proposons ici d'analyser brièvement le rôle assigné aux représentants pontificaux *auprès des États* et *auprès des organisations internationales*. Nous devons donc, dans la mesure du possible, faire abstraction de leurs fonctions auprès des Églises particulières des pays dans lesquels ils sont nommés. Toutefois ce dernier rôle ne saurait être passé sous silence, étant donné son importance et le lien qu'il peut avoir avec la fonction diplomatique des représentants pontificaux.

Il nous a semblé utile, pour bien comprendre la place actuelle des légats du pape, dans une première partie de peindre, d'esquisser

(*) Texte de la communication écrite présentée au VIIIème Congrès International de Droit Canonique, à Lublin, septembre 1993.

serait plus exact, un tableau historique de l'évolution à la fois de la figure et des fonctions du collaborateur du Pontife romain, objet de notre étude. Nous pourrions ainsi fixer notre attention dans la seconde partie sur les fonctions qui leur sont dévolues aujourd'hui auprès des États et des instances internationales par le Code de droit canonique et que la pratique confirme⁽¹⁾.

Première partie: Brève synthèse historique de la figure du représentant pontifical des origines à nos jours⁽²⁾.

Tout rappel historique en la matière doit nécessairement porter en premier lieu sur l'émergence progressive et l'affermissement de la figure du représentant pontifical au long des siècles, avec les évolutions successives et les menaces qui ont pu se faire jour par moment (section I) pour mieux faire ressortir la nouvelle façon dont elle est appréhendée depuis le concile Vatican II (section II).

Section I: L'apparition et le développement de la personne du représentant pontifical.

C'est vers la fin du XV^e s. que les Pontifes romains commencent vraiment à ressentir la nécessité d'avoir des représentants stables auprès des cours: l'obtention de la paix entre le roi de France et l'empereur d'Allemagne qui devait permettre de réunir le concile de

(1) L'on trouvera de nombreuses précisions, aussi bien sur l'histoire des légats que sur la situation présente, dans J.-B. d'ONORIO, «Le Saint-Siège et le droit international», *Le Saint-Siège dans les relations internationales (sous la dir. de J.-B. d'Onorio)*, Paris, Cerf-Cujas, 1989, p. 9-70. On lira aussi avec profit *La Pontificia Academia ecclesiastica (1701-1951)*, Cité du Vatican, Lib. Ed. Vaticana, 1951.

(2) Pour toute cette partie historique, l'on se référera à l'ouvrage fondamental de M. OLIVERI, *Natura e funzioni dei legati pontifici nella storia e nel contesto ecclesiologico del Vaticano II*, Libreria Editrice Vaticana, 2^e éd., 1984. Cf. aussi L. CHEVAILLER, «Les nonces. Évolution des nonciatures aux XIX^e et XX^e siècles», *Histoire du Droit et des Institutions de l'Église en Occident (sous la dir. de G. Le Bras et J. Gaudemet)*, T. XVII. Le droit et les institutions de l'Église catholique latine de la fin du XVIII^e siècle à 1978. Organismes collégiaux et moyens de gouvernement, Paris, Cujas, 1983, p. 363-390; L. DE ECHEVERRÍA, «Funciones de los legados del Romano Pontífice. El motu proprio "Sollicitudo Omnium Ecclesiarum"», *Revista Española de Derecho Canónico* 25 (1969), p. 573-636; L. MARINI, *The Apostolic Delegate: His Role in Ecclesiastical Law*, Washington, The Catholic University of America, 1983.

Trente, la défense des États chrétiens contre le péril turc et les différends territoriaux entre l'État pontifical et les autres États de la péninsule italienne, la république de Venise en premier, y sont pour quelque chose. Mais ce sont d'abord les autres États qui envoient des représentants auprès du Saint-Siège. C'est ainsi que Milan et Venise sont représentés dès 1488. Pour l'Église, cet usage d'envoyer des représentants permanents auprès des États ne commence vraiment qu'avec Sixte IV (1471-1484) et Alexandre VI (1492-1503), de manière encore modeste. Mais si la figure du nonce permanent prend corps, cela ne veut pas dire qu'une nonciature permanente existe aussi: il faudra plus de temps, celui de l'expérience et de l'épreuve des faits, pour que celle-ci se mette en place. Au point que ce n'est que sous le pontificat de Grégoire XIII (1572-1585) que cette institution est clairement organisée: les nonciatures deviennent des organes réguliers de gouvernement pontifical, suivant des règles de fonctionnement bien précises, auprès des seules monarchies. La terminologie, avec ses différents échelons et des traitements distincts (légats, nonces, internonces) est arrêtée aussi. Enfin il est de règle que le représentant officiel de l'Église soit évêque ou archevêque, au moins auprès des monarches non italiens.

L'on s'est demandé si l'ancienne figure de l'apocrisiaire n'était pas un ancêtre des nonces de l'époque moderne et contemporaine. Certains auteurs le contestent⁽³⁾. L'apocrisiaire, qui représentait le pape auprès de l'empereur à Constantinople, était en fait «le symbole et l'instrument d'une alliance entre l'Église et l'Empire»⁽⁴⁾: il représentait auprès de l'empereur la doctrine et les intérêts spirituels de l'Église de Rome avec, par conséquent, un poids et une portée autre que ceux des apocrisiaires des patriarches d'Alexandrie, d'Antioche et de Jérusalem. Mais il est tout de même difficile de voir dans l'apocrisiaire un véritable représentant diplomatique du pape à Constantinople, car, compte tenu du contexte politique et de la nature des relations d'alors entre l'Église et la communauté civile, l'apocrisiaire se limite à mettre en rapport deux autorités complémentaires au sein d'une même société, non deux autorités

(3) C'est le cas de K. WALF, *Die Entwicklung des päpstlichen Gesandtschaftswesens in dem Zeitabschnitt zwischen Dekretalenrecht und Wiener Kongress (1159-1815)*, Munich, 1966, p. 63.

(4) M. OLIVERI, *Natura e funzioni...*, o.c., p. 81.

distinctes d'une même nature, comme ce serait le cas de deux gouvernements.

Le *Decretum* de Gratien ne nous apprend pas grand chose sur le sujet qui nous occupe. Les *Décrétales*, elles, sont une source d'information plus explicite: nous y reviendrons à propos des fonctions du représentant du Pontife romain qu'elles décrivent.

Ce qui est certain, c'est que lorsque la nouvelle figure du nonce apostolique se met en place, son détenteur ne pourra jamais être tenu pour un simple ambassadeur, car il n'a jamais été en charge des seuls intérêts politiques et diplomatiques du Siège apostolique, mais s'est vu toujours confier aussi une mission auprès des Églises du territoire sur lequel il était accrédité⁽⁵⁾, mission qui n'a fait que s'accroître à la mesure de l'engagement des Pontifes romains dans la réforme du monde catholique, principalement sous le pontificat de Paul III (1534-1549). Le concile de Trente accentue cette tendance, en revalorisant le rôle des évêques et en restreignant les pouvoirs et les facultés des nonces, appelés cependant à intervenir de façon décisive dans la nomination des évêques.

Grégoire XIII (1572-1585) donne leur forme stable aux nonciatures apostoliques. Même les fonctions diplomatiques des nonces sont teintées de religion. De fait, dans le cadre des relations avec les États, les nonces ont pour mission de défendre le libre exercice de la juridiction ecclésiastique face aux prétentions du pouvoir civil ainsi que de favoriser le maintien et la consolidation de la paix et de l'union entre les princes chrétiens.

Sous l'influence du gallicanisme, et de ses différentes mutations nationales, le Saint-Siège est amené à défendre le rôle, premier pour lui, de ses représentants auprès des Églises locales. En effet, tout un courant se dessine qui, s'il reconnaît au Siège apostolique le droit d'envoyer dans des circonstances particulières des légats extraordinaires munis de pouvoirs de juridiction, lui nie en revanche tout droit d'avoir des légats ou des nonces stables et ordinaires, dotés pareillement de pouvoirs de juridiction. Pour ces théoriciens, il s'agirait d'un abus à l'encontre des évêques⁽⁶⁾. Le

(5) Cf. H. BIAUDET, *Les Nonciatures apostoliques permanentes jusqu'en 1648*, Helsinki, 1910, p. 4.

(6) En ce sens, Marc-Antoine De Dominicis, Edmond Richer, Fébronius et Eybel.

Saint-Siège riposte par la *Responsio super Nunciaturis* de Pie VI⁽⁷⁾. Cette réponse adressée aux évêques de Mayence, Trêves, Cologne et Salisbury est destinée précisément à prouver, en recourant à des arguments historiques, théologiques et juridiques, le droit de l'Église à envoyer des nonces, extraordinaires et ordinaires, et de leur octroyer un pouvoir stable de juridiction.

Une nouvelle attaque dans le même sens est déclenchée quelque vingt ans plus tard en Espagne. Le gouvernement d'alors entendait confiner les nonces au rôle d'ambassadeur d'une puissance temporelle et donc leur refuser toute fonction d'ordre religieux. Dans une lettre du 9 janvier 1802, le cardinal Consalvi, secrétaire d'État, doit alors rappeler que «la souveraineté temporelle de Sa Sainteté est purement secondaire par rapport à son apostolat suprême». À la fin de ce même XIX^e s., sous le pontificat de Léon XIII, le débat est relancé par le biais d'un article publié dans le *Siglo futuro*, sous le titre «La misma cuestión». Le cardinal Iacobini, nonce à Madrid, répond par une lettre en date du 9 mars 1885 dont le rappel des compétences des légats pontificaux en matière de rapports entre l'Église et les États intéressent plus directement notre propos.

Le nonce résume d'abord le contenu de l'article. Il y est affirmé que dans les matières relatives à l'ordre civil et à l'ordre religieux, plus qu'au nonce c'est aux évêques qu'il revient d'intervenir pour réprover en cas de besoin la conduite d'un gouvernement, car ils sont plus libres d'agir que celui-ci, qui est mû par des motifs humains. À eux de veiller aux rapports intérieurs et substantiels entre l'Église et la communauté politique, indépendamment de l'autorité du nonce. À ce dernier sont réservées les relations extérieures et diplomatiques d'ordre public.

Puis l'auteur réaffirme la doctrine classique de l'Église, et d'abord la véritable primauté du pape, pasteur et évêque de l'Église universelle, habilité à intervenir avec autorité dans toutes les affaires de n'importe quel diocèse, de communiquer avec les pasteurs et les fidèles, soit directement soit par le truchement de ses légats ou de ses représentants auxquels il confie l'exercice de son autorité dans la

(7) *Sanctissimi Domini Nostri Pii Papæ Sexti Responsio ad Metropolitanos Moguntinum, Trevirenses, Coloniensem et Salisburgensem super Nunciaturis Apostolicis die 14. Novembris 1789*; cf. L. CHEVALLER, «Représentation diplomatique du Saint-Siège», *Dictionnaire de Droit Canonique*, Paris, t. VII, 1965, col. 838-863.

mesure où il l'estime opportun. Le nonce n'a donc d'autre mission et d'autre autorité que celles qui lui ont été confiées par le Pontife romain. En théorie, ce dernier pourrait lui assigner une mission purement diplomatique, sans aucune autorité à l'égard des pasteurs et des fidèles du pays auprès duquel il est accrédité. Dans la pratique, tel n'est pas le cas. Les évêques sont donc tenus de reconnaître cette autorité. Ils gardent, tout comme les fidèles, le droit de recourir au Siège apostolique s'ils jugent que le nonce a outrepassé sa mission ou a abusé de son pouvoir. Mais le nonce n'a aucunement à leur rendre compte de la façon dont il s'en acquitte: il n'en est redevable qu'à celui dont il a reçu et la mission et l'autorité nécessaire à son accomplissement.

L'on ne devait pas en rester là, en un siècle dit de «libéralisme». Le nonce en Belgique s'étant vu intimer l'ordre de quitter le pays, alors que le Saint-Siège soutenait les évêques à propos d'une loi sur l'enseignement et l'éducation dans les écoles, Léon XIII défend le droit et le pouvoir du Pontife romain d'envoyer des nonces ou des légats auprès des populations catholiques et de leurs souverains, en raison de son autorité «très large» de primauté qu'il a reçue de Dieu à l'égard de l'ensemble de l'Église⁽⁸⁾.

Le pape trouve l'occasion de réaffirmer sa pensée sur le rôle de ses représentants peu après l'ouverture d'une délégation apostolique aux États-Unis. Dans une lettre adressée aux évêques de cette nation⁽⁹⁾, il affirme qu'en envoyant ses légats il agit en conformité avec ses prédécesseurs depuis les tout premiers siècles de l'Église. Il le fait en ayant conscience de ses droits et de ses devoirs envers toutes les Églises et envers leurs pasteurs. Il entend renforcer les liens réciproques, tout en respectant le pouvoir et les droits des évêques, qui les détiennent directement du Christ. Il veut leur apporter une aide et favoriser la concorde. Enfin, le Pontife romain a également en vue le bien de la nation dans laquelle il envoie son légat.

À l'actif du pontificat de Léon XIII il faut encore mentionner la lettre à l'évêque de Saint-Flour sur les relations entre l'Église et

(8) «Allocutio "Summi Pontificatus" habita die XX augusti MDCCCLXXX ad S.R.E. Cardinales in ædibus Vaticanis». *Leonis XIII Pontificis Maximi Acta* 2, p. 114-122.

(9) Lettre «Longiqua Oceani spatia», 6 janvier 1895, *Leonis XIII Pontificis Maximi Acta* 15, p. 3-21.

l'État⁽¹⁰⁾. L'Église catholique ne s'oppose par principe à aucune forme de gouvernement, car mise en œuvre avec justice et prudence elle peut contribuer au bien du peuple. L'Église vise avant tout la croissance de la religion et le salut des âmes. Il s'agit pour elle de biens suprêmes, de principes orientant toute son action. Le Siège apostolique respecte l'autorité civile et exerce envers elle son droit de légation active et passive et entre en rapport avec elle pour toutes les matières dans lesquelles l'Église et l'État sont tous deux intéressés.

Cette théorie, et cette pratique de l'Église, se retrouvent dans le code de droit canonique de 1917. Son c. 267 § 1 définit en termes généraux les fonctions des nonces et des internonces en tant que représentants auprès des États: «Fovent, secundum normas a Sancta Sede receptas, relationes inter Sedem Apostolicam et civilia Gubernia apud quæ legatione stabili funguntur». D'autre part, le code restreint la fonction des légats dans le domaine interne à l'Église au devoir de veiller à l'observation des canons et de la discipline ecclésiastique et d'informer sur l'état des Églises. C'était confiner les représentants du Pontife romain à un rôle purement administratif, voire bureaucratique, mal insérée dans la finalité globale de l'Église.

Autrement dit, à une époque où les États pontificaux ont disparu et, avec eux, le pouvoir temporel du pape, non seulement le caractère diplomatique des légats pontificaux n'en a pas été affecté mais, tout au contraire, la papauté le réaffirme et le défend avec vigueur en même temps que l'activité diplomatique des différents États auprès du Saint-Siège le manifeste de façon indéniable et éclatante⁽¹¹⁾. Même si le rôle spirituel des nonciatures s'accroît, la place que le Saint-Siège occupe alors sur la scène internationale est éloquente⁽¹²⁾.

(10) Lettre du 28 novembre 1890, *Leonis XIII Pontificis Maximi Acta* 10, p. 326.

(11) Et quand le traité du Latran instituera la Cité du Vatican, il permettra «une véritable révolution dans l'ordre des relations entre l'Église et le monde» (Ph. LEVILLAIN-F.-C. UGINET, *Le Vatican ou les frontières de la grâce*, Paris, Calmann-Lévy, 1984, p. 16).

(12) Le nombre de pays ayant des relations diplomatiques avec le Saint-Siège passe de 16 en 1871 à 27 avant la signature des accords du Latran en 1929. Dans le même temps, le Saint-Siège signe au moins 32 concordats et accords avec des États. Il intervient également à treize reprises pour une médiation ou un arbitrage dans des conflits

Le Pontife romain possède donc le droit fondamental, *nativum*⁽¹³⁾ et *independens*, « de nommer des légats ou de les envoyer soit auprès des Églises particulières dans les divers pays ou régions soit en même temps auprès des États et des autorités publiques, ainsi que de les transférer et révoquer, en respectant cependant les règles du droit international en ce qui concerne l'envoi et le rappel des légats accrédités auprès des États » (c. 362)⁽¹⁴⁾. Tandis que la fonction de « légation interne » auprès des Églises particulières est unilatérale, en ce sens qu'elle provient de l'office primatial du Pontife romain, et est donc réglée exclusivement par le droit canonique, la fonction de « légation *ad extra* » auprès des États requiert nécessairement l'accord des deux parties, et est donc réglée par la partie du droit international qu'est le droit diplomatique. « Les règles du droit international » évoquées au c. 362 ont été fixées le 18 avril 1961 par la Convention de Vienne⁽¹⁵⁾ (art. 4): l'État qui entend accréditer un chef de mission doit d'abord s'assurer qu'il obtient l'assentiment de l'État *ad quem*. Le *placet* est transmis par « note verbale » si la réponse est affirmative et oralement dans le cas contraire⁽¹⁶⁾.

Le choix des représentants pontificaux ne répond plus à la règle de l'art. 8 de la Convention de Vienne, d'après lequel il devrait être effectué parmi les ressortissants de l'État accréditeur. Les États pontificaux ont disparu depuis plus d'un siècle. Et le concile Vatican II a demandé que les membres des dicastères romains, « ainsi que les légats du Pontife romain » soient pris, autant que faire se peut, dans les différentes régions de l'Église⁽¹⁷⁾, consacrant ainsi le principe d'une internationalisation du personnel au service du Saint-Siège⁽¹⁸⁾.

entre nations entre 1870 et 1914 (cf. D. LE TOURNEAU, « *Saint-Siège ou Siège apostolique* », *Dictionnaire historique de la papauté*, Ph. LEVILLAIN dir. 4, p. 1537-1541; « La formule de Cavour "L'Église Libre dans l'État Libre" et ses conséquences », *Cuadernos Doctorales*, Vol. 12, Pampelune, 1994, p. 497-568).

(13) Droit vraiment naturel, « qui provient de la nature même de l'Église, société à caractère suprême dans l'ordre spirituel » (*Communicationes* 14 [1982], p. 185).

(14) Cf. G. PARO, *The Right of Papal Legation*, Washington, The Catholic University of America, 1947.

(15) Ratifiée par le Saint-Siège le 2 avril 1964.

(16) En acceptant les lettres de créance du légat, le gouvernement concerné prend acte du caractère à la fois spirituel et temporel de l'autorité du Pontife romain.

(17) Décr. *Christus Dominus*, n. 10.

(18) Cf. J.-B. d'ONORIO, *Le pape et le gouvernement de l'Église*, Paris, Fleurus-Tardy, 1992, en particulier p. 535-536.

Les légats pontificaux ont certes un passeport diplomatique du Vatican, mais celui-ci n'emporte pas la citoyenneté vaticane, sauf pour le personnel d'origine italienne⁽¹⁹⁾.

Section II: Le changement de perspective opéré par le concile Vatican II.

Le code de droit canonique de 1983 pose aux c. 362-367 les principes généraux relatifs aux légats pontificaux⁽²⁰⁾. Ces normes doivent être comprises dans le contexte du concile Vatican II, puisque le code est la traduction en langage canonique des dispositions, indications et orientations conciliaires. C'est pourquoi les canons sur les légats doivent être complétés par les normes du motu proprio *Sollicitudo omnium Ecclesiarum* qu'ils ne modifient pas, motu proprio qui accomplit la réforme voulue par les pères conciliaires⁽²¹⁾.

Significatif est le renversement réalisé dans la présentation des fonctions du représentant pontifical par rapport au code de 1917. Ce qui est premier maintenant, ce sont ses fonctions auprès des évêques et des fidèles⁽²²⁾, afin de bien mettre en valeur le renouveau ecclésiologique conciliaire, notamment la présentation de l'Église comme étant surtout une communion d'Églises ou un corps d'Églises, dont les pasteurs doivent agir en communion entre eux et avec l'évêque de Rome. Les représentants pontificaux sont ainsi appelés à servir la communion puisqu'ils sont étroitement associés à la mission particulière, d'unité et d'universalité, du Siège de Pierre dans l'Église⁽²³⁾. Les fonctions des légats auprès des

(19) Cf. Accords du Latran, art. IX.

(20) La figure du pro-nonce créée en 1965 a été supprimée, d'après une simple note de la nonciature apostolique au Zaïre, en date du 13 décembre 1992.

(21) Pour une étude plus complète, cf. D. LE TOURNEAU, «Les légats pontificaux dans le Code de 1983, vingt ans après la constitution apostolique "Sollicitudo omnium Ecclesiarum"», *L'Année Canonique* 32 (1989), p. 229-260; H. Fr. KOECK, *Die völkerrechtliche Stellung des heiligen Stuhls*, Berlin, 1975, p. 296-304.

(22) «La fonction principale et propre», dit le m.p. *Sollicitudo omnium Ecclesiarum*, art. IV § 1; «la charge principale», précise le c. 364.

(23) Cependant la première mouture du c. 362 du code de 1983 plaçait encore en premier la mission auprès des sociétés politiques, et la proposition du secrétaire et d'un consultant d'inverser les termes, pour être plus en accord avec l'esprit et la lettre du m.p. *Sollicitudo omnium Ecclesiarum* n'était alors pas retenue (*Communicationes* 12

États⁽²⁴⁾ et des organisations internationales ne sont mentionnées qu'en second.

Le préambule du motu proprio apporte un long développement sur ce point. Paul VI y rappelle d'emblée le « droit inhérent »⁽²⁵⁾ à la fonction spirituelle du Pontife romain d'envoyer des représentants auprès des États où l'Église catholique est enracinée ou, du moins, présente d'une certaine manière. Et ce, parce que les deux sociétés visent le bien commun d'un même sujet, la personne humaine⁽²⁶⁾. De sorte qu'elles sont amenées à s'entendre pour que l'homme soit à même d'obtenir, avec l'aide de la grâce de Dieu, son salut éternel, ce qui ne peut manquer, ici-bas, d'avoir des répercussions favorables sur la prospérité et la paix de la société civile.

L'Église catholique possède, certes, une personnalité internationale⁽²⁷⁾, mais elle est et reste à tout moment une réalité complexe, à la fois divine et humaine. Par conséquent, son aspect institutionnel et juridique doit toujours être considéré en rapport avec la finalité surnaturelle de l'Église, finalité qui transcende les aspects terrestres. C'est pourquoi, cet aspect diffère nécessairement de l'aspect institutionnel et juridique de la communauté politique. Toutefois, « l'Église et l'État ont parfois la même finalité ». Il est donc nécessaire que, pour le bien de la personne humaine ou des communautés, ils se consultent et s'accordent.

[1980], p. 237-238). La même question s'est posée, et a été tranchée dans le même sens négatif, à propos du futur c. 365 (c. 181 du Schéma) (*Ibid.*, p. 240-241).

(24) Le texte primitif faisait état de l'envoi de légats « ad societates politicas civiliaque gubernia » en conformité avec le c. 267 du code de 1917 et le m.p. *Sollicitudo omnium Ecclesiarum*, art. I § 2 et 3, art. II § 2. Ce deuxième terme a été supprimé d'entrée de jeu, car « les légats sont envoyés auprès des sociétés civiles, non des gouvernements » (*Communicationes* 12 [1980], p. 237-238).

(25) Cfr. D. LE TOURNEAU, « Los derechos nativos de la Iglesia, independientes del poder civil », à paraître dans *Ius Canonicum*.

(26) Cf. R. SOBANSKI, « La mission et le pouvoir de l'Église vis-à-vis de l'ordre temporel », *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del Profesor Pedro Lombardía*, Madrid-Pampelune, Universidad Complutense-Universidad de Navarra-Editoriales de Derecho Reunidas, 1989, p. 1085-1093. L'auteur écrit à la p. 1093: « Le critère de ces relations n'a pas sa source dans le profit des institutions, mais dans le service en faveur des hommes, des mêmes hommes, qui est une obligation de l'Église et de l'État ».

(27) Cf. D. LE TOURNEAU, « Saint-Siège ou Siège apostolique », *Dictionnaire historique de la papauté*, o.c.

Cette concertation a pour objet principal: *a)* établir, encourager et confirmer des liens de compréhension mutuelle, de coordination et de collaboration; *b)* éviter tout différend et régler ceux qui pourraient surgir; *c)* sauvegarder la liberté d'action de l'Église, afin de lui permettre de remplir la mission qu'elle a recue de Dieu; *d)* assurer les autorités politiques des desseins pacifiques de l'Église, dont ils n'ont rien à craindre, car son action n'est pas de domination mais de service, et s'inscrit donc au bénéfice de la société civile; *e)* apporter à cette dernière l'aide précieuse de ses énergies spirituelles et de ses institutions en vue de garantir le bien commun de la société⁽²⁸⁾.

En dernière instance, le dialogue Église-État vise à combler l'aspiration profonde des hommes à la paix entre les nations, à la tranquillité internationale et au progrès harmonieux des peuples. Le motu proprio renvoie ici fort opportunément au préambule de la constitution pastorale *Gaudium et spes* (n. 1-3). Il y est affirmé que, nullement poussée par des ambitions terrestres, mais uniquement animée du désir de réaliser l'œuvre de salut du Christ, l'Église est porteuse d'un message de salut à l'adresse de tous les hommes et, vivant dans le monde, en partage les joies, les espérances, les tristesses et les angoisses. Profondément solidaire du genre humain et de son histoire, elle lui témoigne de son respect et son amour en lui apportant la lumière de l'Évangile et les énergies salvatrices de son divin fondateur. Elle entend ainsi contribuer à sauver la personne humaine et à édifier la société humaine. On le voit bien, «l'Église n'a aucune ambition politique»⁽²⁹⁾. Elle est et reste neutre à l'égard des conflits entre les États, comme l'établissait solennellement le traité du Latran, à son art. 24: «Le Saint-Siège, quant à la souveraineté qui lui appartient même dans le domaine international, déclare qu'Il veut rester et restera étranger aux compétitions temporelles entre les autres États et aux Congrès internationaux réunis pour un tel objet, à moins que les parties en litige ne fassent d'accord appel à sa mission de paix, se réservant dans chaque cas, de faire valoir sa puissance morale et spirituelle.

En conséquence de cela, la Cité du Vatican sera toujours et dans tous les cas considérée comme territoire neutre et inviolable».

⁽²⁸⁾ Cf. la const. dogm. *Gaudium et spes*, n. 76.

⁽²⁹⁾ JEAN PAUL II, «Discours au corps diplomatique», 18 novembre 1981, A.A.S. 73 (1981), p. 351.

Deuxième partie: Les fonctions des représentants pontificaux dans leur mission ad extra.

Ces fonctions s'exercent traditionnellement, selon une coutume bien établie, auprès des États et des communautés politiques (section I). Plus récemment, elles se sont aussi étendues aux organisations internationales, à caractère intergouvernemental, gouvernemental ou non gouvernemental, dont l'importance ne cesse de croître sur la scène internationale (section II).

Section I: Les légats pontificaux et les États et les communautés politiques.

Les principes généraux évoqués ci-dessus à partir des documents du concile Vatican II sont traduits, dans un premier temps, dans le motu proprio *Sollicitudo omnium Ecclesiarum* en des normes à caractère général, laissées à la discrétion et à la prudence des représentants pontificaux, ou d'un contenu plus précis. Ces normes ne se trouvent pas seulement à l'art. X du motu proprio⁽³⁰⁾, mais également à l'art. IV § 2 et 3. Elles doivent tenir compte des dispositions du code en vigueur.

1. Le représentant du Pontife romain peut être envoyé « auprès des Églises particulières (...) ou en même temps auprès des États et des autorités civiles »⁽³¹⁾. Auprès de ceux-ci il est l'interprète de la sollicitude du Pontife romain pour le bien du pays auprès duquel il exerce sa charge (art. IV § 2). L'on ne voit pas très bien comment il serait possible d'en déduire que « la voix des pauvres n'est pas entendue »⁽³²⁾, d'autant que la sollicitude mentionnée trouve une expression toute spéciale dans ce qu'il est convenu d'appeler « l'option préférentielle pour les pauvres »⁽³³⁾, qui ne date pas d'aujourd'hui. Le légat sera sans doute amené à expliquer aux gouvernements intéressés le sens et la portée des décisions et des déclarations du Saint-

⁽³⁰⁾ Comme son titre « Rapports avec l'État » pourrait le laisser croire; cf. en ce sens L. DE ECHEVERRÍA, « Funciones de los legados... », p. 627.

⁽³¹⁾ C. 362; cf. c. 363 § 1; m.p. *Sollicitudo omnium Ecclesiarum*, art. I § 2.

⁽³²⁾ L.J. SUENENS, « Le Statut et la Mission du Nonce », *Informations Catholiques Internationales*, 15 mai 1969, Supplément au n. 336, p. XIV.

⁽³³⁾ Cf., par exemple, CONGRÉGATION POUR LA DOCTRINE DE LA FOI, instr. sur la liberté chrétienne *Libertas conscientia*, 22 mars 1986, n. 68, A.A.S. 79 (1987), p. 583-584.

Siège, qui peuvent ne pas être toujours bien comprises, par exemple dans le domaine de la doctrine sociale de l'Église⁽³⁴⁾, ou pour le respect des droits fondamentaux de la personne, l'appel, souvent angoissé, à épuiser toutes les voies et tous les moyens possibles pour éviter de recourir à des conflits armés, ou à faire cesser le bruit des armes⁽³⁵⁾, ou encore la position du Saint-Siège à l'égard d'Israël et du statut de Jérusalem et des Lieux Saints⁽³⁶⁾.

2. En outre, le représentant du pape porte un intérêt tout particulier à la paix, au progrès et à la solidarité de tous les peuples, afin de favoriser le bien à la fois spirituel, moral et économique de l'ensemble de la famille humaine (art. IV § 2). Certes l'Église n'apporte pas de solution technique précise aux problèmes qui se posent aux pays considérés un par un ou dans le cadre des relations intercommunautaires⁽³⁷⁾ et « de par sa mission et sa nature, elle n'est liée à aucun système politique, économique ou social »⁽³⁸⁾, mais sa mission spécifique comporte une prise de position nécessaire sur les problèmes qui mettent en jeu la finalité ultime de l'homme⁽³⁹⁾. Elle peut et doit porter un jugement moral sur nombre de situations⁽⁴⁰⁾.

3. Une troisième fonction consiste à sauvegarder tout ce qui touche à la mission de l'Église et du Siège apostolique auprès des

⁽³⁴⁾ Cf. J.-L. CHABOT, *La doctrine sociale de l'Église*, Paris, P.U.F., 2^e éd., 1992.

⁽³⁵⁾ Que l'on songe à la cinquantaine d'appels à la paix lancés par Jean Paul II avant et pendant la guerre du Golfe (réunis dans « Jean Paul II contre la guerre du Golfe », *La morale et la guerre (sous la dir. de J.-B. d'Onorio)*, Paris, Téqui, 1991, p. 227-268), ou à ses interventions incessantes en faveur de la cessation du conflit meurtrier dans l'ex-Yougoslavie.

⁽³⁶⁾ Cf. S. FERRARI, « Le Saint-Siège, l'État d'Israël et les Lieux Saints de Jérusalem », *Le Saint-Siège dans les relations...*, p. 301-321.

⁽³⁷⁾ Ceci a été rappelé à propos du développement des peuples: « L'Église n'a pas de solutions techniques à offrir au problème du sous-développement comme tel (...). En effet, elle ne propose pas des systèmes ou des programmes économiques et politiques, elle ne manifeste pas de préférence pour les uns ou pour les autres, pourvu que la dignité de l'homme soit dûment respectée et promue et qu'elle-même se voie laisser l'espace nécessaire pour accomplir son ministère dans le monde » (JEAN PAUL II, enc. *Sollicitudo rei socialis*, 30 décembre 1987, n. 41).

⁽³⁸⁾ Concile Vatican II, const. dogm. *Gaudium et spes*, n. 42.

⁽³⁹⁾ Cf. J.-B. D'ONORIO, « Jean Paul II dans la communauté des nations », *Jean Paul II et l'éthique politique (sous la dir. de J.-B. d'Onorio). Études de l'Institut Européen des Relations Église-États*, Paris, Éditions universitaires, 1992, p. 169-204.

⁽⁴⁰⁾ Cf. concile Vatican II, const. dogm. *Gaudium et spes*, n. 76.

autorités de l'État dans lequel il exerce sa charge⁽⁴¹⁾. Cette tâche doit être accomplie même par le représentant pontifical qui n'aurait pas de caractère diplomatique: tous veilleront à entretenir des relations fructueuses avec les autorités civiles. Là où des accords ont été signés entre le Saint-Siège et l'État considéré⁽⁴²⁾, le représentant prend soin d'en assurer l'observation scrupuleuse⁽⁴³⁾. Le représentant agit également pour assurer que la liberté religieuse est garantie à toutes les communautés de croyants, conformément à l'enseignement du décret conciliaire *Dignitatis humanæ*⁽⁴⁴⁾, respect qui tourne à l'avantage de la paix et de la concorde entre les différents secteurs du pays envisagé. Ce rôle du légat sera plus difficile là où la liberté de l'Église n'est pas reconnue en droit, ou dans les faits: il doit s'efforcer d'obtenir que l'Église puisse remplir au moins les aspects fondamentaux de sa mission. Pour que ces relations s'organisent de façon harmonieuse et dans le respect des droits fondamentaux de la personne (qui est aussi fidèle dans l'Église), elles doivent répondre à trois principes essentiels: le principe d'incompétence réciproque dans le domaine de compétence spécifique de l'autre partie, le principe d'indépendance souveraine, le principe enfin de coopération pour le bien des personnes⁽⁴⁵⁾. Dans cette tâche le représentant pontifical agira toujours en liaison avec les évêques, premiers responsables de la vie de leurs Églises respectives (c. 364, 7^o). L'exercice de leur pouvoir légitime doit demeurer entier (c. 364, 2^o) et le représentant travaille avec eux « dans un esprit de collaboration fraternelle » (art. VIII, 1).

4. Les rapports déjà existant entre l'Église et l'État sont entretenus régulièrement par le représentant pontifical. De fait, il a reçu la « mission propre et particulière d'agir au nom et avec l'autorité du

(41) C. 364, 7^o; m.p. *Sollicitudo omnium Ecclesiarum*, art. IV § 2.

(42) C. 365 § 1, 2^o; cf. aussi c. 3.

(43) Cf. J. JULG, *L'Église et les États. Histoire des concordats*, Paris, Nouvelle Cité, 1990; J.-B. D'ONORIO, « Les concordats et conventions postconciliaires », *Le Saint-Siège et les relations...*, p. 193-245.

(44) Cf. *La liberté religieuse dans le monde. Analyse doctrinale et politique (sous la dir. de J.-B. d'Onorio)*, Paris, Éditions universitaires, 1991.

(45) J. HERVADA, « Diálogo en torno a las relaciones Iglesia-Estado en clave moderna », *Vetera et Nova. Cuestiones de Derecho Canónico y afines (1958-1991)*, Pampe-lune, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, 1991, vol. II, p. 1161-1164.

Siège apostolique » dans trois domaines précis: promouvoir et entretenir des relations entre le Siège apostolique et le pays auprès duquel il est accrédité; traiter les questions afférentes aux relations entre l'une et l'autre autorité; traiter particulièrement des stipulations dites « modus vivendi »⁽⁴⁶⁾, des traités et des concordats, ainsi que des conventions portant sur des questions relevant du droit public (art. X § 1)⁽⁴⁷⁾. Le code exprime cette fonction par une formulation plus ramassée: « Traiter les questions concernant les relations entre l'Église et l'État et, en particulier, travailler à l'élaboration et à la mise en œuvre des concordats et autres conventions du même genre » (c. 365 § 1, 2^o)⁽⁴⁸⁾. La nature de cette intervention du légat dans la négociation des différents accords avec les États n'est pas facile à interpréter. Peut-être faudrait-il distinguer les accords établis entre deux parties également souveraines, qui suivent le droit international, et les accords pouvant être passés entre un épiscopat et le gouvernement du territoire correspondant, qui n'auraient alors que le caractère de loi interne du pays considéré. Relevons à cet égard la place faite aux conférences des évêques dans les rapports avec les gouvernements civils d'Espagne⁽⁴⁹⁾, d'Italie⁽⁵⁰⁾, de

(46) Précision jugée superflue et non retenue par les rédacteurs du code, *Communicationes* 14 (1982), p. 186.

(47) Cf. R. MINNERATH, *L'Église et les États concordataires (1846-1981). La souveraineté spirituelle*, Paris, Cerf, 1983.

(48) Cette tâche est évidemment d'une grande importance, y compris de nos jours qui voient l'ère concordataire se poursuivre.

(49) À l'art. I, 3^o de l'« Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos », l'État espagnol reconnaît la capacité juridique de la conférence des évêques: *A.A.S.* 72 (1980), p. 30. Cf. J. FORNÉS, *El nuevo sistema concordatario español (Los Acuerdos de 1976 y 1979)* Pampelune, Eunsa, 1980.

(50) L'Accord du 18 février 1984 entre le Saint-Siège et la République italienne apportant des modifications au concordat du Latran précise en son art. 13 § 2 que « d'autres questions pour lesquelles une collaboration entre l'Église catholique et l'État s'avérerait nécessaire pourront être réglées soit par de nouveaux accords entre les deux Parties soit par des accords entre les autorités compétentes de l'État et la conférence des évêques d'Italie » (*A.A.S.* 77 [1985], p. 531). Le protocole additionnel apporte la précision suivante, quant aux interventions de la conférence des évêques d'Italie (art. 5 b): « Des accords ultérieurs entre les autorités scolaires compétentes et la conférence des évêques d'Italie détermineront: 1) les programmes d'enseignement de la religion catholique pour les différents ordres et degrés des écoles publiques; 2) les modalités d'organisation de cet enseignement, y compris pour ce qui est de sa place dans le cadre des horaires de cours; 3) les critères pour le choix des livres de texte; 4) les caractéristiques

Malte⁽⁵¹⁾ et de la Pologne⁽⁵²⁾, la conférence des évêques devenant ainsi un interlocuteur privilégié des autorités politiques d'un État, pour compléter les normes de la « loi-cadre » concordataire⁽⁵³⁾. Il s'agit de pays majoritairement catholiques. Il semble évident qu'il faille tenir compte de l'influence de l'Église catholique dans chaque pays ainsi que de la capacité des évêchés et des communautés catholiques à passer de tels accords⁽⁵⁴⁾. En tout cas il apparaît clairement que la problématique des relations Église-États ne se limite pas aux interventions des seuls représentants pontificaux. Il y a là une lacune du code. C'est pourquoi la formulation du c. 365 § 1, 2° n'est pas satisfaisante, car elle semble vouloir être exhaustive des voies ouvertes aux relations entre l'Église et les États, alors qu'il faut y ajouter l'action concertée avec les évêques, envisagée au c. 364, 7°, pour défendre auprès des chefs d'État ce qui concerne la mission de l'Église et du Siège apostolique⁽⁵⁵⁾, domaine différent de celui qui porte directement sur les matières faisant l'objet d'un règlement par voie de concordat. L'autonomie par rapport au pouvoir des évêques reconnue au représentant pontifical dans ce der-

et la qualification professorale des enseignants» (A.A.S. 77 [1985], p. 534-535). Cf. *Il nuovo concordato fra la Santa Sede e l'Italia. Atti del convegno di studio (14-16 maggio di 1985)*, Cité du Vatican-Rome, Libr. Ed. Vaticana-Libr. Ed. della P. Università Lateranense, 1987.

(51) Cf. D. LE TOURNEAU, « Les représentants pontificaux... », p. 249.

(52) Le concordat signé le 28 juillet 1993 entre la Pologne et le Saint-Siège reconnaît la personnalité juridique de la conférence des évêques (art. 4.2) et en fait mention expresse pour exclure qu'un évêque qui en fait partie puisse appartenir à une autre conférence d'évêques (art. 6.4) et qu'un non Polonais puisse en faire partie (art. 6.5), pour déterminer les critères, la forme et la manière d'assurer une préparation pédagogique aux enseignants de religion (art. 12.3), pour régler le statut juridique des écoles supérieures (art. 15.2) et l'accès aux biens culturels, propriété de l'Église (art. 25.2), pour la solution des problèmes nouveaux qui pourraient surgir (art. 27).

(53) Cf. A. TALAMANCA, « I rappresentanti pontifici nella nuova normativa canonistica », *Vitam impendere vero. Studi in onore di Pio Ciprotti*, a cura di W. SCHULZ e G. FELICIANI, Cité du Vatican-Rome, Libr. Ed. Vaticana et Libr. Ed. Lateranense, 1986, p. 288.

(54) Cf. P.V. AIMONE BRAIDA, « L'ufficio dei rappresentanti del Romano Pontefice (nel decimo anniversario del Motu Proprio di Paolo VI *Sollicitudo omnium ecclesiarum*, promulgato il 24 giugno 1969) », *Apollinaris* 52 (1979), p. 193-194.

(55) Cf. F. PETRONCELLI Hübler, « De Romani Pontificis Legatis. Note in margine alla nuova normativa codiciale », *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele*, a cura di G. BARBERINI, Università degli Studi di Perugia, 1984, vol. I, p. 585.

nier secteur d'activité se trouve quelque peu tempérée⁽⁵⁶⁾ du fait que, compte tenu des circonstances du moment, le légat pontifical « ne manquera pas⁽⁵⁷⁾ de demander l'avis et le conseil des évêques de son ressort ecclésiastique et de les mettre au courant du déroulement des affaires »⁽⁵⁸⁾, car ces questions affectent, d'une manière ou d'une autre, le gouvernement des Églises particulières⁽⁵⁹⁾.

En outre, le légat pontifical peut se voir confier d'autres facultés et d'autres mandats, qui débordent son activité principale. Bien que située dans le c. 364, au n° 8, c'est-à-dire dans un canon portant sur la charge du légat auprès des Églises particulières, il n'est pas exclu que ces autres facultés et mandats requièrent du légat qu'il intervienne auprès des États pour faire respecter ou pour promouvoir un aspect déterminé de la mission de l'Église ou du Siège apostolique.

Il convient d'ailleurs d'ajouter encore une fonction non codifiée, mais dont le poids réel peut-être considérable, et qui traduit à la fois la considération dont le Saint-Siège — et, par lui, la personne du Pontife romain, chef de l'Église catholique — jouit auprès de la communauté internationale et l'influence qu'il exerce dans le domaine des rapports entre les États. Nous voulons parler du rôle d'arbitrage que le Saint-Siège continue de remplir de nos jours, à la demande des États. Un exemple récent, conclu heureusement, est fourni par le différend surgi entre l'Argentine et le Chili à propos de la souveraineté sur le Canal de Beagle⁽⁶⁰⁾. Le rôle du légat pontifical est sans conteste fort délicat, mais aussi combien essentiel pour arriver à concilier les points de vue des deux parties⁽⁶¹⁾.

⁽⁵⁶⁾ Cf. A. TALAMANCA, « I rappresentanti pontifici... », p. 295.

⁽⁵⁷⁾ « Aura profit » dit le m.p. *Sollicitudo omnium Ecclesiarum*, at. X § 2.

⁽⁵⁸⁾ C. 365, 2°; m.p. *Sollicitudo omnium Ecclesiarum*, art. X § 2; const. ap. *Regimini Ecclesiae Universae*, art. 28.

⁽⁵⁹⁾ *Communicationes* 14 (1982), p. 186.

⁽⁶⁰⁾ Cf. G. APOLLIS, « La médiation internationale du pape Jean Paul II dans l'affaire du Canal de Beagle », *Le Saint-Siège et les relations...*, p. 323-361; G. MONTALVO, *La Pontificia Accademia Ecclesiastica e la missione diplomatica della Santa Sede nel mondo*, *Ius Ecclesiae* 9 (1997), p. 203-219.

⁽⁶¹⁾ Cf. D. ALVAREZ, « The Professionalization of the Papal Diplomatic Services, 1919-1967 », *Catholic Historical Review* 75 (1989), p. 233-248.

Section II: Les légats pontificaux et les organisations internationales⁽⁶²⁾.

Si le Saint-Siège entend, nous l'avons noté, demeurer à l'écart des controverses internationales, cette position de neutralité ne s'oppose pas à l'établissement de relations avec les puissances internationales dont les finalités d'ordre moral social, humain et culturel ou les problèmes de nature technique et économique traités recourent le champ d'activités qui lui est propre. Au point que le Saint-Siège puisse, de ce point de vue, présenter quelque ressemblance avec les organisations internationales, l'O.N.U. notamment⁽⁶³⁾.

Le siècle qui s'achève a vu prendre corps et se développer un réseau extrêmement dense de relations internationales au niveau institutionnel. Ces organisations internationales traduisent «le souhait de tous les hommes de bonne volonté que les rapports entre nations soient pacifiques et que le développement des peuples soit favorisé»⁽⁶⁴⁾. Il était normal que des rapports s'établissent entre le Saint-Siège et ces organisations internationales, car l'idée d'une participation du Saint-Siège aux activités des ces entités internationales «apparaissait bien accordée à l'universalité de l'Église et au caractère essentiellement supranational de la diplomatie pontificale»⁽⁶⁵⁾. Et aussi parce que le Saint-Siège est plus que quiconque conscient de ce que le chemin de l'union entre les nations «passe par chacun des hommes, par la définition, la reconnaissance et le respect des droits inaliénables des personnes et des communautés des peuples»⁽⁶⁶⁾. Or c'est dans ces organisations, à l'O.N.U. en particulier, que sont proclamés «les droits et les devoirs fondamentaux de l'homme, sa dignité, sa liberté, et avant tout la liberté reli-

⁽⁶²⁾ Pour un aperçu de l'action du Saint-Siège dans chaque institution internationale, cf. L. CHEVALLER, «La participation du Saint-Siège aux organisations internationales», *Histoire du Droit...*, p. 401-422.

⁽⁶³⁾ P. V. AIMONE BRAIDA, «L'ufficio dei rappresentanti...», p. 195-196.

⁽⁶⁴⁾ Motu proprio *Sollicitudo omnium Ecclesiarum*, préambule.

⁽⁶⁵⁾ J.-P. MACHELON, «Pie XII, l'Europe et les institutions internationales», *F de J. Chelini et de J.-B. d'Onorio*, Paris-Aix-Marseille, Téqui, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1988, p. 210.

⁽⁶⁶⁾ JEAN PAUL II, «Discours à la 34^e assemblée générale de l'Organisation Nations-Unies», 2 octobre 1979.

gieuse»⁽⁶⁷⁾. Plus profondément encore, comme le pape Jean Paul II l'a exprimé lors de sa visite mémorable au siège de l'U.N.E.S.C.O., à Paris, la présence du Siège apostolique auprès d'une organisation internationale n'est pas motivée seulement par la souveraineté spécifique du Saint-Siège. Elle trouve, disait le Pontife romain en cette occasion précise, « par-dessus tout, sa raison d'être dans *le lien organique et constitutif* qui existe entre *la religion* en général et le christianisme en particulier, d'une part, et *la culture*, d'autre part ». Et le saint-père précisait encore qu'en parlant de la place de l'Église et du Siège apostolique auprès de l'organisation considérée, l'U.N.E.S.C.O. — mais ici sa remarque s'applique à toutes les organisations internationales — il pensait « *au lien fondamental de l'Évangile, c'est-à-dire du message du Christ et de l'Église, avec l'homme dans son humanité même* »⁽⁶⁸⁾.

Ces rapports sont des plus variés et, selon la nature et la portée des dites organisations, revêtent des formes juridiques diverses, qui ont été codifiées « au sens strict et, semble-t-il, pour la première fois » par le motu proprio *Sollicitudo omnium Ecclesiarum*⁽⁶⁹⁾.

Aux termes du c. 363 § 2, fidèle écho du motu proprio *Sollicitudo omnium Ecclesiarum*, art. II § 1, le Siège apostolique est représenté soit par des ecclésiastiques soit par des laïcs qui, à titre de présidents ou de membres, font partie d'une mission pontificale auprès d'organismes internationaux ou auprès de conférences ou d'assemblées. Les normes du code ne s'appliquent pas à ces représentants pontificaux⁽⁷⁰⁾.

La présence d'un représentant permanent tend à montrer à tous la sollicitude de l'Église pour les problèmes généraux de la société civile et à y apporter son concours pressé, concours dont la nature n'est toutefois pas précisé dans le préambule du motu proprio⁽⁷¹⁾.

(67) PAUL VI, « Allocution devant l'Organisation des Nations-Unies », 4 octobre 1965.

(68) JEAN PAUL II, *Discours à l'U.N.E.S.C.O.*, 2 juin 1980, n. 9 et 10.

(69) F. CAVALLI, « Il motu proprio "Sollicitudo omnium ecclesiarum" sull'ufficio dei rappresentanti pontifici », *La Civiltà Cattolica* 1969/III, p. 43.

(70) Ils ont la qualité de *délégué* quand le Saint-Siège est membre de l'organisation internationale en question, ou qu'il participe avec droit de vote à une conférence ou un congrès, et celle d'*observateur* quand le Saint-Siège n'en est pas membre ou n'y a pas le droit de vote.

(71) La distinction entre représentants et observateurs permanents est codifiée en

Les délégués et les observateurs du Saint-Siège auprès des organisations internationales exercent leur mandat en accord avec le représentant pontifical du pays où ils résident (art. XI § 3). Non qu'ils dépendent de lui, car tous les représentants pontificaux, quel que soit leur rang, relèvent de la Secrétairerie d'État⁽⁷²⁾. Mais parce que ces délégués et observateurs ne sont nommés ni auprès des Églises locales ni auprès de l'État où ils se trouvent. Ils ont donc besoin de connaître le sentiment des uns et de l'autre par l'entremise du nonce apostolique, pour éviter ne serait-ce que l'apparence d'une interférence avec la vie civile et religieuse du pays considéré⁽⁷³⁾.

Là où il n'y a ni délégué ni observateur du Saint-Siège auprès d'une organisation internationale, il revient au représentant pontifical de suivre les activités et les programmes d'action de celles-ci. Il a plus spécialement pour tâche d'informer en temps voulu le Siège apostolique des activités de l'organisation concernée. Il veille en outre à entretenir, en accord avec l'épiscopat du pays, une collaboration fructueuse entre les organisations d'assistance et d'éducation créées par l'Église et les institutions similaires de nature gouvernementale ou privée, ainsi qu'à soutenir et à favoriser l'activité des organisations internationales catholiques (art. XI § 1). Il remplit alors un rôle subsidiaire, le légat pontifical n'intervenant que lorsque cette collaboration n'est pas directement établie par ceux qui y sont tenus de par leur fonction.

Il nous reste à mentionner une disposition générale relative à la cessation de l'office. Le c. 367, inchangé par rapport au schéma de 1980⁽⁷⁴⁾ prévoit que la charge du légat pontifical « n'expire pas à la vacance du Siège apostolique, à moins que les lettres pontificales n'en

droit international par la Convention de Vienne sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales à caractère universel, 14 mars 1974, art. 6 et 7.

⁽⁷²⁾ JEAN PAUL II, Const. ap. *Pastor Bonus*, 28 juin 1988, art. 41 et 45.

⁽⁷³⁾ Ne faut-il pas voir en cela une certaine méconnaissance du rôle que l'observateur du Saint-Siège remplit dans les faits auprès des organisations internationales. Le fait que l'organisation considérée soit implantée dans tel pays plutôt que dans tel autre est accessoire (le siège de l'O.N.U. a d'abord été à Paris, avant d'être transféré à New York, par exemple), car sa projection est transnationale. Que le représentant dépende du Siège apostolique, quoi de plus normal et nécessaire? Mais qu'une certaine dépendance existe à l'égard du nonce du pays où il exerce sa mission, voilà qui est plus surprenant et révèle une tendance centralisatrice, que le législateur devrait corriger.

⁽⁷⁴⁾ *Communicationes* 12 (1980), p. 244.

disposent autrement ». Cela répond à la règle générale qui veut qu'en cas de vacance ou d'empêchement du siège de Rome l'ensemble du personnel pontifical reste en place et expédie les affaires courantes, à l'exception des présidents des dicastères: le principe *nihil innovetur in Ecclesiæ universæ regimine* (c. 335) s'impose alors ⁽⁷⁵⁾.

Les légats pontificaux relèvent de la Secrétairerie d'État (art. IV § 5), au sein de laquelle deux sections ont été créées par la constitution apostolique *Pastor Bonus*: la première section pour les affaires générales (en continuité avec la Secrétairerie d'État dans la configuration antérieure de la curie romaine) et la seconde section pour les rapports avec les États, qui provient du Conseil pour les affaires publiques de l'Église aménagé au n. 26 de la constitution apostolique *Regimini Ecclesiæ Universæ*, du 15 août 1966. Chacune d'entre elles se voit reconnaître des compétences en matière diplomatique.

Pour ce qui a trait directement aux fonctions et à l'activité des légats pontificaux, la première section exerce une activité « modératrice » (art. 41 § 1). Par l'intermédiaire des légats, la Secrétairerie d'État est informée non seulement de la situation de chaque Église particulière, mais aussi des rapports avec les gouvernements. La première section intervient aussi pour la nomination, le transfert, le remplacement et le rappel des légats. Elle a enfin pour attribution « de traiter tout ce qui concerne les représentants des États près le Saint-Siège », c'est-à-dire de remplir des fonctions de cérémonie et de protocole diplomatique et surtout de rapports ordinaires avec les représentants accrédités auprès du même État (art. 41 § 1).

La seconde section a pour fonction « de traiter des rapports avec les États, dans les affaires qui doivent être traitées avec les gouvernements civils » (art. 45). Cette fonction est spécifiée plus en détail à l'art. 46, 1^o, où il est question de favoriser les relations, surtout diplomatiques, « avec les États et avec les autres sujets de droit international », et de rechercher la solution des problèmes communs en vue de promouvoir effectivement le « bien de l'Église et de la société civile ». La seconde section devra apprécier l'opportunité de tels rapports et les moyens à mettre en œuvre à cet effet: concordats ou au-

⁽⁷⁵⁾ Cf. const. ap. *Romano Pontifici eligendo*, n. 25, A.A.S. 67 (1975), p. 620; D. LE TOURNEAU, « Siègne vacant et empêché », *Dictionnaire historique de la papauté*, o.c., p. 1569-1570

tres conventions internationales, en suivant les indications fournies par les évêchés intéressés.

La nomination des évêques ainsi que l'érection et la modification des circonscriptions ecclésiastiques font aussi partie de la liberté d'exercice de la mission de l'Église et de la situation qui lui est reconnue dans chaque pays, qui relèvent de la seconde section, spécialement là où un régime concordataire est en vigueur (art. 46, 2°).

Le n. 3 de ce même article invite à «traiter, dans le domaine spécifique de son activité, ce qui concerne les légats pontificaux», mettant ainsi en évidence le lien existant entre les deux sections de la Secrétairerie d'État.

Cela est encore plus évident à propos des relations du Saint-Siège avec les organisations internationales intergouvernementales. Cette nouveauté, introduite par la constitution apostolique *Pastor Bonus*, tient compte de la présence du Saint-Siège dans ces organisations. L'art. 41 § 2 prévoit que la première section est compétente pour «tout ce qui regarde la présence et l'activité du Saint-Siège près les organisations internationales», autrement dit pour la nomination, l'envoi, le remplacement et le rappel des représentants pontificaux accrédités auprès des organisations intergouvernementales. Disposition qui est à mettre en rapport avec celle de l'art. 46, 2° attribuant à la seconde section la compétence pour «représenter le Saint-Siège auprès des organisations internationales», par l'accréditation de représentants ou de missions permanentes dans les conférences internationales portant sur «des questions de caractère public», convoquées par les organisations intergouvernementales elles-mêmes ou promues par un ou plusieurs États, avec un caractère souvent stable⁽⁷⁶⁾.

L'art. 46, 1° fait également référence aux organisations internationales quand il reconnaît à la seconde section la compétence pour «favoriser les relations, surtout diplomatiques, avec (...) les autres sujets de droit international»⁽⁷⁷⁾.

⁽⁷⁶⁾ Tel est le cas de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (C.S.C.E.), dont le Saint-Siège est membre.

⁽⁷⁷⁾ V. BUONOMO, «La Segreteria di Stato. Competenze nella "funzione" diplomatica», *La Curia Romana nella Costituzione Apostolica «Pastor Bonus»* (a cura di P.A. BONNET e C. GULLO), Cité du Vatican, Lib. Ed. Vaticane, 1990, p. 182-188.

Conclusion.

Les esprits chagrins qui pensaient que les nouvelles perspectives ouvertes par le concile Vatican II allaient permettre d'éliminer définitivement la mission *ad extra* des légats pontificaux⁽⁷⁸⁾ en sont pour leurs frais. Nous avons relevé l'accroissement sensible du nombre des nonciatures en l'espace de quinze ans à peine⁽⁷⁹⁾, la signature de nombreuses nouvelles conventions dans la même période, et les arbitrages du Saint-Siège dans différents conflits entre des pays.

Ces données parlent d'elles-mêmes. Non seulement le rôle des légats pontificaux et, par suite, la place que le Saint-Siège occupe sur la scène internationale, ne font que s'élargir. Mais encore tout porte à penser que, dans le monde incertain dans lequel nous vivons, marqué par une profonde crise des valeurs, il en ira de plus en plus ainsi. Car, en définitive, « la présence du Saint-Siège dans le monde et l'action diplomatique du Saint-Siège en particulier voudraient contribuer à *fortifier et à compléter l'union de la famille humaine* »⁽⁸⁰⁾. Si « les pactes et les négociations politiques sont des moyens nécessaires pour arriver à la paix », il n'en reste pas moins que « pour être durablement fructueux, ils ont besoin d'une âme. Pour nous, c'est une inspiration chrétienne qui peut la fournir par une référence à Dieu Créateur, Sauveur et Sanctificateur, et à la dignité de tout homme et de toute femme, créés à son image »⁽⁸¹⁾.

(78) Cf. L. CHEVALLER, « Les critiques adressées au statut des nonces », *Histoire du Droit...*, p. 385-390; L. DE ECHEVERRÍA, « Funciones de los legados... », p. 585-589.

(79) « Cent quarante-cinq pays entretiennent à ce jour des relations diplomatiques avec le Saint-Siège. Pour la seule année 1992, seize nations ont voulu instaurer ce type de collaboration » (JEAN PAUL II, *Discours au Corps diplomatique accrédité auprès du Saint-Siège*, 16 janvier 1993).

(80) JEAN PAUL II, *Discours au Corps diplomatique accrédité près le Saint-Siège*, 13 janvier 1990.

(81) JEAN PAUL II, *Message au rassemblement œcuménique européen de Bâle*, 11 mai 1989.

