

## Le Saint-Siège dans la communauté internationale

Joël-Benoît d'Onorio

Volume 28, numéro 4, décembre 1997

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1035618ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1035618ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

d'Onorio, J.-B. (1997). Le Saint-Siège dans la communauté internationale. *Revue générale de droit*, 28(4), 495–521. <https://doi.org/10.7202/1035618ar>

Résumé de l'article

De par sa présence dans le monde et son rôle dans l'histoire, l'Église catholique romaine est la seule institution religieuse à posséder un véritable statut de droit international. En 1870, lors de la prise par l'Italie du territoire des États Pontificaux, se posa la question de la capacité de l'Église à intervenir dans les relations interétatiques. Sans État, on soutint que le Saint-Siège ne pouvait bénéficier que d'une « souveraineté de tolérance ». Mais le Siège apostolique défendit avec succès la position de l'Église comme étant une *societas juridice perfecta*, titulaire donc d'une souveraineté inhérente à sa nature. En 1929, la doctrine internationaliste débattit sur la nature même l'État de la Cité du Vatican, créé par le Traité de Latran, en argumentant sur l'exorbitance du droit commun des éléments constitutifs d'un État. Le Saint-Siège peut néanmoins continuer à exercer librement sa mission spéciale dans le monde et, bénéficiant d'une garantie d'indépendance vis-à-vis des États, mener une intense activité internationale par le biais de la Secrétairerie d'État, à laquelle incombe, sous l'autorité du Pape, la responsabilité des relations diplomatiques. C'est ainsi qu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, plusieurs États avaient déjà fait appel à l'arbitrage du Saint-Siège pour régler leurs différends et qu'au XX<sup>e</sup> siècle, une vaste politique concordataire fut développée, signe de la reconnaissance universelle de la Papauté. Après la réconciliation de l'Italie avec le Saint-Siège, son action put s'étendre davantage en apportant son soutien aux différentes organisations internationales gouvernementales. Si bien qu'aujourd'hui le Saint-Siège est l'un des grands acteurs de la scène internationale.

---

## Le Saint-Siège dans la communauté internationale\*

JOËL-BENOÎT D'ONORIO

Directeur de l'Institut européen des Relations Église-État (France)  
Expert du Saint-Siège auprès du Conseil de l'Europe

### RÉSUMÉ

*De par sa présence dans le monde et son rôle dans l'histoire, l'Église catholique romaine est la seule institution religieuse à posséder un véritable statut de droit international. En 1870, lors de la prise par l'Italie du territoire des États Pontificaux, se posa la question de la capacité de l'Église à intervenir dans les relations interétatiques. Sans État, on soutint que le Saint-Siège ne pouvait bénéficier que d'une « souveraineté de tolérance ». Mais le Siège apostolique défendit avec succès la position de l'Église comme étant une *societas juridice perfecta*, titulaire donc d'une souveraineté inhérente à sa nature. En 1929, la doctrine internationaliste débattit sur la nature même l'État de la Cité du Vatican, créé par le Traité de Latran, en argumentant sur l'exorbitance du droit commun des éléments constitutifs d'un État. Le Saint-Siège peut néanmoins continuer à exercer librement sa mission spéciale dans le monde et, bénéficiant d'une garantie d'indépendance vis-à-vis des États, mener une intense activité*

### ABSTRACT

*From its presence worldwide and its role in history, one can see that the Roman Catholic Church is the only religious institution to have a true status in international law. In 1870, the capturing of the territory of the Pontifical State by Italy raised the issue of the capacity of the Church to intervene in relations among States. It was maintained that without a State, the Holy See enjoyed merely a "sovereignty of tolerance". However the Apostolic See successfully defended the position of the Church as being a *societas juridice perfecta*, and therefore possessing inherent sovereignty consistent with this nature. In 1929, internationalist doctrine debated the very nature of the State of the City of the Vatican, created by the Treaty of Latran, arguing about the outrageousness of the elements that constitute a State under the *droit commun*. The Holy See can nevertheless continue to freely exercise his special mission in the world and, enjoying a guarantee of independance vis-a-vis the States, conduct intense international activity*

---

\* Cette étude se compose d'extraits actualisés du chapitre sur « Le Saint-Siège et le droit international » paru dans *Le Saint-Siège dans les relations internationales* (éd. Cerf-Cujas, Paris, 1989) et d'une partie d'une communication sur « La Papauté, de la romanité à l'universalité » au Colloque du 10 décembre 1997 à Paris sur *La Papauté au XX<sup>e</sup> siècle* (à paraître).

*internationale par le biais de la Secrétairerie d'État, à laquelle incombe, sous l'autorité du Pape, la responsabilité des relations diplomatiques. C'est ainsi qu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, plusieurs États avaient déjà fait appel à l'arbitrage du Saint-Siège pour régler leurs différends et qu'au XX<sup>e</sup> siècle, une vaste politique concordataire fut développée, signe de la reconnaissance universelle de la Papauté. Après la réconciliation de l'Italie avec le Saint-Siège, son action put s'étendre davantage en apportant son soutien aux différentes organisations internationales gouvernementales. Si bien qu'aujourd'hui le Saint-Siège est l'un des grands acteurs de la scène internationale.*

*through the Secretariat of State, which has the responsibility, under the authority of the Pope, for diplomatic relations. It is in this way that at the end of the 19<sup>th</sup> century, several States had already called upon the arbitration of the Holy See to settle their differences and that in the 20<sup>th</sup> century, an extensive concordatory policy was developed, a sign of the universal recognition of the Papacy. After the reconciliation of Italy with the Holy See, its action was able to extend further, supporting different international and governmental organisations. So much so that today the Holy See is one of the important actors on the international scene.*

---

## SOMMAIRE

I.	La personnalité internationale du Saint-Siège.....	497
	A. Le statut international de l'Église catholique.....	497
	B. La condition juridique de l'État de la Cité du Vatican.....	502
II.	L'activité internationale du Saint-Siège.....	510
	A. Les diplomates pontificaux.....	510
	B. La diplomatie pontificale.....	514

---

L'Église catholique romaine est la seule institution confessionnelle au monde à avoir accès aux relations de la communauté internationale et à être directement concernée par le droit international.

Elle le doit tout d'abord à son organisation qui est vraiment universelle. Elle le doit aussi à son chef qui tient de son élection en conclave un caractère non pas supranational mais plutôt transnational. Elle le doit surtout à son histoire car la Papauté est rapidement devenue le centre de la vie des nations de l'Occident chrétien. Elle le fait tout naturellement à l'époque de la *Respublica christiana* pour rendre des arbitrages et favoriser la paix au nom du *jus gentium christianorum* (trêve de Dieu, paix de Dieu, partage du Nouveau Monde, etc.). Elle le demeura après, nonobstant quelques éclipses dues aux tourments nés de la Réforme protestante, de la Révolution française et de l'Annexion italienne.

Si bien que, de nos jours, grâce à la personnalité internationale qui lui est reconnue, le Saint-Siège peut exercer une vaste activité internationale.

## I. LA PERSONNALITÉ INTERNATIONALE DU SAINT-SIÈGE

Selon le canon 361 de l'actuel *Code de droit canonique* promulgué en 1983 par le Pape Jean Paul II, le Saint-Siège ou Siège apostolique désigne « non seulement le Pontife romain mais encore [...] la Secrétairerie d'État [...] et les autres institutions de la Curie romaine ». Celle-ci constitue l'administration centrale de l'Église puisque c'est d'elle « dont le Pontife suprême se sert habituellement pour traiter les affaires de l'Église tout entière et qui accomplit sa fonction en son nom et sous son autorité pour le bien et le service des Églises » (canon 360, le mot « Églises » signifiant ici « diocèses »). Le canon 113 § 1 précise, en outre, que « l'Église catholique et le Siège apostolique ont qualité de personne morale de par l'ordre divin lui-même » (*ex ipsa ordinatione divina*). Cela signifie que le Saint-Siège comme institution au service du ministère de communion confié par le Christ à Pierre demeurera, même éventuellement réduit à sa plus simple expression dans la personne du Pape, jusqu'à la consommation des siècles.

Cette définition théologico-canonique est corroborée par sa situation historico-juridique, car la place du Saint-Siège sur la scène internationale s'explique par sa qualité d'autorité suprême de l'Église catholique qui, à travers lui, est titulaire d'un véritable statut international<sup>1</sup>.

Mais, dans les relations interétatiques, le Saint-Siège est aussi le porte-parole de l'État de la Cité du Vatican dont la condition juridique est assez particulière.

### A. LE STATUT INTERNATIONAL DE L'ÉGLISE CATHOLIQUE

C'est en raison de son autorité essentiellement spirituelle que le Pontife romain reçut d'abord de Constantin la propriété foncière du palais du Latran, puis et surtout de Pépin le Bref un État taillé sur mesure dans la péninsule et appelé « Patrimoine de Saint-Pierre » en raison du dépôt de l'acte de donation sur la tombe du Prince des Apôtres à Rome. Dès lors, les deux souverainetés, religieuse et profane, se superposant pour se confondre, le titre de l'Église à intervenir dans les relations entre les rois et les peuples ne fit plus l'objet d'aucune discussion, de même que sa qualité de sujet souverain du droit international, les uns l'attribuant à son pouvoir spirituel et ecclésiastique, les autres à son domaine territorial et étatique.

Les choses se modifièrent notablement à partir de 1870 quand le Souverain Pontife fut dépossédé de tout territoire lors de la prise de Rome par les troupes italiennes. La perte de son assise temporelle allait révéler au grand jour l'existence de son autorité spirituelle.

---

1. Cf. R. MINNERATH, « Siège apostolique », *Catholicisme*, XIV, 26-42; G. BARBERINI, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale*, Torino, G. Giappichelli editore, 1996. J.-Y. ROUSSEL, *Le Saint-Siège sur la scène internationale*, Paris-Montréal, L'Harmattan, 1998.

En effet, de la disparition de l'État pontifical en 1870 jusqu'au règlement de ce contentieux (dit « Question romaine ») par les accords du Latran en 1929, le Pape n'exerça qu'une activité religieuse, la seule qui lui restât matériellement possible. Toutefois, il ne restreignit en rien son activité internationale traditionnelle, ce qui n'empêchera pas certains auteurs de s'interroger sur la capacité du Saint-Siège en droit international pendant cette période de 1870 à 1929.

Malgré son veto contre la participation pontificale aux conférences internationales, l'Italie ne pouvait totalement ignorer le chef suprême de l'Église, ni son rayonnement dans le monde. Aussi promulgua-t-elle la loi du 13 mai 1871 dite « loi des Garanties sur les prérogatives du Souverain Pontife et du Saint-Siège et sur les relations de l'État avec l'Église ». Certes, cette loi comportait de précieux avantages dans la mesure où elle reconnaissait l'inviolabilité de la personne du Souverain Pontife, son immunité de juridiction devant les tribunaux italiens, sa protection pénale contre les offenses et injures publiques en paroles ou en actes, la liberté d'action spirituelle du Siège apostolique (y compris pour et pendant le conclave) par le libre exercice des activités ecclésiales et la liberté de correspondance avec toute la catholicité. En outre, le Pape se voyait attribuer une rente annuelle de 3 225 000 livres italiennes versées par le Royaume et exemptée d'impôt. Cependant, cette loi avait une portée très limitée en ce sens que, loi italienne, elle n'était qu'un acte unilatéral d'ordre interne puisque la juridiction de l'Italie englobait tous les biens et services du Pape et de l'Église, notamment les palais du Vatican, du Latran et de Castel Gandolfo dont le Pontife n'avait plus que la jouissance. La justice italienne devenait compétente pour connaître des crimes et délits commis dans l'enceinte vaticane, y compris la basilique Saint-Pierre, et la jurisprudence devait y dénier tout droit d'asile. Aucune souveraineté, même symbolique, n'étant reconnue, le Pape se retrouvait dans une situation pire que celle d'un protectorat italien mais plus proche d'un « protectorat colonial », notion dégagée en doctrine précisément en cette même fin du XIX<sup>e</sup> siècle. De surcroît, la loi des Garanties était contradictoire car elle réservait au Pape le droit aux honneurs souverains et lui reconnaissait le droit actif et passif de légation avec immunité diplomatique assurée pour tous les représentants des États accrédités auprès du Saint-Siège dont la plupart avaient leur siège dans Rome, c'est-à-dire en territoire nouvellement italien<sup>2</sup>. C'est pourquoi, dès le 15 mai 1871, Pie IX déclara ne jamais accepter une loi dont il jugeait les « Garanties » nettement insuffisantes (encyclique *Ubi nos*). S'estimant seul souverain de la Ville de Rome, le Pape se cloîtra dans le Vatican devenu prison pontificale pendant près de soixante ans. Il va sans dire que lui et ses successeurs se refusèrent toujours à encaisser la moindre lire de la dotation octroyée par la loi de 1871<sup>3</sup>.

Dans la doctrine internationale, certains auteurs du début de ce siècle, principalement anglophones, voulurent exclure le Saint-Siège du droit international. Pour le Britannique Westlake, le Pape, dépourvu de territoire, avait perdu

2. Toutefois, pendant la Grande Guerre, en représailles contre le bombardement de Venise par l'aviation autrichienne, l'Italie se rendit coupable de violation-saisie du palais de Venise à Rome, siège de l'ambassade impériale d'Autriche-Hongrie près le Saint-Siège. Les protestations de Benoît XV restèrent vaines.

3. Dominique LE TOURNEAU, « La loi des Garanties (13 mai 1871) : portée et contenu », (1988) 2-3 *Revue des sciences religieuses*, pp. 137-158.

toute « position internationale » et le Saint-Siège se retrouvait banni du droit international<sup>4</sup>; dans l'ouvrage réédité de l'Américain Wheaton, on soutint que le Souverain Pontife ne jouissait plus d'aucune personnalité juridique internationale<sup>5</sup>; tout en pensant la même chose, l'Anglais Oppenheim concéda que le Siège apostolique conservait tout de même une « position quasi internationale »<sup>6</sup>; plus prudent, son compatriote et collègue Lawrence se borna à écrire que, « au point de vue du droit international, la Papauté ne peut être classifiée »<sup>7</sup>. Pour beaucoup, en effet, la conséquence majeure de l'annexion italienne fut de faire du Saint-Père un illustre sujet du roi d'Italie, voire son vassal, puisqu'il ressortait clairement de la discussion de la loi des Garanties que le Pape restait soumis à la juridiction des tribunaux italiens pour ses obligations civiles<sup>8</sup>. En conséquence, le Saint-Siège se révélait désormais à leurs yeux comme un organisme-hôte du Royaume italien unifié puisque la souveraineté royale englobait même les palais pontificaux. Si bien que, sans État, le gouvernement pontifical ne pouvait plus avoir sa place dans les relations internationales; les honneurs souverains concédés par la loi italienne n'étaient que le pâle reflet d'un « semblant de souveraineté »<sup>9</sup>, toléré par pure bienveillance et par respect pour l'auguste occupant du siège pétrinien. Pour cette raison, les contacts des États avec le Pape ne pouvaient aucunement avoir un caractère diplomatique puisque celui-ci est attaché au domaine politique et n'est pas concerné par les questions d'ordre religieux. Cette thèse de la « souveraineté de tolérance » eut aussi ses défenseurs en France dont le plus célèbre fut Gidel qui distingua entre les personnes normales et les personnes artificielles du droit international; selon lui, le Saint-Siège faisait partie de ces dernières par pure libéralité des États, seules personnes normales, qui pouvaient tout aussi bien révoquer pareille concession, leur reconnaissance ayant valeur constitutive et non pas simplement déclarative<sup>10</sup>.

Toutefois, il revint à d'autres auteurs français de percevoir la nature intrinsèque de la condition juridique du Saint-Siège en droit international. Antoine Pillet et Louis Le Fur notamment, soulignèrent le caractère essentiellement spirituel de la souveraineté pontificale<sup>11</sup>. Un très grand nombre d'internationalistes

4. J. WESTLAKE, *International Law*, vol. 1, Cambridge University Press, 1904, p. 38.

5. H. WHEATON, *Wheaton's Elements of International Law*, 5<sup>e</sup> édition, Londres, Stevens and Sons Ltd., 1916, p. 56.

6. I. OPPENHEIM, *International Law*, vol. 1, Londres, Longmans, Green and Co., 1920, p. 185.

7. T.J. LAWRENCE, *Les principes du droit international*, traduction française de la 5<sup>e</sup> édition, Imprimerie de l'Université d'Oxford, 1920, p. 85.

8. G.A. HEFFTER, F.H. GEFFCKEN, *Le Droit international de l'Europe*, 4<sup>e</sup> éd. franç., Paris, J. Bergson, 1883, p. 96.

9. Cf. H. WAGNON, *Concordats et droit international*, Gembloux, Duculot, 1935, p. 45, qui donne une liste des partisans de cette thèse.

10. M. GIDEL, « Quelques idées sur la condition internationale de la Papauté », (1911) *Revue générale de droit international public*, pp. 589 et s.; M. ROSTWOROWSKI, « La situation internationale du Saint-Siège au point de vue juridique », (1892) *Annales de l'École libre des sciences politiques*, pp. 102 et s.; P. FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, vol. I., Paris, Rousseau et Cie, 1921, pp. 208-210; P. DILHAC, *Les Accords du Latran, leurs origines, leur contenu, leur portée*, thèse Rennes, 1932, pp. 388-393 cités par H. WAGNON, *op. cit.*, note 9, pp. 50-51.

11. A. PILLET, Note au Sirey, *Recueil général des lois et arrêtés*, vol. 2, 1895, pp. 57 et s.; L. LE FUR, *Le Saint-Siège et le droit de gens*, Paris, 1930; H. DONNEDIEU DE VABRES, « La souveraineté du Pape et la séparation des Églises et de l'État », (1914) *Revue générale de droit international public*, pp. 339-368.

partagèrent la même opinion. Et, de fait, indépendamment des croyances religieuses, il est aisé de constater que, de 1870 à 1929, le Siège apostolique a continué à jouir de prérogatives qui relèvent pleinement du droit international : droit actif et passif de légation, statut diplomatique des représentants pontificaux, médiations internationales et sentences arbitrales, signatures de concordats qualifiés de traités internationaux et supposant donc deux contractants sujets souverains du droit international, réceptions officielles de chefs d'État de différentes confessions, etc., autant d'indices démontrant que c'était l'Église société spirituelle qui était concernée et pas un ancien État. À cet égard, on a pu dire judicieusement que, durant ces deux tiers de siècle, « l'épreuve fut aussi preuve »<sup>12</sup>.

Le Saint-Siège se dut, en effet, d'accomplir l'intégralité de sa mission spirituelle en toute indépendance *de facto*, faute de l'obtenir et de l'exercer *de jure*. Pour cela, il fit valoir que l'Église est souveraine *jure proprio*, de par sa nature même : elle a toujours revendiqué l'indépendance de son gouvernement et de son droit. La théorie traditionnelle de l'Église considérée, à l'égal de l'État, comme une *societas juridice perfecta* (société juridiquement parfaite, c'est-à-dire complète, donc souveraine dans son ordre)<sup>13</sup> n'a jamais eu d'autre but que de proclamer la souveraineté de l'Église face à la souveraineté de l'État. Sans même le considérer sous l'angle ontologique, ce pouvoir spirituel est chronologiquement antérieur aux États modernes ; avant qu'ils naissent, déjà il était. C'est pourquoi leur volonté de le reconnaître ou pas est sans incidence sur son existence et sur sa qualité. Sa souveraineté s'exerce non pas sur un territoire — qui n'est, somme toute, qu'un élément négatif de la juridiction puisqu'il la circonscrit — mais sur des personnes quant à leur vie religieuse et morale. Contrairement à ce qu'on a pu soutenir, ce domaine n'est pas étranger au droit international ni aux relations internationales, à preuve les déclarations et traités multilatéraux ou accords bilatéraux garantissant la liberté religieuse sous toutes ses formes<sup>14</sup>. Cette question, qui reste précisément l'objet de la vive préoccupation du Saint-Siège dans l'ordre international contemporain, présente l'avantage de révéler au grand jour la personnalité internationale de l'Église catholique. Les différents documents diplomatiques que le Saint-Siège négocie et ratifie ou ceux auxquels il adhère ne visent évidemment pas les membres de la Curie romaine ou les habitants de la Cité vaticane mais concernent tous les fidèles de la catholicité. De même que les traités internationaux ne lient pas deux gouvernements mais deux États, de même un concordat ou une convention multilatérale engage, à proprement parler, non pas uniquement le Saint-Siège mais toute l'Église. Car le Siège apostolique, seul habilité à conclure de tels accords, n'est jamais que le gouvernement central et suprême de l'Église en laquelle il faut voir le véritable sujet du droit international. Bien que le plus souvent il soit seul mentionné dans les pactes concordataires, le Saint-Siège n'agit qu'aux lieu et place de

12. J. GAUDEMET, « Le Vatican, pouvoir politique et autorité religieuse », *Pouvoirs*, n° 17, Paris, P.U.F., 1981, p. 52.

13. Cf. J.B. D'ONORIO, « Le Concile Vatican II et le droit », *Le Deuxième Concile du Vatican*, École française de Rome, 1989, pp. 671-674 ; D. LE TOURNEAU, « Los derechos nativos de la Iglesia », (1997) *Ius canonicum*, pp. 601-617.

14. Cf. J. MULLOR GARCIA, « Le Saint-Siège, l'ONU et la liberté religieuse », dans *La Liberté religieuse dans le monde* (sous la dir. de J.B. D'ONORIO), Paris, Éditions universitaires-Mame, 1991, pp. 83-114 ; J. JOBLIN, « La liberté religieuse et l'Acte final d'Helsinki », (1992) *Apollinaris*, pp. 351-374 ; L. NAVARRO « La Santa Sede e la libertà religiosa. Interventi presso la Commissione dei diritti dell' uomo dell'ONU (1983-1993) », (1995) (VII) *Ius Ecclesiae*, pp. 721-739.

l'Église puisque, dans chaque État, c'est autant le Saint-Siège qui se manifestera comme tel pour invoquer les clauses contractuelles que l'Église elle-même à travers sa hiérarchie locale constituée par les évêques diocésains, ou à travers le peuple chrétien. Il est clair que le Saint-Siège est le porte-parole qualifié de l'Église sur la scène internationale et dans les relations diplomatiques. Car reconnaître l'un, c'est reconnaître l'autre tant ils sont substantiellement liés l'un à l'autre. On ne conçoit pas le Saint-Siège indépendamment de l'Église puisqu'il en est la tête. On ne peut reconnaître juridiquement le gouvernement d'un État en ignorant cet État; on ne peut reconnaître le chef de l'Église en ignorant l'Église.

À la vérité, ce débat sur la qualité internationale du Siège apostolique est daté et donc dépassé. Il ne s'est nourri que de l'ancienne conception qui, plongeant ses racines dans le positivisme juridique, ne pouvait admettre qu'il y eût d'autre source du droit que le pouvoir politique, d'autre sujet du droit international que l'État, d'autre souveraineté que celle de César. L'émergence des organisations internationales gouvernementales s'est chargée de faire un sort à cette antiquité conceptuelle. Et on s'accorde à voir le Saint-Siège revêtu d'une « personnalité internationale »<sup>15</sup>, doté d'un « statut particulier dans les relations internationales »<sup>16</sup> et jouissant d'une situation « exceptionnelle et unique »<sup>17</sup>. Considérant que le Pape est reconnu comme « la plus haute force morale » même par des incroyants, et prenant acte de la qualité de communauté internationale organisée attribuée à l'Église, on en a conclu que le Pontife romain est « un Souverain de nature spirituelle, sans royaume visible mais non moins réel »<sup>18</sup>, ce qui explique sa désignation habituelle sous l'appellation de « Souverain Pontife ». Encore faut-il bien voir que cette souveraineté n'est dite spirituelle que pour mieux souligner son existence indépendamment de toute possession territoriale. Car, à la vérité, la souveraineté se suffit à elle-même sans avoir besoin d'un qualificatif. Elle signifie un droit de commandement suprême qui d'ailleurs, tant pour l'Église que pour les États, s'exerce en réalité davantage sur les personnes que sur les choses. En conséquence, dans la mesure où elle s'impose aussi à l'esprit des citoyens, la souveraineté étatique est, en un certain sens, tout autant spirituelle que la souveraineté ecclésiale. Cependant, celle-ci est attachée à une institution qui, pour ne pas connaître de frontières terrestres, n'en est pas moins une autorité internationale d'une nature précisément qualifiée de spirituelle, c'est-à-dire fondamentalement différente de toutes les autres.

Il faut croire que c'est bien ainsi que l'ont aussi perçu les quelque 167 États qui, de par le monde, entretiennent auprès du Saint-Siège une représentation diplomatique. La raison de cette présence internationale est loin d'être confessionnelle puisqu'elle concerne des nations de différentes religions comme d'aucune, et des États aux régimes politiques les plus divers. Si les grandes puissances comme les micro-États sollicitent l'établissement de ces relations, c'est qu'il doit bien y avoir dans cet « organisme atypique »<sup>19</sup> quelque chose d'irréductible et d'indispen-

15. H. THIERRY, J. COMBACAU, S. SUR, Ch. VALLÉE, *Droit international public*, Précis Domat, Paris, Monchrestien, 1984, p. 51. Cf. aussi NGUYEN QUOC Dinh, P. DAILLIER, A. PELLET, *Droit international public*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 1994, pp. 438-441.

16. P. REUTER, J. COMBACAU, *Institutions et relations internationales*, coll. Thémis, 4<sup>e</sup> édition, Paris, PUF, 1988, p. 115. Ces auteurs précisent que, même avant les accords du Latran, « le Saint-Siège a toujours exercé une autorité souveraine sur une organisation transnationale ».

17. L. CAVARÉ, *Le Droit international public positif*, t. I, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Pédone, 1973, p. 476.

18. *Ibid.*

19. I. CARDINALE, *Le Saint-Siège et la diplomatie*, Paris-Rome, Desclée, 1962, p. 41.



sable à la communauté des nations. Peut-être que, pour le comprendre, il suffit de lire l'article 2 du Traité du Latran déclarant la souveraineté internationale du Saint-Siège comme inhérente à sa nature.

Car le Saint-Siège n'a jamais cessé d'être un gouvernement quand bien même il cessa un jour d'être un État. Il ne saurait donc se confondre institutionnellement avec l'État de la Cité du Vatican.

## B. LA CONDITION JURIDIQUE DE L'ÉTAT DE LA CITÉ DU VATICAN

La solution de la Question romaine en 1929 a déplacé le débat juridique du Saint-Siège à la Cité du Vatican. De la sorte, en passant d'une institution universelle à un État minuscule, elle en a considérablement réduit la portée...

En effet, après deux ans et demi de négociations, la réconciliation entre les deux Rome a été scellée par les accords du Latran le 11 février 1929 et ratifiée le 7 juin suivant. Ces accords (appelés aussi « pactes » selon la traduction littérale de l'expression italienne *Patti Lateranensi*) sont triples. Ils se composent :

- d'un traité politique résolvant en 27 articles le contentieux territorial;
- d'un concordat de 45 articles organisant les relations entre l'Église catholique et l'État italien;
- d'une convention financière prévoyant l'octroi par l'Italie d'une somme d'un milliard (rente consolidée à 5 %) et 750 millions de liras au Saint-Siège, compromis fort avantageux pour l'État qui ne versa ainsi que la moitié de ce que lui aurait coûté la rente prévue par la loi des Garanties de 1871...

En outre, toute une série de conventions annexes furent signées ultérieurement<sup>20</sup> et la validité de ces accords contractés par le Royaume d'Italie fut confirmée par la République italienne (art. 7 de la Constitution du 27 décembre 1947). La révision du concordat conclue le 18 février 1984 n'a modifié en rien les deux autres documents (sauf l'article premier du Traité faisant du catholicisme « la seule religion de l'État » qui a été abrogé). On passa donc d'une « loi des Garanties », mettant le Saint-Siège à la merci du droit italien, à un traité bilatéral régi par le droit international. Il est intéressant de relever que le Traité du Latran a implicitement contredit la position que l'Italie avait défendue entre 1870 et 1929 sur le déni de personnalité internationale au Saint-Siège car, par l'article 2, elle lui a enfin reconnu la pleine souveraineté « comme un attribut inhérent à sa nature en conformité avec la tradition et avec les exigences de sa mission dans le monde ». Or, cette nature, cette tradition et ces exigences étaient toujours restées les mêmes depuis...

Mais cette souveraineté ne fut plus seulement personnelle ou spirituelle, elle devint, en outre, territoriale par la création de l'État de la Cité du Vatican, minuscule enclave de 44 hectares dans la ville de Rome, formant le plus petit État du monde et représentant un tiers du territoire de la Principauté de Monaco et le millième de celui de la Principauté d'Andorre! Le Pape se contenta de ce petit domaine en compensation des 18 000 kilomètres carrés des États pontificaux au fur et à mesure annexés par l'Italie entre 1859 et 1870, bien qu'ils eussent été progressivement acquis de la manière la plus régulière et la plus légitime par le

20. Convention postale du 29 juillet 1929, convention télégraphique et téléphonique du 18 novembre 1929, convention sur la circulation automobile du 28 novembre 1929, convention monétaire du 2 juillet 1930, convention sur les actes civils et commerciaux du 6 septembre 1932, convention ferroviaire du 20 décembre 1933, convention hospitalière du 4 octobre 1934, convention funèbre du 28 avril 1938, etc.

plus ancien des souverains d'Europe. On ne peut admettre la thèse, un moment soutenue, selon laquelle le Traité du Latran n'aurait fait que donner une nouvelle délimitation à un État pontifical qui n'aurait jamais cessé d'exister sous forme de portion congrue représentée par les palais du Vatican et de Castel Gandolfo, au motif que le plébiscite du 20 octobre 1870 était sans valeur puisque organisé par l'occupant. Car les Papes successifs ont toujours protesté contre leur dépossession de souveraineté territoriale, et l'Italie s'est toujours estimée souveraine de toute la Ville de Rome, y compris le palais pontifical. Elle avait signifié la disparition de l'État du Pape par *debellatio* aux États étrangers dont seul l'Équateur émit alors une protestation énergique, la France, la Belgique et l'Autriche se bornant à une protestation diplomatique. En outre, le Traité du Latran rédigé par les deux parties montre bien que l'État de la Cité du Vatican n'est pas une survivance des anciens États pontificaux puisqu'il est procédé à sa « création » (art. 3).

Tel qu'il ressort du Traité de 1929, le domaine pontifical n'a cependant pas d'unité géographique ni d'unité juridique. Il comprend en effet :

- d'une part, la Cité vaticane proprement dite, insérée dans ses murailles (imposées par le Traité, art. 5) incluant la basilique Saint-Pierre, le Palais apostolique, les musées et les jardins, et formant un territoire sur lequel la compétence vaticane est exclusive; bien que faisant partie de la Cité du Vatican, la place Saint-Pierre reste librement ouverte au public et soumise aux pouvoirs de police des autorités italiennes jusqu'au pied de l'escalier de la basilique<sup>21</sup>;
- d'autre part, une série d'immeubles dispersés à travers la ville de Rome (ou dans ses alentours) qui, bien que parties intégrantes du territoire italien, jouissent du privilège d'exterritorialité avec exemption d'expropriation et d'imposition. Ces bâtiments ne font donc pas partie de l'État du Vatican mais appartiennent au Saint-Siège<sup>22</sup>.

Cet ensemble relève de la pleine propriété du Pontife romain. Juridiquement, ce dernier est donc Souverain de la Cité du Vatican et propriétaire des immeubles exterritorialisés ou non expropriables. Le titre de propriété du Pape est d'ailleurs exclusif puisque la propriété foncière et immobilière est interdite à tout habitant du Vatican. Toutes les composantes du domaine pontifical bénéficient de franchises fiscales et douanières. La liberté d'accès à la Cité vaticane et le passage

21. En cas de cérémonie sur la place (messe, procession, audience générale, etc.), la police italienne doit se retirer au-delà des lignes extérieures de la colonnade du Bernin (art. 3 §3).

22. Ces immeubles sont la basilique, le palais et les annexes de Saint-Jean-de-Latran ainsi que la *Scala santa* toute proche, la basilique et les bâtiments de Sainte-Marie-Majeure, la basilique et le monastère de Saint-Paul-hors-les-Murs, les palais de la Daterie, de la Chancellerie (siège des tribunaux de l'Église), de la Propagation de la Foi sur la place d'Espagne (siège de la Congrégation pour l'Évangélisation des peuples), de Saint-Callixte au Transtévère (siège de plusieurs nouveaux organismes de la Curie et des appartements de cardinaux), des *Convertendi* sur la via delle Conciliazione (siège de la Congrégation pour les Églises orientales), du Saint-Office (siège de la Congrégation pour la Doctrine de la Foi), du Vicariat (via della Pigna) et les édifices et parcs du Janicule (Université urbanienne relevant de la Congrégation pour l'Évangélisation des peuples). Hors de Rome, le Saint-Siège est propriétaire du palais pontifical et de la villa Barberini à Castel Gandolfo, résidence estivale du Pape. On y ajouta, par la suite, le centre de Santa Maria di Galleria pour les installations de Radio Vatican. D'autres bâtiments appartenant au Saint-Siège ne sont pas exterritorialisés mais seulement exempts d'expropriation et d'impôts; il s'agit de l'Université grégorienne et de ses annexes de la place della Pilotta abritant divers instituts confiés aux jésuites, les Collèges lombard et russe, les palais des Saints-Douze-Apôtres, de Saint-Apollinaire, de Saint-André *della Valle*, de Saint-Charles *ai Catinari* ainsi que la Maison du clergé des Saints-Jean-et-Paul (art. 13, 14, 15, 16 du Traité).

en territoire italien sont toujours garantis, même en temps de guerre, aux agents diplomatiques du Saint-Siège et des États (même s'ils n'ont pas de relations diplomatiques avec l'Italie, art. 12 §2) et aux prélats et cardinaux (notamment pour le conclave). Les communications diplomatiques sont aussi protégées par l'immunité, de même que les résidences des légations étrangères auprès du Saint-Siège établies, pour la plupart, dans la Ville de Rome<sup>23</sup>.

Aux termes de l'article 24 § 2 du Traité du Latran, la Cité du Vatican est « un territoire neutre et inviolable ». Cette neutralité est non seulement reconnue explicitement par l'Italie, mais elle concerne aussi implicitement toute la communauté internationale dans la mesure où le Saint-Siège lui-même s'est engagé à rester « étranger aux compétitions temporelles entre les autres États [...] à moins que les parties en litige ne fassent un appel unanime à sa mission de paix, se réservant en chaque cas de faire valoir sa puissance morale et spirituelle ». On sait que cette opportunité de médiation s'est souvent présentée, encore tout récemment, pour régler le contentieux entre l'Argentine et le Chili sur le canal de Beagle (1978-1984). Lors du débarquement des troupes américaines en Sicile, le président Roosevelt envoya un message à Pie XII, le 1<sup>er</sup> juillet 1943, pour affirmer son intention de respecter la neutralité de l'État du Vatican et des domaines pontificaux; le 7 juin 1944, une note du Saint-Siège confirma que cette situation vaudrait devant toute autorité d'occupation de la Ville. Toutefois, les puissances de l'Axe furent moins respectueuses de la neutralité vaticane : du 8 septembre 1943 au 4 juin 1944, des parachutistes allemands campèrent sur la place Saint-Pierre; dans la nuit du 3 au 4 juin 1944, la police italienne procéda à l'arrestation de 64 personnes réfugiées dans les bâtiments exterritorialisés de Saint-Paul-hors-les-Murs, puis une bombe fut lâchée par un mystérieux avion... De son côté, l'aviation alliée bombardait aussi le domaine de Castel Gandolfo. Il n'empêche que ce statut de neutralité fut, dans l'ensemble, garanti et permit à quantité de gens d'échapper aux représailles ou aux arrestations : pendant la guerre, l'enceinte vaticane tripla sa population pour abriter des juifs et des réfugiés politiques qui furent installés dans les édifices pontificaux et même à Castel Gandolfo. Le palais du Latran abrita jusqu'à 300 « hors-la-loi », dont les chefs du Comité de libération de l'Italie, notamment le dirigeant socialiste Pietro Nenni. Il faut mentionner toutefois que cette neutralité ne saurait limiter l'intervention du Saint-Siège dans des affaires où seraient en jeu la mission de l'Église, les intérêts moraux et spirituels de ses fidèles ou encore, domaine plus large, les droits fondamentaux de la personne humaine.

---

23. Pendant la Grande Guerre de 1914-1918, les diplomates accrédités près le Saint-Siège, qui n'étaient pas protégés par la loi des Garanties, durent se replier en Suisse. Durant la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement fasciste avertit qu'il ne pourrait totalement assurer la protection prévue par le traité pour les diplomates des États en rupture ou en guerre avec l'Italie; les ambassadeurs français, polonais, belge et britannique se réfugièrent donc dans l'enceinte vaticane, rejoints plus tard par leurs collègues de Bolivie, du Brésil, de Chine, de Colombie, de Cuba, d'Équateur, du Pérou, d'Uruguay, du Venezuela, de Yougoslavie et par le représentant du président des États-Unis. La garde juridique des ambassades et des archives fut confiée au nonce apostolique en Italie, Mgr Borgongini Duca. À la libération de Rome, le même mouvement se fit en sens inverse : les représentants des Alliés réintégrèrent leurs résidences romaines et furent remplacés dans la Cité vaticane par les agents de l'Allemagne, du Japon, de la Hongrie, de la Finlande, de la Roumanie et de la Slovaquie! (Cf. I. CARDINALE, *op. cit.*, note 19, p. 173).

La condition juridique de l'État du Vatican a été fréquemment contestée par une grande partie de la doctrine internationaliste. Nombreux sont pourtant ceux qui confondent souvent les caractéristiques de la Cité vaticane avec celles du Saint-Siège. On lui a refusé la qualité d'État au motif que les trois éléments constitutifs d'un État sont ici trop exorbitants du droit commun.

Le territoire est minuscule, « tout au plus un État urbain, un quartier de ville élevé à la dignité d'État »<sup>24</sup>. Or, on s'accorde à admettre que la superficie n'est pas déterminante car aucune norme minimale n'est établie pour prétendre à la qualification étatique et, depuis une vingtaine d'années, des micro-États se sont constitués à travers le monde et disposent à l'ONU de la même voix que les autres. De plus, selon les règles du droit international, la juridiction territoriale de l'État du Vatican s'étend tout aussi bien au sous-sol qu'à la colonne d'air qui le surplombe (et qui est interdite aux avions, selon l'article 7 du Traité). Prétendre enfin que cet État « ne comporte pas une unicité de statut juridique »<sup>25</sup> ou évoque des « sociétés à succursales multiples »<sup>26</sup> est erroné puisqu'il est tout entier inséré dans ses murailles, les autres dépendances pontificales dispersées dans Rome ne relevant que de la propriété du Saint-Siège. Le fait que ce territoire soit propriété du Souverain<sup>27</sup> n'infirme pas sa qualité d'État, tout comme pour certains pays où il n'y a que la propriété publique...

L'argumentation d'une population vaticane extrêmement réduite avec sa « nationalité fonctionnelle » est plus recevable, encore qu'il ne s'agisse nullement d'une nationalité mais simplement d'une citoyenneté aux termes mêmes des textes officiels (Traité du Latran et lois internes vaticanes). Il est vrai qu'elle est, la plupart du temps, supplétive et provisoire puisqu'elle s'applique automatiquement à certains collaborateurs du Saint-Siège pendant la durée de leurs fonctions : les diplomates pontificaux en poste à l'étranger en sont revêtus, de même que tous les cardinaux qui résident habituellement à Rome (à l'intérieur ou à l'extérieur de la Cité du Vatican). Mais cette citoyenneté vaut normalement aussi pour ceux qui y habitent de manière permanente, à titre temporaire ou définitif, en raison de leur dignité, de leur charge, de leur service ou de leur emploi ; suivent le même régime les membres de leur famille (ascendants, descendants, conjoints, collatéraux) vivant sous le même toit ou à leur charge. Cette communauté ne constitue évidemment pas une nation ; elle n'est pas fondée sur le *jus sanguinis* ni sur le *jus soli*, mais sur le *jus officii* encore que certaines personnes puissent aussi, indépendamment de toute fonction, se voir concéder la citoyenneté vaticane par le Pape, « pour des raisons qu'il appréciera de son autorité souveraine » (art. 1c de la loi vaticane sur le droit de cité et de séjour, 7 juin 1929). Cette citoyenneté se superpose, dans la majorité des cas, à la nationalité d'origine<sup>28</sup>. Toutefois, hormis cette particularité juridique, la population de l'État du Vatican ne se limite pas aux citoyens ; elle inclut aussi les résidents en nombre aussi important et qui, après tout, sont, comme

24. Ch. ROUSSEAU, *Traité de droit international public*, vol. II, Paris, Sirey, 1974, p. 376.

25. *Ibid.*

26. LE ROY, « La personnalité juridique du Saint-Siège et l'Église catholique en droit international » (1953) II *L'Année canonique*, p. 128.

27. Cf. C.A. COLLIARD, L. DUBOIS, *Institutions des relations internationales*, 10<sup>e</sup> édition, Paris, Précis Dalloz, 1995, p. 36.

28. Cf. P. GUIHO, « La citoyenneté vaticane », *Études offertes à Jean Vincent*, Paris Dalloz, 1981, pp. 103-115.

dans tout autre État, des êtres humains placés sous la juridiction du gouvernement du lieu<sup>29</sup>.

Quant à la puissance et à la souveraineté étatiques, on a souligné l'absence d'autonomie des services publics ferroviaires, télégraphiques, téléphoniques, postaux et alimentaires (eau, gaz, électricité) pour lesquels l'assistance de l'État italien est indispensable<sup>30</sup>. Mais cette situation est comparable à celle de Monaco vis-à-vis de la France, de Saint-Marin avec l'Italie ou du Liechtenstein à l'égard de la Suisse, sans parler de certains États proclamés officiellement indépendants mais qui s'effondreraient sans la manne de l'ancienne puissance coloniale... La présence de la police italienne sur une partie de la place Saint-Pierre ne peut aucunement être comparée à une occupation mais à une délégation de compétence pour assurer une plus grande liberté à la foule des pèlerins ainsi dispensés de contrôles frontaliers (au demeurant, même en cas d'occupation, l'État occupé ne cesserait pas pour autant d'être un État!). Possédant, en outre, une législation et une organisation judiciaire propres, le Vatican a son propre corps de sécurité placé sous les ordres du *Governatorato*, gouvernement de la Cité dont l'administration est totalement indépendante de celle de l'Italie et distincte de celle du Saint-Siège (Curie romaine). Pour sa part, le Traité du Latran ne peut être assimilé à un « accord de siège »<sup>31</sup> consenti par l'État italien à ce « service public international de nature spirituelle »<sup>32</sup> que serait le Saint-Siège par analogie avec le siège de l'ONU à New York. Car l'activité du Siège apostolique n'est pas seulement internationale mais aussi et principalement transnationale dans la mesure où il est le gouvernement central d'une Église qui, rassemblant près d'un milliard d'hommes, est présente et agissante dans la plupart des États du monde, ce qui n'est pas le cas de l'ONU. En outre, à la différence du Vatican, le bord de l'East River qui sert d'emplacement aux bâtiments des Nations Unies n'échappe pas à la souveraineté américaine; il n'est qu'exterritorialisé.

L'indépendance vaticane n'est pas non plus uniquement reconnue par l'Italie sans engager les États tiers<sup>33</sup>. On peut tout d'abord citer trois concordats — dont deux encore en vigueur — qui mentionnent « la personnalité juridique interna-

29. En mars 1998, il y avait 458 citoyens et 439 habitants dont 156 titulaires de la citoyenneté vaticane et 283 résidents non-citoyens. Sur le gouvernement et l'administration de l'État du Vatican, cf. M.J. DOMESTICI-MET, « La Cité du Vatican », dans *L'administration des grandes villes dans le monde*, Paris, P.U.F., 1986; J.B. D'ONORIO, « État de la Cité du Vatican », *Dictionnaire historique de la Papauté*, Paris, Fayard, 1994, pp. 617-624.

30. C.A. COLLIARD-L. DUBOIS, *op. cit.*, note 27, p. 36. Observons toutefois que le Vatican a sa gare et ses propres wagons de chemin de fer, ses postes (et ses timbres-poste aux tarifs plus élevés qu'en Italie), sa monnaie métallique (frappée, sur commande, par la *Zecca*, hôtel des monnaies de l'État italien). Malgré sa renonciation, lors des négociations du Latran, à un prolongement jusqu'à la mer par un couloir territorial, il peut aussi avoir sa marine puisque, par décret du 15 septembre 1951, la Cité du Vatican s'est dotée d'une réglementation de la navigation maritime sous pavillon de son État (cf. G. RIPERT, « La législation maritime de l'État du Vatican », *Le Droit maritime français*, 1952, pp. 403-406).

31. Thèse rapportée par P. REUTER, J. COMBACAU, *op. cit.*, note 16, p. 117, et encore soutenue par C.A. COLLIARD et L. DUBOIS pour qui « la Cité du Vatican bénéficie d'une immunité par rapport à l'État italien, mais c'est là une fiction [...] que l'on voit jouer pour l'hôtel de l'ambassade en droit international général » (*op. cit.*, note 27, pp. 36-37).

32. NGUYEN QUOC Dinh, P. DAILLIER, A. PELLET, *op. cit.*, note 15, p. 441.

33. *Ibid.*

tionale du Saint-Siège et de l'État de la Cité du Vatican »<sup>34</sup>. Ensuite, on se souviendra que c'est l'ambassadeur de France, le vicomte de Fontenay, qui, sur ordre d'A. Briand, fut le premier à présenter au Pape les félicitations de son gouvernement en 1929 et que, de manière plus large et plus significative, le contenu du Traité du Latran fut communiqué, dès le 7 février, à toutes les missions diplomatiques auprès du Saint-Siège qui, lors de la célèbre audience solennelle spéciale du 9 mars suivant, prirent acte devant Pie XI de la nouvelle expression de la souveraineté territoriale du Pontife romain. Par la suite et jusqu'à ce jour, cette reconnaissance tacite n'a pas été frappée de désuétude par une attitude contraire de la part de la communauté internationale. Nul État diplomatiquement lié avec le Saint-Siège n'a jamais mis en doute l'existence juridique de la Cité vaticane, considérant que les discussions et arguties doctrinales sur la notion d'État se révélaient, en l'espèce, bien marginales et de peu d'effet pratique. Au demeurant, il est aisé d'observer que l'existence effective d'un État est indépendante de sa reconnaissance par d'autres États, ainsi qu'il ressort de la majorité de la doctrine et de la pratique internationales (Résolution de 1936 de l'Institut du droit international, article 3 de la Déclaration de la VII<sup>e</sup> Conférence panaméricaine de 1933 à Montevideo, article 9 de la Charte de Bogota de 1948, article 12 de la Conférence de Buenos Aires de 1967, etc.).

Toutefois, il reste vrai que le Traité du Latran n'emploie jamais l'expression de « souveraineté de l'État du Vatican ». L'article 3 indique que « l'Italie reconnaît au Saint-Siège la pleine propriété, le pouvoir exclusif et absolu, et la juridiction souveraine sur le Vatican [...] créant de la sorte la Cité du Vatican pour les fins spéciales et avec les modalités que contient le présent traité » ; l'article 4 ajoute que « la souveraineté et la juridiction exclusive que l'Italie reconnaît au Saint-Siège sur la Cité du Vatican impliquent cette conséquence qu'aucune ingérence de la part du gouvernement italien ne pourra s'y manifester et qu'il n'y aura pas là d'autre autorité que celle du Saint-Siège ». Et l'article 26 §2 déclare que « l'Italie reconnaît l'État de la Cité du Vatican sous la souveraineté du Souverain Pontife ». De même, chaque fois qu'il est question du pouvoir de décision relatif à la Cité vaticane, c'est le Saint-Siège qui est mentionné et c'est la souveraineté du Saint-Siège qui est affirmée. Ces dispositions semblent correspondre d'autant plus à la conception du Saint-Siège lui-même que l'article 3 de la *Loi fondamentale de la Cité du Vatican*, rédigée et promulguée *motu proprio* par Pie XI le 7 juin 1929, proclame : « Demeure réservée au Souverain Pontife la représentation de l'État du Vatican, par l'intermédiaire de la Secrétairerie d'État, auprès des États étrangers pour la conclusion des traités et pour les rapports diplomatiques ».

De la sorte, à titre de souverain temporel, le Pontife romain peut signer des conventions bilatérales avec tel État particulier comme c'est le cas avec l'Italie pour le fonctionnement des services publics de la Cité vaticane ou avec la République de Saint-Marin pour la circulation monétaire ; ces domaines n'intéressant pas le spirituel ne peuvent faire l'objet d'un concordat proprement dit. Il peut arriver aussi qu'une convention multilatérale soit ratifiée par le Pape alors même qu'elle ne concerne nullement des questions ecclésiastiques : tel est le cas, par exemple, du Traité de non-prolifération de l'énergie atomique, de la Convention sur le droit de la mer ou de l'Accord d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en

---

34. Concordats de 1954 avec la République dominicaine (art. 2) et de 1964 avec le Venezuela (art. 3), ainsi que le concordat de 1953 avec l'Espagne (art. 3) certes abrogé depuis les accords de 1979 pour le renouvellement des rapports religieux, mais de manière non incidente sur le statut de l'État du Vatican qui n'est pas concerné par les nouvelles dispositions concordataires.

Europe. Dans chaque cas, selon l'opportunité, le Saint-Siège décide si sa participation à une convention ou à une institution internationale se fera au titre de l'Église catholique ou de l'État du Vatican puisqu'il a qualité pour agir tant pour l'une que pour l'autre. Ainsi l'État du Vatican est membre de plusieurs organisations internationales gouvernementales<sup>35</sup> et non gouvernementales<sup>36</sup>.

Cette situation — qui présente les traits d'une union à la fois personnelle entre le chef de l'Église et le souverain de l'État, et réelle entre cet État et le Saint-Siège — est, en réalité, une situation absolument originale : l'État du Vatican est « unique dans l'histoire politique et juridique des peuples »<sup>37</sup>. Il a été créé de toutes pièces non pas pour constituer un refuge ou un *homeland* pour une espèce en voie d'extinction, mais pour assurer une assise territoriale et locale à un gouvernement religieux et universel, c'est-à-dire pour des « fins spéciales » (art. 3 du Traité) qui n'ont rien de commun avec les fins traditionnelles des autres États. La finalité paradoxale de cet État est le service d'une Église qui est en elle-même étrangère à la notion d'État. Il manifeste ainsi la souveraineté absolue du Siège apostolique en droit international et son indépendance par rapport à tout autre pouvoir institué. En conséquence, le Saint-Siège a une seule personnalité internationale mais à un double titre : en tant que gouvernement suprême de l'Église catholique et en tant qu'organe suprême de l'État du Vatican.

Par son indépendance et sa neutralité consacrées par les pactes de 1929, la Cité du Vatican, « territoire-prison » du Pape depuis 1870<sup>38</sup>, est devenue un « État-support », un « État-moyen »<sup>39</sup> puisqu'elle a été instituée « pour garantir la liberté et l'indépendance du Saint-Siège dans le gouvernement spirituel du diocèse de Rome et de l'Église catholique en chaque partie du monde, et pour constituer un signe visible de cette liberté et de cette indépendance »<sup>40</sup>. Ce territoire pourrait, un jour, disparaître, l'Église et le Saint-Siège ne cesseraient pas pour autant d'exister et de former ensemble juridiquement un sujet souverain de droit international.

La finalité de la Cité du Vatican ressort clairement de l'allocution de Carême de Pie XI en 1929 : « Aucune cupidité n'a poussé le Vicaire de Jésus-Christ [...] Une certaine souveraineté territoriale est une condition universellement reconnue comme indispensable à toute vraie souveraineté juridictionnelle : donc le minimum de territoire qui suffise pour l'exercice de la souveraineté ; ce qu'il faut de

35. Union postale universelle, Union internationale des télécommunications, Conseil international du blé, Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, Union internationale pour les protections de la propriété industrielle, Organisation internationale des télécommunications par satellite-Intelsat, Conférence européenne des Postes et Télécommunications CEPT, etc.

36. Union astronomique internationale, Institut international des sciences administratives, Institut international pour l'unification du droit privé, Conseil technique international de prévention et extinction du feu, Association médicale mondiale.

37. I. CARDINALE, *op. cit.*, note 19, p. 53.

38. Cf. Ph. LEVILLAIN, F. Ch. UGINET, *Le Vatican ou les frontières de la grâce*, Paris, Calmann-Lévy, 1984, p. 20.

39. P. CIPROTTI, « Le Saint-Siège, sa fonction, sa figure et sa valeur dans le droit international », *Concilium*, n° 58, Paris, 1970, p. 58.

40. P. CIPROTTI, *Diritto ecclesiastico*, Padoue, 1964, p. 83. Déjà au siècle dernier, le protestant Guizot, chef du gouvernement français, écrivait le 1<sup>er</sup> décembre 1847 à Pellegrino Rossi, ambassadeur de France près le Saint-Siège : « Ce qui constitue vraiment l'État pontifical, c'est la souveraineté dans l'ordre spirituel. La souveraineté d'un petit territoire n'a pour objet que de garantir l'indépendance et la dignité visible de la souveraineté spirituelle du Saint-Père » (cf. THUREAU-DANGIN, *Histoire de la monarchie de Juillet*, t. VIII, p. 275).

territoire sans quoi elle ne pourrait subsister, parce qu'elle ne saurait où prendre appui ». Vingt ans plus tard, le 28 décembre 1949, Pie XII expliquait au corps diplomatique : « N'est-elle pas très significative la confiance de tant de chefs d'État qui vous envoient en qualité d'ambassadeurs [...] auprès du Saint-Siège apostolique, dans [...] cet État de la Cité du Vatican dont l'importance ne peut être illustrée par les statistiques, ni mesurée par son étendue territoriale, ni évaluée d'après la force de son armée ? Son territoire sur lequel vous êtes réunis, qu'est-il sinon un point imperceptible sur le globe et sur les cartes du monde ? Dans l'ordre spirituel c'est toutefois un symbole de haute valeur et d'extension universelle, car il est la garantie de l'indépendance absolue du Saint-Siège pour l'accomplissement de sa mission dans le monde ». Comme en écho, quelques années après, le 4 octobre 1965, Paul VI déclarait face aux puissants de ce monde, du haut de la tribune des Nations Unies : « Celui qui vous parle est un homme comme vous ; il est votre frère, et même un des plus petits parmi vous qui représentez des États souverains, puisqu'il n'est investi — s'il vous plaît de Nous considérer à ce point de vue — que d'une minuscule et quasi symbolique souveraineté temporelle : le minimum nécessaire pour être libre d'exercer sa mission spirituelle et assurer ceux qui traitent avec lui qu'il est indépendant de toute souveraineté de ce monde. Il n'a aucune puissance temporelle, aucune ambition d'entrer avec vous en compétition. Vous savez bien qui Nous sommes. Et quelle que soit votre opinion sur le Pontife de Rome, vous connaissez Notre mission : Nous sommes porteur d'un message pour toute l'humanité. Et Nous le sommes non seulement en Notre nom personnel et au nom de la grande famille catholique, mais aussi au nom des frères chrétiens qui partagent les sentiments que Nous exprimons ici. » Et, le 2 octobre 1979, dans le même sens et dans le même lieu, Jean Paul II évoqua en ces termes la présence d'un observateur pontifical aux travaux de l'ONU : « Ce lien [...] trouve sa raison d'être dans la souveraineté dont le Siège apostolique est revêtu depuis nombre de siècles. Cette souveraineté est limitée, quant à l'étendue territoriale, au petit État de la Cité du Vatican mais elle est motivée par une exigence attachée à la Papauté, qui doit exercer sa mission en toute liberté et qui, en ce qui concerne ses éventuels interlocuteurs, doit traiter avec chacun d'eux indépendamment d'autres souverainetés. »

C'est pourquoi on peut estimer, de nos jours, que la question de la qualification vraiment étatique de la Cité du Vatican est, elle aussi, dépassée. En effet, pendant longtemps, on n'a connu qu'une seule catégorie de sujets du droit international, les États, parce qu'ils s'étaient autoproclamés source unique du droit. Il fallut donc bien passer par la solution étatique, comme le releva Pie XI. Depuis, le droit a étendu la notion de personnalité internationale avec le développement des organisations internationales gouvernementales. Si bien que le symbolisme étatique de la souveraineté du Saint-Siège comporte une part non négligeable de fiction juridique, ce que le cardinal Casaroli, Secrétaire d'État de Jean Paul II de 1979 à 1990, a lui-même admis en y voyant une « condition psychologique plus que juridique »<sup>41</sup>. Il est vrai qu'à « l'époque des grandes entreprises internationales, des établissements publics internationaux, des organisations internationales, l'Église n'a plus besoin de la fiction d'une fausse assise étatique pour exercer des com-

---

41. A. CASAROLI, « Le Saint-Siège et la communauté internationale », *L'Osservatore Romano*, éd. franç. du 21 février 1975, p. 6. Il est, en effet, aisé de constater la fragilité matérielle du territoire vatican, non productif, et de son indépendance seulement assurée par les hallebardes des gardes suisses. Une assise autre que symbolique aurait imposé une aire géographique beaucoup plus vaste (cf. L. CAVARÉ, *op. cit.*, note 17, p. 483).



pétences internationales au service de la pastorale, et par-delà elle, de la paix dans le monde »<sup>42</sup>. En effet, les multiples voyages pastoraux du Pape ont prouvé que l'accueil exceptionnel organisé par les différents États ou avec leur concours ne s'adresse pas au Souverain de l'État du Vatican dont l'importance ne mériterait pas tant d'égards, mais bien au chef suprême de la catholicité. Le Pape n'est pas souverain parce qu'il règne sur la Cité du Vatican; c'est parce qu'il est souverain qu'il y règne<sup>43</sup>. L'inutilité de la fiction étatique est désormais évidente sur le plan de la représentation et de l'activité internationales du Saint-Siège. Mais cette fiction reste justifiable sur le plan de la localisation géographique des organes du gouvernement pontifical qui ne doivent relever d'aucune autre souveraineté que celle de l'Église. Elle sert, en outre, grandement l'indépendance de son activité internationale.

## II. L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE DU SAINT-SIÈGE

Hormis le Souverain Pontife, en vertu du pouvoir suprême, plénier et universel qui lui est conféré sur toute l'Église dès l'acceptation de son élection canonique, la conduite de la diplomatie pontificale relève principalement de la Secrétairerie d'État qui a la haute main sur les diplomates pontificaux.

### A. LES DIPLOMATES PONTIFICAUX

La Secrétairerie d'État est une institution d'origine diplomatique : la *Camera secreta*, créée au XV<sup>e</sup> siècle, avait la charge des relations diplomatiques du Siège apostolique avec les États. Parmi les *secretarii* émergea peu à peu le *Secretarius secretus* qui, avec Sixte IV (1471-1484), reçut des attributions essentiellement politico-diplomatiques. C'est au XVIII<sup>e</sup> siècle, sous Innocent X (1644-1655), que le premier Secrétaire d'État apparut en la personne du cardinal Giangiacomo Panciroli. Trente années plus tard, avec Innocent XII, le cardinal Secrétaire d'État se vit confier tout pouvoir en matière diplomatique, grâce à la disparition du secrétaire privé, mais en abandonnant ses compétences intérieures pour l'État pontifical au cardinal camerlingue. Au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, Pie IX fit de son Secrétaire d'État un véritable Premier ministre, fonction conservée par tous ses successeurs, y compris Paul VI qui, en outre, hissa cet organisme au premier rang du gouvernement central de l'Église lors de la réforme de la Curie romaine par la Constitution apostolique *Regimini Ecclesiae universae* du 15 août 1967. De nos jours, la Secrétairerie d'État est divisée en deux Sections depuis le réaménagement de l'administration pontificale par Jean Paul II (Constitution apostolique *Pastor bonus* du 29 juin 1988).

a) La Première Section, dite « Section des Affaires générales », est articulée en plusieurs services dont, entre autres :

42. P. VELLAS, « 1968-1978 : dix années de diplomatie vaticane », *Mélanges en l'honneur du professeur Jean Dauvilliers*, Université des sciences sociales de Toulouse, 1979, p. 823.

43. C'est ce qu'exprimait sous une autre forme le Secrétaire général des Nations Unies, Dag Hammarskjöld, lorsqu'il disait : « Quand je sollicite une audience au Vatican, je ne vais pas voir le roi de la Cité du Vatican, mais le chef de l'Église catholique » (cf. H. DE RIEDMATTEN, « Présence du Saint-Siège dans les organismes internationaux », *Concilium*, n° 58, 1970, pp. 74-75).

- les huit Services linguistiques (latin, italien, français, allemand, espagnol, anglais, portugais et, bien sûr, polonais);
- le Service du chiffre pour les messages codés des nonciatures selon l'usage diplomatique;
- la Section des organismes internationaux chargée des liaisons avec les représentants pontificaux auprès de ces organismes et de la préparation des conférences internationales auxquelles le Saint-Siège est invité à participer;
- le Service du personnel assurant les nominations dans l'administration pontificale, y compris dans les nonciatures;
- la Section du protocole pour les réceptions des chefs d'État et des ambassadeurs.

Véritable état-major du Souverain Pontife, la Secrétairerie d'État est dirigée par un cardinal nommé directement et discrétionnairement par le Pape qui, le plus souvent, le choisit parmi les diplomates du Saint-Siège; mais cette règle peut souffrir de notables exceptions (notamment le cardinal Jean Villot, ancien archevêque de Lyon puis préfet de la S. Congrégation pour le Clergé, nommé par Paul VI le 30 avril 1969). En raison de sa place prééminente dans la Curie romaine, le Secrétaire d'État n'est pas soumis au mandat quinquennal qui gouverne la nomination des chefs de dicastère; il exerce ses fonctions *ad tempus indefinitum*. En application des instructions reçues du Saint-Père, il lui revient la responsabilité directe de la diplomatie pontificale. À ce titre, il représente le Siège apostolique dans les négociations et les rapports avec les États dont il accueille les ambassadeurs après la remise de leurs lettres de créance au Pape; il les revoit ensuite régulièrement pendant leur légation autant que de besoin. Il reçoit les chefs d'État en visite officielle au Vatican et il lui incombe de leur rendre leur visite protocolaire en compagnie de son premier collaborateur, le Substitut de la Secrétairerie d'État. Ce dernier est un prélat de rang archiépiscopal qui cumule ses fonctions avec celle de Secrétaire du Chiffre. Autorité charnière de toute la direction du gouvernement central de l'Église, le Substitut est aussi le supérieur direct des diplomates du Saint-Siège. À cette fin, il est aidé par un « délégué pour les représentations pontificales », de même rang archiépiscopal, apparu il y a une vingtaine d'années et assimilable à un inspecteur des postes diplomatiques.

Formés, pour la plupart, à l'Académie ecclésiastique pontificale, école diplomatique du Saint-Siège fondée à Rome en 1701, les diplomates pontificaux sont originaires de différents pays du monde, la proportion d'Italiens tendant à diminuer progressivement. Ils se répartissent en cinq grades : attaché de nonciature (premier grade du nouveau diplômé de l'Académie pendant une année), secrétaire de nonciature (deuxième grade, divisé en deux classes de trois années chacune, entraînant l'entrée dans la prélature avec le titre honorifique de « monseigneur »), auditeur de nonciature (troisième grade divisé lui aussi en deux classes de trois années chacune), conseiller de nonciature (quatrième grade que le prélat, désormais quadragénaire, occupera aussi longtemps que nécessaire en fonction des besoins diplomatiques du Saint-Siège ou de l'encombrement des postes de niveau immédiatement supérieur), nonce (chef de mission diplomatique de rang archiépiscopal).

L'origine des délégués du Pontife romain est très ancienne puisqu'elle remonte aux premiers siècles de l'Église où les Papes se faisaient représenter aux conciles par des légats, et auprès des évêques des provinces éloignées par des *vicarii apostolici* mais avec des prérogatives simplement religieuses et non politiques. Ce sont les *apocrisarii* qui, au V<sup>e</sup> siècle, furent les premiers investis des

fonctions de procureurs auprès des autorités civiles (notamment les empereurs byzantins ou les rois carolingiens) en plus de leur mission auprès des évêques du lieu. À la fin du XV<sup>e</sup> siècle, sous Sixte IV et Alexandre VI, apparurent les missions permanentes avec l'émergence des grands États européens puis leurs extensions au-delà des mers : l'Espagne, la France et la République de Venise en furent les premiers bénéficiaires. Le titre de nonce provenant de l'époque romaine (*nuntius*, messenger) fut employé sous Léon IX, au milieu du XI<sup>e</sup> siècle, pour désigner un envoyé papal mais sans caractère diplomatique; cinq siècles plus tard, il s'attacha aux diplomates pontificaux permanents et, à la fin du XVI<sup>e</sup> siècle, le système des nonciatures reçut de Grégoire XIII son organisation générale qui, dans ses grandes lignes, le gouverne aujourd'hui encore.

Actuellement, le nonce apostolique, qui correspond à un ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de première classe, est un prélat accrédité auprès d'un État avec le titre de doyen du corps diplomatique, en vertu des dispositions du Congrès de Vienne de 1815 sur le rang des agents diplomatiques, et confirmé par l'article 16 § 3 de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur la codification du droit diplomatique. Le nonce apostolique n'est donc pas soumis à la règle de droit commun voulant que la préséance d'un ambassadeur s'apprécie en fonction des jour et heure de son accréditation, ce qui vaut pour le pro-nonce qui est un prélat de rang diplomatique équivalant au nonce mais sans être de droit doyen du corps diplomatique (pouvant seulement le devenir à l'ancienneté comme tous ses collègues). Les premiers pro-nonces permanents ont été nommés en 1965 en Afrique (Kenya et Zambie) pour remplacer les internonces (aujourd'hui totalement disparus) qui présentaient l'inconvénient de n'être, depuis le XVII<sup>e</sup> siècle, que des agents diplomatiques de second rang équivalant à des ministres plénipotentiaires. Envoyés auprès des États d'importance moyenne ou de confession non catholique, leur statut pouvait entraîner la susceptibilité protocolaire des gouvernements concernés. Du côté du Saint-Siège, le souci n'était pas moindre d'éviter que le représentant pontifical ne prît rang après tous les autres ambassadeurs qui, diplomates de première classe, avaient toujours la préséance. Toutefois, la catégorie des prononces est destinée au même sort que celle des inter-nonces dans la mesure où, depuis 1991, le Pape ne nomme plus que des nonces qui, selon les pays, sont ou non doyens du corps diplomatique auprès de l'État accréditaire.

En certaines circonstances exceptionnelles, il peut arriver que des nonciatures soient dirigées par des diplomates pontificaux de troisième rang, sans caractère épiscopal, tels que les régents et les chargés d'affaires accrédités auprès des ministères des Affaires étrangères. Les régents, propres à la diplomatie pontificale, sont nommés en cas de contentieux pour pallier la longue absence d'un nonce en titre. Les chargés d'affaires peuvent être soit permanents (dits « avec lettres ») soit intérimaires (dits *ad interim*) selon les cas (Cuba de 1962 à 1974, Taïwan depuis 1979).

Quant aux représentants pontificaux dans les institutions et conférences internationales — qui ne sont pas de rang épiscopal, sauf ceux auprès des Nations Unies à New York et Genève, et de la FAO à Rome —, leur appellation change selon qu'ils y ont ou non droit de vote : les premiers sont des « délégués », les seconds, des « observateurs ». On notera toutefois que ceux-ci ont quand même accès à toutes les séances publiques et à tous les documents; ils peuvent aussi faire circuler des notes pour exprimer l'avis du Saint-Siège. Chaque année, le Saint-Siège participe à plus de trois cents rencontres internationales où il n'est pas rare qu'il soit aussi représenté par de très nombreux laïcs, hommes et femmes.

Certains diplomates pontificaux peuvent exercer des fonctions de délégué apostolique. Celui-ci est un prélat de rang archiépiscopal envoyé par le Pape dans un pays ou un groupe de pays pour le représenter auprès de l'épiscopat local mais non pas auprès des autorités étatiques puisque sa mission est exclusivement religieuse. Les premiers furent nommés auprès des patriarches orientaux fidèles à Rome. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup>, le Saint-Siège érigea en Amérique septentrionale et centrale les premières délégations apostoliques telles que nous les connaissons aujourd'hui : États-Unis en 1893, Canada en 1899, Mexique en 1904, Cuba et Porto Rico en 1906. Elles furent étendues par la suite à l'Asie (Indochine en 1925, Corée en 1949), à l'Afrique centrale, orientale et occidentale en 1960, mais aussi à l'Europe même (Grande-Bretagne en 1938, Scandinavie en 1960). Toutefois, bien qu'établis dans des États sans relations officielles avec le Saint-Siège, et malgré leur caractère non diplomatique, les délégués apostoliques sont, dans plusieurs pays, quasiment intégrés *de facto* dans le corps diplomatique dont ils bénéficient des privilèges et immunités. Ils ont aussi des contacts avec les autorités gouvernementales locales et préfigurent, bien souvent, la transformation de la délégation en nonciature comme ce fut le cas au Japon, au Liban, en Iran, aux Philippines, en Turquie, au Sénégal, ou plus récemment en Grande-Bretagne en 1982, aux États-Unis en 1984 et au Mexique en 1992. D'ailleurs, le Saint-Siège lui-même ne fait pas de différence fondamentale, autre que de forme, entre les nonces et les délégués apostoliques : leurs titulaires sont identiques et interchangeables, et certains cumulent les deux fonctions pour plusieurs pays voisins<sup>44</sup>; ils se voient seulement suspendus de leur titre officiel diplomatique le temps de leur service dans une délégation apostolique.

Les fonctions des représentants du Souverain Pontife sont actuellement réglementées par deux séries de textes : le *Motu proprio* de Paul VI *Sollicitudo omnium Ecclesiarum* (24 juin 1969) et les canons 362 à 367 du *Code de droit canonique* où ils sont désignés sous l'appellation générique de « légats du Pontife romain »<sup>45</sup>. Il ressort clairement des dispositions en vigueur que la fonction première de ces légats n'est pas diplomatique mais ecclésiastique : ils sont tout d'abord chargés de « représenter le Pontife romain lui-même » (canon 364). À ce titre, ils doivent informer le Saint-Siège sur la situation religieuse locale, aider les évêques et la conférence épiscopale, préparer les nominations aux sièges vacants, etc. À cette « charge principale » (*praecipuum munus*, canon 364) s'ajoute, pour certains d'entre eux principalement nonces et pro-nonces, une « charge particulière » (*munus quoque peculiare*, canon 365 § 1), celle de représenter le chef de l'Église auprès des États et des autorités publiques. À cette fin, ils doivent promouvoir et entretenir les relations avec les pouvoirs publics nationaux et traiter toutes les questions des rapports entre l'Église et l'État, notamment les concordats et autres conventions du même genre (canon 365 § 1,2). L'envoi de légats pontificaux tant auprès des Églises particulières qu'auprès des gouvernements civils est, selon le canon 362, un « droit inné et indépendant » du Pontife romain. Leur nomination

44. Par exemple, le nonce apostolique en Nouvelle-Zélande est délégué apostolique pour l'Océan Pacifique, le nonce apostolique en République dominicaine est délégué apostolique pour Porto-Rico, le nonce apostolique en Israël est délégué apostolique pour Jérusalem et la Palestine.

45. Cf. D. LE TOURNEAU, « Les légats pontificaux dans le Code de 1983, vingt ans après la Constitution apostolique *Sollicitudo omnium Ecclesiarum* », (1989) *L'Année canonique*, pp. 229-260; « La mission *ad extra* des représentants pontificaux » (1997) *X Ius Ecclesiae*, pp. 485-507.

relève du choix personnel du Pape qui se conforme seulement aux règles du droit international quand cette représentation est aussi diplomatique (canon 362).

b) La Seconde Section de la Secrétairerie d'État, dite « Section des Relations avec les États », a succédé en 1988 au Conseil pour les Affaires publiques de l'Église qui, depuis 1967, était le frère siamois de la Secrétairerie d'État. Créé par Pie VI en 1793, cet organisme eut à traiter le contentieux ecclésiastique issu de la tourmente de la Révolution française. Pie VII étendit son champ de compétence à tout l'univers catholique avant que, en 1908, Pie X ne le fit fonctionner comme Première Section de la Secrétairerie d'État mais de manière autonome. En 1967, la réforme curiale de Paul VI en fit un Conseil relié par son préfet à la Secrétairerie d'État et chargé de « tout ce qui concerne les rapports avec les gouvernements civils ». Entrent donc désormais dans la compétence de la Section pour les Relations avec les États la politique concordataire du Saint-Siège et la participation aux nominations épiscopales soumises aux consultations gouvernementales préalables<sup>46</sup> conduites par l'archevêque Secrétaire de la Section sur qui repose la charge du fonctionnement quotidien de ce dicastère indispensable pour l'action du Saint-Siège dans les relations internationales. Les fréquents et lointains voyages du Pape Jean Paul II ont accru la tâche de cet organisme : documentation sur les États concernés, préparation des contacts avec les autorités politiques et diplomatiques pour le Saint-Père une fois sur place, etc. Toutefois, il ne serait pas judicieux de qualifier ce dicastère de ministère des Affaires étrangères car aucun peuple n'est étranger à l'Église qui est universelle. Tout au plus pourrait-on parler de « relations extérieures » au sens géographique de l'expression, c'est-à-dire hors du Vatican, mais pas vraiment étrangères au Saint-Siège...

D'autres structures administratives du Saint-Siège ont une action internationale puisque l'Église est établie dans le monde entier. Cependant leur activité n'entre pas dans la sphère des relations internationales sauf, peut-être, le Conseil pontifical de la Justice et de la Paix chargé de promouvoir la doctrine sociale de l'Église et de suivre toutes les questions relatives aux droits de l'homme, à la paix et au désarmement. Mais il est une commission d'études dont les publications ou interventions doivent recevoir l'aval préalable de la Secrétairerie d'État<sup>47</sup> à qui revient la responsabilité de la diplomatie pontificale, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale.

## B. LA DIPLOMATIE PONTIFICALE

À la chute de Rome, en 1870, 14 États entretenaient des relations diplomatiques avec le Saint-Siège. En 1901, ils seront 21 (les 4 ambassades d'Autriche-Hongrie, de France, d'Espagne et du Portugal et les 17 légations d'Argentine, de Bavière, de Belgique, de Bolivie, du Brésil, du Chili, de Colombie, du Costa Rica, d'Équateur, d'Haïti, du Honduras, de Monaco, du Nicaragua, du Pérou, de Prusse, de République dominicaine et de Russie).

46. Cf. J.B. D'ONORIO, *La nomination des évêques. Procédures canoniques et conventions diplomatiques*, Paris, Tardy, 1986; *ID.*, « Nomination des évêques », *Dictionnaire historique de la Papauté*, Paris, Fayard, 1994, pp. 1178-1183.

47. Cf. *Id.*, *Le Pape et le gouvernement de l'Église*, Paris, Tardy, 1992, pp. 358-359.

Au cours de son pontificat (1878-1903), Léon XIII s'est employé à donner une nouvelle vigueur à l'activité diplomatique du Siège apostolique. C'est ainsi qu'il rendra plusieurs arbitrages interétatiques :

- 1885 : Allemagne/Espagne (possession des îles Carolines);
- 1890 : Grande-Bretagne/Portugal (frontières du Congo);
- 1893 : Pérou/Équateur (frontière commune);
- 1894 : Grande-Bretagne/Venezuela (frontière de la Guyane);
- 1895 : Haïti/Saint-Domingue (frontière commune);
- 1898 : États-Unis/Espagne (prévention de la guerre à Cuba);
- 1900-1903 : Argentine/Chili (frontière commune).

Ces arbitrages sont un indicateur de l'audience de l'autorité du Saint-Siège à laquelle les États ont recours, confiants dans son impartialité. Ce qui faisait dire au célèbre israélite parisien, Isaac Pereire, que le « Pape est l'arbitre naturel et nécessaire » à la communauté des nations, propos qui seront repris, un demi-siècle plus tard, par le socialiste Léon Blum<sup>48</sup>. Pareillement, Léon XIII conclura 6 concordats et conventions bilatérales avec l'Équateur en 1881, la Russie en 1882 (un représentant du Pape assistera au couronnement du tsar Alexandre III, puis à celui de Nicolas II), le Guatemala en 1884, le Monténégro en 1886, le Portugal en 1886, la Colombie en 1887. En 1903, le Pape recevra le Roi Édouard VII puis l'Empereur Guillaume II en visite officielle au Vatican.

En 1903, l'élection de Pie X n'entraînera pas de changements de politique, malgré les apparences. Si on a surtout retenu la rupture diplomatique avec la France (1904) puis avec le Portugal (1910), on a oublié les liens noués ou renoués avec plusieurs États d'Amérique latine. De même, l'affront fait au Pape par le Président français Émile Loubet qui, en visite officielle à Rome, n'était pas allé saluer le Saint-Père au Vatican, a été largement compensé par la réception au Palais apostolique de l'Empereur de Corée en 1904, du Roi de Norvège et du Shah de Perse en 1906, de l'Empereur du Japon et du Négus d'Éthiopie en 1907, du Président du Salvador, du Tsar de Russie, de la Reine des Pays-Bas, du Roi de Saxe et du Prince-régent de Bavière en 1908, du Sultan de Turquie en 1909, et de l'Empereur de Chine en 1910<sup>49</sup>. Les arbitrages internationaux se poursuivent sous le pontificat de Pie X (1906 : Équateur/Colombie; 1909 : Brésil/Bolivie; 1910 : Brésil/Pérou). Il en va de même pour les concordats et accords (Espagne 1904, Pologne-Russie 1907, Serbie 1914).

En 1914, Pie X est remplacé par Benoît XV, archevêque de Bologne mais diplomate de formation. Le nouveau Pape se lie diplomatiquement avec les nouveaux États issus des traités de paix : la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Lituanie en 1919, la Lettonie, la Roumanie et la Hongrie en 1920. Auparavant, il

48. « Je serais ici conduit, par la logique du raisonnement comme par l'association des idées, à envisager, au sein du corps international, l'opportunité d'une autre présence. C'est à la Cour de Rome que je pense, au Saint-Siège apostolique. Sa participation au même titre que les États serait, par elle-même, le signe le plus éclatant que, dans l'univers de demain, d'autres puissances compteront que les puissances temporelles [...] L'influence pontificale s'est toujours exercée et s'exerce encore en faveur d'une paix organique, fondée sur la justice, sur l'égalité des peuples et des hommes, sur la sainteté des contrats... La paix est nécessaire à l'Église, et il n'est pas moins certain que le concours de l'Église serait infiniment profitable à l'œuvre d'organisation pacifique » (*À l'échelle humaine*, Gallimard, 1945).

49. Cf. Juan Pedro DE GANDT, « L'extension des relations diplomatiques du Saint-Siège depuis 1900 », dans *Le Saint-Siège dans les relations internationales*, J.B. D'ONORIO dir., Paris, Le Cerf-Cujas, 1989, p. 427.

avait établi des relations diplomatiques avec la Grande-Bretagne en 1914, les Pays-Bas en 1915 et le Luxembourg en 1917, et les rétablira avec la Suisse et la France. Souhaitant consolider ces liens, Benoît XV lancera un appel à de nouveaux concordats pour une ère nouvelle (allocution *In hac quidem* du 21 novembre 1921). Mais il reviendra à son successeur de les conclure.

Aussitôt élu en 1922, Pie XI va s'atteler à l'instauration d'une vaste politique concordataire. Une quarantaine de concordats et d'accords divers seront conclus pendant ses dix-sept années de pontificat<sup>50</sup>. Le plus célèbre de ces accords est évidemment le Traité du Latran signé avec l'Italie le 11 février 1929 et dont est issue la création de l'État de la Cité du Vatican ainsi saluée par Pie XI : « Il Nous plaît de voir ce domaine foncier réduit à de si minimes proportions qu'il puisse et doive lui-même être considéré comme spiritualisé par l'immense, sublime et vraiment divine puissance spirituelle qu'il est destiné à soutenir et à servir » (allocution de Carême 1929)<sup>51</sup>. Dans cette exiguité de 44 ha il faudra voir la signification symbolique de l'universalité pontificale qui va donner toute son ampleur à la Papauté désormais délestée des pesanteurs de ce monde.

Sous le pontificat de Pie XI, le Saint-Siège continua à étendre son réseau diplomatique. Des relations furent ainsi établies, avant comme après les Accords du Latran, avec le Japon en 1923, la République de Saint-Marin en 1926, le Libéria en 1927 (premier État africain à ouvrir une ambassade auprès du Saint-Siège), le Salvador en 1928, le Honduras et l'Irlande en 1929, l'Ordre Souverain de Malte en 1930, le Panama et l'Estonie en 1933, Cuba en 1935 et le Guatemala en 1936. Si bien qu'en 1929, lors de la réconciliation entre les deux Rome, on dénombrait déjà trente États représentés auprès du Saint-Siège.

Naturellement, l'élection du fidèle Secrétaire d'État de Pie XI, le cardinal Eugenio Pacelli devenu le Pape Pie XII le 2 mars 1939, s'inscrira dans la continuité de cette diplomatie bilatérale. Outre la signature de trois grands concordats (avec le Portugal en 1940, l'Espagne en 1953, et Saint-Domingue en 1954) et d'une trentaine d'accords divers, le nouveau Pape recevra les lettres de créance des nouveaux représentants de l'Uruguay en 1939 (ambassade vacante depuis 1912), de la Finlande en 1942, du Japon en 1952, de l'Allemagne fédérale en 1954 ainsi que ceux de jeunes États indépendants tels que le Liban et l'Égypte en 1947, l'Inde en 1948, l'Indonésie en 1950, les Philippines et le Pakistan en 1951, la Syrie et l'Iran en 1943 et l'Éthiopie en 1957, auxquels s'ajoute la Chine en 1942 après deux tentatives infructueuses en 1886 et en 1918 suscitées par les autorités chinoises mais empêchées par la France. Pie XII innovera encore avec la réception, en février 1940, de Myron Taylor à titre de « représentant du Président des États-Unis ayant rang d'ambassadeur ». Le diplomate américain — sans prétendre rouvrir la légation de son pays auprès du Saint-Siège qui avait fonctionné de 1852 à 1868 — restera en fonction jusqu'en 1950 sans pour autant résider à Rome où il ne faisait que des séjours appropriés.

Bien que Rome ne pût empêcher la rupture des relations diplomatiques signifiée par les États d'Europe centrale tombés sous le joug des communistes à la fin des années quarante, les ambassades auprès du Saint-Siège atteindront la cin-

50. Notamment, Lettonie 1922, Colombie 1924, Bavière 1924, Pologne 1925, France 1926, Lituanie 1927, Tchécoslovaquie 1927, Prusse 1929, Bade 1932, Roumanie 1932, Autriche 1933, Allemagne 1933, Yougoslavie 1935, Equateur 1937, Haïti 1938.

51. Le 26 avril 1871, Pie IX disait déjà au comte d'Harcourt, nouvel ambassadeur de France : « Tout ce que je désire serait un petit coin de terre où je serais le maître ».

quantaine au début des années soixante, Jean XXIII, élu le 28 octobre 1958, ayant accueilli celles de Turquie en 1960, du Sénégal en 1961, du Burundi et du Congo ex-belge en 1963.

Accédant au Souverain pontificat en juin 1963, Paul VI en ajoutera 39 autres d'ici la fin des années soixante-dix (principalement des États issus de la décolonisation en Afrique et en Asie, mais aussi le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Islande et Chypre). Comme du temps de Pie XII, ce Pape recevra, de 1970 à 1976, un représentant personnel du Président des États-Unis, en la personne de l'ambassadeur Henry Cabot Lodge, envoyé trois fois par an à Rome par Richard Nixon mais pour une mission qui était davantage politique que diplomatique car tel ne fut pas son statut officiel. La tentative du Président Carter de nommer pareillement David Walter en 1977 se heurta à une véhémence opposition des protestants américains et ne put se réaliser sous ce pontificat. Pendant ses quinze ans de règne, Paul VI eut aussi le temps de signer une quarantaine de documents de nature concordataire (Länder allemands, Autriche, Espagne, Haïti, France, Portugal, Salvador, Suisse, Yougoslavie et notamment le concordat de 1973 avec la Colombie)<sup>52</sup>.

Si les trente-trois jours du pontificat de Jean Paul 1<sup>er</sup> en septembre 1978 ne permirent que l'établissement de relations diplomatiques avec les Îles Fidji, l'avènement de Jean Paul II, le mois suivant, inaugurerà une ère d'un développement inégalé en ce domaine puisque les 89 ambassades que le nouveau Pape trouvera auprès du Saint-Siège à son élection deviendront 167 dix-neuf ans plus tard (au 1<sup>er</sup> mars 1998). Après avoir signé une vingtaine de conventions et autres documents diplomatiques (Espagne, Pologne, Italie, Monaco, Croatie, Gabon, Israël, etc.) et noué des liens pléniers avec les États-Unis en 1984<sup>53</sup>, le Pape actuel, poursuivant l'universalisation de sa diplomatie, a reçu, en 1990, l'accréditation d'un « représentant de la Fédération de Russie » (avec le rang d'ambassadeur mais à titre personnel) et, en 1993, celle d'un « ambassadeur de Suisse en mission spéciale auprès du Saint-Siège » (mais d'abord en résidence à Berne puis en poste à Budapest pour ne pas froisser la susceptibilité des protestants helvétiques...).

Ainsi donc, la quasi-totalité des États du monde ont reconnu la place et l'autorité du Siège apostolique dans la communauté internationale. Manquent encore la Chine continentale et l'Arabie séoudite...

Cette diplomatie bilatérale séculaire, aujourd'hui couronnée d'un succès incontestable, a été renforcée, à partir de la seconde moitié du siècle, par l'entrée du Saint-Siège dans la diplomatie multilatérale.

C'est sous l'impulsion de Pie XII que la Papauté a pu librement exercer son influence dans les grandes enceintes internationales.

Certes, d'autres papes, avant lui, avaient manifesté cette préoccupation. Ainsi, Léon XIII avait vu s'entrebailler la porte de la diplomatie multilatérale

52. Cf. R. MINNERATH, *L'Église et les États concordataires (1846-1981)*, Paris, Cerf, 1983; J.B. D'ONORIO « Concordats et conventions post-conciliaires » dans *Le Saint-Siège dans les relations internationales, op. cit.*, note 49, pp. 195-245.

53. Auparavant, deux jours à peine après l'élection de Jean Paul II, l'ambassadeur Robert F. Wagner arriva à Rome avec le titre d'« envoyé personnel du Président des États-Unis ». Il fut remplacé en 1981 par William A. Wilson qui, en 1984, devint officiellement le premier ambassadeur des États-Unis auprès du Saint-Siège (Cf. J.P. DE GANDT, *loc. cit.*, note 49, p. 451).



quand, en 1890, Guillaume II l'avait informé de la tenue de la conférence de Berlin sur le droit du travail ou quand, en 1899, Nicolas II avait sollicité son appui moral pour la conférence de la paix à La Haye; à cette occasion d'ailleurs, une correspondance officielle avait été échangée entre le Pape et la Reine Wilhelmine. À son tour, Pie X avait espéré voir le Saint-Siège participer à la conférence de La Haye de 1907 mais en vain, en raison de l'obstruction systématique opposée par l'Italie redoutant toute circonstance pouvant conduire à une évocation de la Question romaine sur la scène internationale. Sous le pontificat de Benoît XV, l'exclusion persistera, scellée même par l'article 15 du Traité de Londres du 26 avril 1915 conclu entre la France, la Grande-Bretagne et la Russie disposées à soutenir l'Italie contre les prétentions du Saint-Siège ainsi écarté tant de la conférence de la paix que de la jeune Société des Nations... dont le Pape avait pourtant eu l'idée initiale.

Pour autant, le Saint-Siège ne s'était pas laissé intimider dans ses initiatives pacificatrices : durant la Grande Guerre, Benoît XV fit plusieurs interventions mais ses appels à un retour aux normes du droit naturel (donc universel) et à la réconciliation entre les peuples ne suscitèrent que l'incompréhension et l'animadversion des belligérants, nombre de catholiques des deux camps — et notamment en France — demeurant eux-mêmes insensibles à la paternité universelle qui caractérise la Papauté<sup>54</sup>. Pie XI, pour sa part, n'avait pas attendu le règlement de la Question romaine pour manifester l'universalité de ses soucis pastoraux en lançant, dès 1922, un appel en faveur du peuple russe affamé (nonobstant — et à cause de — la dictature bolchevique), en faisant publier en 1923, à la suite de Léon XIII en 1887 et Benoît XV en 1919 et 1921, des observations sur la situation des Lieux-Saints de Jérusalem ou en faisant rédiger, en 1926, un mémorandum sur le projet de convention internationale pour la répression de l'esclavage, tout comme, après les Accords du Latran, il condamnera la course aux armements (encyclique *Nova impendet*, 2 octobre 1931) en vue de la conférence de Genève sur le désarmement de février 1932.

Il n'empêche que l'apurement du contentieux entre le Saint-Siège et l'Italie en 1929 a grandement facilité l'extension de l'action internationale de la Papauté. À cet égard, le pontificat de Pie XI a accompli ses augures du premier jour quand, au moment de donner sa première bénédiction *Urbi et orbi*, l' élu du conclave de février 1922 s'était dirigé, de manière fort significative, vers la loggia extérieure de Saint-Pierre, rompant ainsi avec l'usage de ses prédécesseurs qui, depuis 1878, donnaient cette bénédiction spéciale depuis l'intérieur de la basilique en signe de protestation contre la condition subie par le Saint-Siège du fait de l'Italie. En créant l'enclave souveraine du Vatican, Pie XI a paradoxalement désenclavé le Saint-Siège de la politique italienne pour le propulser dans l'ordre international.

Cette Papauté souveraine, il reviendra principalement à Pie XII de l'incarner dans la majesté de sa personne et l'universalité de son activité à laquelle ses successeurs sont restés fidèles.

C'est notamment le cas pour les grandes organisations internationales relevant du système des Nations Unies. Les papes avaient déjà appelé de leurs vœux ce genre d'institutions. Dans les dernières années de son règne, Benoît XV avait déclaré : « Aux nations unies dans une ligue fondée sur la loi chrétienne l'Église sera fidèle à apporter son concours actif et empressé pour toutes leurs entreprises

54. Au milieu de la guerre, Benoît XV créa l'Oeuvre des Prisonniers qui, du Vatican, permit 40 000 rapatriements, lança 17 000 recherches et fit parvenir 50 000 informations aux familles (Cf. G. ZIZOLA, *Les Papes du XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Desclée de Brouwer, 1996, p. 64). Durant le conflit suivant, Pie XII fit de même avec le Bureau Saint-Raphaël.

inspirées par la justice et la charité » (encyclique *Pacem Dei munus pulcherrimum*, 23 mai 1920). Mais, rapidement, Pie XI devait regretter que la SDN fût incapable d'imposer « à toutes les nations une sorte de code international adapté à notre époque, analogue à celui qui régissait au Moyen Âge cette véritable société des nations qui s'appelait la chrétienté » (encyclique *Ubi arcano Dei*, 23 décembre 1922). Dès sa première encyclique, *Summi Pontificatus* (20 octobre 1939), Pie XII relancera l'idée de l'urgence d'une organisation internationale des États sur laquelle il reviendra avec insistance à maintes reprises (allocutions des 10 novembre et 24 décembre 1939, notamment). Après avoir salué les entretiens de Dumbarton Oaks de 1944 visant à réaliser ce projet, le Pape, conscient des limites d'une telle entreprise — « Aucun esprit clairvoyant et judicieux [...] ne sera porté à surestimer les possibilités immédiates et concrètes de cette tribune mondiale » déclarera-t-il le 28 octobre 1947 — soutiendra néanmoins ses efforts en envoyant des observateurs permanents du Saint-Siège auprès de la FAO à Rome en 1949, de l'UNESCO à Paris en 1952 et de l'ECOSOC (Comité économique et social de l'ONU) à New York en 1956. En même temps, le Saint-Siège devenait membre du Comité international de Médecine militaire et de Pharmacie en 1950, de l'Institut international pour l'Unification du Droit privé (UNIDROIT) en 1953, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés en 1954 et, après avoir participé à la conférence de Genève de 1955 sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique, il figura, l'année suivante, parmi les membres co-fondateurs de l'Agence internationale de l'Énergie atomique à Vienne. En 1964, Paul VI installera un prélat observateur permanent auprès de l'ONU à New York, en 1967, un autre aura la même fonction à l'Office des Nations Unies à Genève et auprès de l'OMS (Organisation mondiale de la Santé) et de l'OMT (Organisation mondiale du Tourisme). Il en sera de même, au cours de la décennie suivante, pour l'Organisation des Nations Unies pour le Développement industriel (ONUDI) et pour l'Office des Nations Unies à Vienne et l'Organisation des États américains à Washington puis, en 1997, auprès de la nouvelle Organisation mondiale du Commerce (OMC) à Genève et des Organismes des Nations Unies pour l'Environnement et les Établissements humains (UNEP Habitat) à Nairobi. Toutes ces institutions internationales ont été honorées d'au moins une visite de Paul VI ou/et de Jean Paul II, l'assemblée générale des Nations Unies à New York ayant, pour sa part, reçu trois fois le Souverain Pontife (Paul VI en 1965 et Jean Paul II en 1979 et 1995).

S'agissant de l'Europe, on connaît les encouragements de Pie XII en vue d'une organisation dont les moteurs auraient été les nations catholiques de France, d'Allemagne, d'Italie, d'Espagne, du Portugal et de Belgique<sup>55</sup> et dont les initiateurs furent des démocrates-chrétiens; on a même parlé, à l'époque, d'« Europe vaticane »<sup>56</sup>... Sous Jean XXIII, le Saint-Siège deviendra membre à titre plénier du Conseil de Coopération culturelle du Conseil de l'Europe en 1962 et, sous Paul VI, un observateur permanent siègera à Strasbourg auprès du Conseil de l'Europe à partir de 1970, pendant qu'un nonce apostolique sera accrédité à Bruxelles auprès de la Communauté européenne. Dès 1972, le Saint-Siège a participé à la conférence d'Helsinki sur la Coopération et la Sécurité en Europe (CSCE) puis à celles qui ont suivi à Belgrade (1978), Madrid (1983), Vienne (1989) pour se terminer à Paris où,

55. Selon le Général de Gaulle (*Mémoires de guerre*, tome II, *L'Unité*, p. 234).

56. Cf. J.-P. MACHELON, « Pie XII, l'Europe et les institutions internationales », dans *Pie XII et la Cité*, Téqui, Paris, 1988, pp. 212-217; *Le Vatican et la politique européenne*, (J.B. D'ONORIO, dir.), Paris, Mame, 1995.

en 1990, fut signée la Charte donnant naissance à l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) dont le Saint-Siège est membre à égalité avec les États.

Parallèlement, l'insertion du Saint-Siège dans la diplomatie multilatérale l'a conduit à adhérer aux grandes conventions internationales : Protocole de Londres de 1936 sur la guerre sous-marine, Conventions de Genève de 1949 sur le droit humanitaire et de 1951 sur les Réfugiés, Convention de 1954 sur le droit maritime, Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, Conventions de Vienne de 1961 sur le droit diplomatique et de 1969 sur le droit des traités, Traité de non-prolifération des armes nucléaires de 1971, Convention de New York de 1990 sur les droits de l'Enfant, Convention de 1993 sur l'élimination des armes chimiques, Convention d'Ottawa de 1997 sur les mines anti-personnelles...

Au-delà de ses dimensions institutionnelles, la diplomatie pontificale multilatérale s'est aussi exercée par les interventions directes des papes dans les grands conflits qui ont ébranlé le XX<sup>e</sup> siècle. Par exemple, dès son élection, Pie XII se dépensa beaucoup pour faire reculer le spectre de la II<sup>e</sup> Guerre mondiale (appel pathétique du 23 août 1939, encyclique du 20 octobre, radio-messages de Noël, condamnations de l'invasion de la Belgique, de la Hollande et du Luxembourg, le 10 mai 1940...). Le Pontife romain a vraiment agi, à l'époque, avec le souci de l'universalité car, si les devoirs de sa charge lui imposaient de veiller partout aux intérêts spirituels et matériels des catholiques, il n'hésita pas à procurer des aides multiples et diverses aux persécutés et réfugiés, notamment aux juifs dont des centaines de milliers furent sauvés grâce aux instructions ou à l'entremise de Pie XII et de ses diplomates. Si le Pape a peu parlé, il a beaucoup agi, misant avec raison sur les résultats de l'action plutôt que sur l'inefficacité des déclarations<sup>57</sup>. En vertu de sa souveraineté internationale, la Rome pontificale n'a pas eu peur de s'opposer aux pouvoirs totalitaires d'Allemagne ou d'Italie. Ce sont d'ailleurs ces deux gouvernements avec lesquels il avait pourtant conclu un concordat que le Saint-Siège a néanmoins le plus combattu jusqu'à leur destiner deux encycliques de condamnation (*Non abbiamo bisogno* en 1931 contre la statolâtrie fasciste, *Mit brennender Sorge* en 1937 contre le paganisme hitlérien)<sup>58</sup>!

---

57. Selon le grand rabbin Toaff, de Rome, les Juifs « se souviendront toujours de ce que l'Église catholique a fait pour eux, sur l'ordre du Pape, au moment des persécutions raciales. Quand la guerre mondiale faisait rage, Pie XII s'est prononcé souvent pour condamner la fausse théorie des races » (*La Documentation catholique*, n° 1289 du 26 octobre 1958). Pour le grand rabbin Safran, de Roumanie, « grâce à ses instructions, les 400 000 juifs de Roumanie furent sauvés de la déportation » (*La Documentation catholique*, n° 1430, du 16 août 1964). Aussi, madame Golda Meir, alors ministre des Affaires étrangères de l'État d'Israël, pourra-t-elle déclarer, de la tribune de l'ONU, à la mort de Pie XII : « Nous pleurons un grand serviteur de la paix [...]. Pendant les dix années de la terreur nazie, quand notre peuple a souffert un martyre effroyable, la voix du Pape s'est élevée pour condamner les bourreaux et pour exprimer sa compassion envers les victimes » (*Le Figaro*, 10 octobre 1958). Sur ce sujet, voir l'excellent ouvrage du meilleur spécialiste, le R.P. Pierre BLET s.j., *Pie XII et la Seconde Guerre mondiale d'après les archives du Vatican*, Paris, Perrin, 1997.

58. Cette encyclique — dont les termes furent durcis sous la plume correctrice du cardinal Secrétaire d'État Pacelli, futur Pie XII, — a été la première dénonciation argumentée (un an avant Munich!) de la doctrine nationale-socialiste.

À son tour, Jean Paul II a vraiment utilisé toutes les ressources de la diplomatie multilatérale en étant présent sur tous les fronts de la paix (conférences internationales, libération des nations européennes de l'occupation communiste) et de la guerre (Malouines, Koweït, Yougoslavie). Parfois la paix l'emporte sur la guerre (médiation de 1979-1984 entre l'Argentine et le Chili dans l'affaire du Canal de Beagle), à l'instar de l'intervention décisive de Jean XXIII auprès de Nikita Khrouchtchev dans la crise de Cuba en 1962.

Aujourd'hui, avec plus de 80 voyages hors d'Italie, ses rencontres avec les chefs d'État et les diplomates de tous les pays du monde, Jean Paul II a instauré une véritable papauté itinérante dont l'activité, devenue intercontinentale voire planétaire, a donné un nouveau prestige à la diplomatie pontificale. Sa contribution à l'histoire de son temps et aux progrès des peuples a fait du Saint-Siège un des grands acteurs de la communauté internationale.

Joël-Benoît d'Onorio  
Université d'Aix-Marseille III  
Institut Portalis  
Faculté de Droit  
3, avenue Robert Schuman  
13628 AIX-EN-MARSEILLE Cédex 1  
Tél. et Téléc. : (33-04) 42.20.56.65