

Le fondement juridico-canonique de l'adhésion du Saint-Siège aux organisations internationales: une problématique récurrente

Claudia Adeoussi

Université de Paris Sud

INTRODUCTION

Le Saint-Siège, sujet plénier du droit international, a un statut spécifique dans la communauté internationale du fait de sa souveraineté spirituelle et de sa vocation religieuse et morale, en tant qu'organe suprême du gouvernement de l'Eglise catholique. Au sein des organismes intergouvernementaux, il se sent investi non seulement d'une mission spirituelle universelle, mais il entend être aussi une source d'inspiration morale et humaine à travers une forme originale de représentation de l'ensemble des forces qui tendent à la valorisation des principes moraux dans les rapports interétatiques et dans la conduite des affaires mondiales.

Acteur souverain et neutre des relations internationales, le Siège apostolique se sent libre pour prendre des initiatives requises par la recherche des conditions d'un ordre international plus humain. C'est dans ce sens qu'il a tenu à prendre une part active à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Sa participation au processus d'Helsinki s'inscrit dans la droite ligne de la contribution de l'Eglise catholique à la construction de l'Europe et du projet ecclésial de restauration de l'unité européenne par la promotion des valeurs culturelles et éthiques communes aux nations du Vieux Continent; d'autre part, le Siège romain a saisi cette opportunité pour nouer un dialogue direct avec les anciens pays marxistes-léninistes de l'Europe centrale et orientale, qui porterait spécialement sur les droits de la personne humaine et surtout sur la liberté religieuse, en raison des limitations graves à l'exercice de la liberté de religion derrière le rideau de fer.

Avec la participation du Saint-Siège à la CSCE en qualité de membre à part entière, a resurgi sur le plan doctrinal la problématique de la légitimité juridico-canonique de son adhésion aux organisations internationales. Elle date de la fin du premier conflit mondial: lors de la création de la Société des Nations, il s'était agi de détermi-

ner le titre juridique au nom duquel le Siège romain pouvait participer à l'organisation naissante¹. Le débat a pris une acuité nouvelle depuis la métamorphose institutionnelle du processus d'Helsinki. Il apparaît en effet que la solution adoptée par le Saint-Siège en 1992 – selon laquelle il continue à être membre de plein droit de la CSCE tout en s'abstenant de prendre des décisions d'ordre politique et militaire – n'efface pas le rapport organique persistant entre l'Etat de la Cité du Vatican et la Conférence paneuropéenne. Ce mode de participation atypique rend perplexe au regard de la prise en considération fondamentale de l'article 24 du *Traité du Latran* dont la mise en œuvre implique que la condition d'entité internationale neutre du Saint-Siège soit le support visible de la nature spirituelle et religieuse de sa mission dans le monde.

I. LE SAINT-SIÈGE ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES: DES RAPPORTS À GEOMETRIE VARIABLE

Il est essentiel d'examiner en premier lieu la participation du Siège romain au processus d'Helsinki, de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe – en tant que cadre informel de négociations continues – à la mise en place de structures permanentes (A). En second lieu, nous nous proposons de réfléchir sur la forme que revêt la présence du Saint-Siège au sein de l'Organisation des Nations Unies (B).

A) *Le Saint-Siège et le processus d'Helsinki: de la CSCE à l'OSCE*

A l'occasion des différentes rencontres rythmant la continuité du processus d'Helsinki, les représentants pontificaux ont régulièrement souligné la participation du Saint-Siège selon des modalités originales. Lors de la réunion de Copenhague sur la dimension humaine, en juin 1990, Mgr Angelo Sodano a rappelé qu'en répondant favorablement à l'invitation adressée au pontificat romain, le Pape Paul VI a voulu appuyer une noble initiative et a ainsi permis au Siège apostolique d'y contribuer directement selon les formes qui lui sont propres². Il a de nouveau insisté sur cette spécificité à la Réunion ministérielle de New York (octobre 1990), qui adopta notamment une Déclaration sur la crise du Golfe. Au mois de novembre suivant, cette position a

¹ Voir à ce sujet V.E. ORLANDO, *Rapporti con la Santa Sede*, Forni, Sala Bolognese, 1980, et extrait du Journal de Mgr Cerretti, p. 178.

² *Pour une Europe solidaire et respectueuse de la liberté*. Intervention de Mgr Sodano à la Conférence de Copenhague, DC, n° 2010, 15 juillet 1990, col. 701-702.

été réitérée au Sommet de Paris, le Cardinal Casaroli soulignant alors que le Saint-Siège ne désapprouvait pas l'institutionnalisation de l'OSCE, mais qu'il se réservait la possibilité de procéder dans l'avenir à la définition de son mode de participation. Dans son intervention solennelle, le représentant pontifical a mis en évidence la dimension mondiale de la destinée de l'Europe et de ses partenaires d'Outre-Atlantique, à l'heure historique de l'authentification de la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*. Cette dimension mondiale, a-t-il observé, rend plus intelligible la participation du Saint-Siège au processus d'Helsinki. Puis il a continué en ces termes: le Siège romain «est (...) une "puissance" engagée dans chaque partie du monde, au plan spirituel et moral qui lui est propre, et par conséquent aussi dans les questions regardant la paix, le développement des peuples et des droits humains»³.

A l'issue du Sommet de Paris, les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats participants de la CSCE ont annoncé, après avoir pris acte de l'effacement du caractère binaire de la configuration politico-stratégique de l'Europe, que «leurs efforts communs pour consolider le respect des droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit, renforcer la paix et promouvoir l'unité en Europe appellent un dialogue et une coopération politiques d'une qualité nouvelle, et par conséquent, un développement des structures de la CSCE»⁴.

A la fin de la quatrième réunion de suivi de la CSCE, a été adopté un document intitulé "Les défis du changement"; texte dont la conformation est bifide. Il a donné une nouvelle impulsion à la CSCE après qu'elle se soit embrouillée, durant plusieurs mois, dans un dédale d'incertitudes et de troubles qui ont entamé sérieusement la confiance des Etats dans sa capacité à satisfaire aux défis de l'après-guerre froide en Europe. Dans sa substance, où sont agglomérées les décisions pratiques de la Réunion sur les Suites (24 mars-8 juillet 1992) et la Déclaration politique du Sommet (9-10 juillet 1992)⁵, ressortent des innovations notables portant sur l'amélioration du fonctionnement institutionnel général de la CSCE, l'opérationnalisation des capacités de celle-ci en matière de sécurité et le développement du cadre des activités relatives à la dimension humaine ainsi que la mise en œuvre d'une certaine réactivation de la deuxième corbeille (coopération économique). Mais ce sont les décisions arrêtées sur le ter-

³ *Pour une Europe des droits de l'homme et des peuples*. Intervention du Cardinal Casaroli au Sommet de la CSCE à Paris, DC, n° 2019, 6 janvier 1991, col. 9.

⁴ Section "Structures et institutions nouvelles du processus de la CSCE": § 1.

⁵ Alexis HERACLIDES, *The Helsinki-II Negotiations. The Making of the Pan-European Intergovernmental Organization*, London 1993.

rain de la sécurité, et surtout les nouveaux moyens opérationnels de la CSCE, qui ont nourri légitimement les préoccupations du Siège apostolique au regard de la nature de sa contribution au processus d'Helsinki. En effet, l'habilitation de la CSCE à mener des opérations de *peacekeeping* a eu pour conséquence de transformer celle-ci en une institution aux compétences opérationnelles. Selon le *Document d'Helsinki*, l'exécution des opérations civiles et/ou militaires par la CSCE obéira aux principes de la pratique onusienne: avoir un caractère non coercitif, traduire un souci d'impartialité, jouir du plein consentement des parties intéressées. De telles opérations pourront être entreprises à la demande d'un ou de plusieurs des Etats participants. D'autres dispositions additionnelles ajoutent que, primo, le déploiement des opérations de *peacekeeping* pourra intervenir dans le contexte des conflits tant intra-étatiques qu'int-étatiques; secondo, la CSCE pourra solliciter le concours du Conseil de sécurité des Nations Unies – sur la base du chapitre VIII de la *Charte de San Francisco* – si ses moyens se révèlent insuffisants pour gérer la crise; tertio, elle pourra aussi bénéficier du soutien, indirect (expertise) ou direct (ressources) de l'OTAN, de la Communauté européenne, de l'UEO, voire de la Communauté des Etats indépendants.

Face à la transformation de l'exercice diplomatique pragmatique issu de l'*Acte final d'Helsinki* en une organisation internationale, le Saint-Siège a adopté une ligne diplomatique empreinte de prudence et de réalisme. Sa démarche fondamentale a consisté à définir au regard de la nouvelle réalité institutionnelle la forme et les moyens les plus conformes à sa nature spécifique pour prendre part aux travaux de l'instance internationale ainsi portée sur les fonts baptismaux. Cette question étant pour lui d'une importance capitale, il a fait parvenir aux Etats participants de la CSCE un aide-mémoire de la Secrétairerie d'Etat en date du 2 juin 1992, dans lequel il a rappelé la spécificité de sa participation à la CSCE et manifesté sa volonté de rester étranger aux décisions et initiatives qui concerneraient d'éventuelles opérations militaires, mêmes destinées au maintien de la paix⁶. Il a en outre précisé qu'en raison du rapport nécessaire de conformité entre sa contribution à la CSCE et sa nature ainsi que ses compétences, il n'est pas en mesure d'apporter des solutions concrètes ou techniques aux problèmes; en revanche, il est tenu de réaffirmer, en vertu de sa mission spirituelle, les principes essentiels qui doivent guider les relations entre les Etats et entre les peuples. C'est en ce sens que, lors du Sommet de Paris, il a formulé sa conception sur la destination des formes institutionnelles ordonnées selon lui au dépassement des égoïsmes nationaux. Toutefois, il est notable de remarquer qu'à cette

⁶ "Aide-mémoire de la Secrétairerie d'Etat, Section pour les Relations avec les Etats", DC, n° 2057, 4 octobre 1992, col. 827-829.

occasion, il s'est départi de sa réserve traditionnelle à l'endroit des débats d'ordre technique en dévoilant explicitement sa nette préférence pour des institutions d'un type «léger»⁷. Ce point de vue dérogatoire, nous semble-t-il, procéderait moins d'un alignement de la diplomatie pontificale sur la position des autres Etats participants - désireux de conserver à la CSCE la souplesse ayant fait son succès - que de l'appréhension d'une difficulté majeure en ce qui concerne la création de nouvelles instances de décision, et surtout d'un organe exécutif à l'image du Conseil de sécurité de l'ONU. Jusqu'ici, l'évolution institutionnelle de la CSCE, qui est loin d'être finalisée, a donné lieu à des scénarios dont le pontificat romain s'est accommodé. La première phase enclenchée en 1990, celle qu'il est permis de qualifier d'«opérationnalisation niveau zéro» ne lui a point donné du fil à retordre, puisque la CSCE institutionnalisée a attendu d'être confrontée à la complexité des problèmes de l'Europe post-communiste pour mettre en place de véritables mécanismes opérationnels. Et jusqu'à nouvel ordre, l'étape actuelle lui est certainement propice car la souplesse s'y révèle comme une donnée acquise tandis que la solution de l'institution d'un Conseil de sécurité n'a toujours pas été retenue. Pour mieux saisir cet enjeu capital de la participation du Saint-Siège à la nouvelle Organisation, il importe de connaître tout d'abord les grandes lignes de la dynamique institutionnelle du processus d'Helsinki.

La CSCE, créée à l'époque de la guerre froide, comme un instrument original de communication entre deux ensembles politiques antagonistes, s'est surtout singularisée dans le système international en tant que processus de négociations continues. Pendant longtemps, elle a été en effet un processus *sui generis* dépourvu de caractère juridique, de siège, de structure administrative et, même, de réunions à périodicité fixe. Sa continuité a été assurée par des réunions de suivi irrégulières, des rencontres «intersessionnelles» *ad hoc* et deux conférences spécialisées (la Conférence sur le désarmement en Europe et la Conférence sur la dimension humaine). Au lendemain de la chute du mur de Berlin, la CSCE s'est métamorphosée en organisation internationale au Sommet de Paris et, depuis lors, elle est en perpétuelle évolution institutionnelle⁸.

⁷ Pour une Europe des droits de l'homme et des peuples. Intervention du Cardinal Casaroli au Sommet de la CSCE à Paris, DC, n° 2019, 6 janvier 1991, col. 11.

⁸ Stephan LEHNE, *The CSCE in the 1990s: Common European House or Potemkin Village?*, Wien, The Laxenburg papers, n° 9, 1991; Th. J. W. SNEEK, "The CSCE in the New Europe: From Process to Regional Arrangement", *Indiana International and Comparative Law Review*, vol. 5, n° 5, Fall 1994, pp. 1-33; Victor-Yves GHEBALI, "L'évolution de la CSCE depuis la Charte de Paris", *Le Trimestre du monde*, n° 17, 1er trimestre 1992, pp. 159-194.

Sans se défaire de l'arrangement souple et décentralisé de la première heure, la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe* a ajouté un mécanisme de consultations politiques à niveaux multiples et un certain nombre d'institutions permanentes (Secrétariat de Prague, Bureau des élections libres, Centre de prévention des conflits). Mais l'organisation internationale dont la *Charte* a posé les fondements, répondait à la volonté des Etats membres d'opérer une institutionnalisation légère, c'est-à-dire dans une triple optique non-juridique, non-bureaucratique et non-opérationnelle; aussi s'est-elle initialement caractérisée par l'absence de fondement juridique, de structures centralisées et de mécanismes opérationnels⁹. En réalité, c'est sous l'effet de l'euphorie engendrée par la faillite du communisme – et en raison de la volonté de nombreux pays occidentaux de ménager l'avenir de l'OTAN – que la *Charte* a omis de doter la CSCE nouvelle d'une capacité opérationnelle en matière de gestion des conflits. D'un autre côté, inspirés par une philosophie politique triomphaliste, reposant sur la vision surréaliste d'une Europe irréversiblement engagée dans une «nouvelle ère de démocratie, de paix et d'unité», les rédacteurs de la *Charte* n'ont guère subodoré les risques nouveaux de type non militaires qui se profilaient à l'horizon, et notamment la résurgence des nationalismes ethniques. Le remodelage du processus s'en est ressenti, et en particulier, à travers la définition générale d'un programme de travail sans objectifs précis et la construction d'un édifice structurel déficient au niveau des moyens d'action concrets. Enfin, le décalogue de 1975 – le code de conduite spécial incorporé dans l'*Acte final d'Helsinki* – pour régir dans les domaines politique, économique et social les relations entre deux systèmes radicalement différents, a été réaffirmé tel quel par la *Charte de Paris* alors qu'à l'ère de l'après-guerre froide, il devrait être nécessairement mis à jour. Quoiqu'il en soit, la faiblesse du dispositif établi par la *Charte de Paris* sur les plans téléologique, programmatique, structurel et opérationnel, n'a pas tardé à apparaître dans le contexte de multipolarité et d'incertitude qui a succédé à la désintégration du bloc socialiste. L'optimisme euphorique ayant été dès lors considérablement entamée, les Etats membres de l'OSCE ont admis que la période du post-communisme est certes «riche de promesses» mais aussi lourde «d'instabilité et d'imprévisibilité»¹⁰.

Après avoir tiré les conséquences de cet état de choses complexe, ils se sont résolus à forger des mécanismes opérationnels sur les divers terrains de la gestion des situations conflictuelles à base de tensions ethniques, du règlement pacifique des diffé-

⁹ Victor-Yves GHEBALI, "La fuite en avant de la CSCE", Défense nationale, Avril 1993, p. 98.

¹⁰ Déclaration du Sommet d'Helsinki 1992: §§ 12 et 13.

rends et des opérations de maintien de la paix. Il est à en induire que, forte de ses propres expériences de gestion de crises et de conflits, l'OSCE a pris progressivement conscience qu'elle détient un véritable «avantage comparatif» par rapport aux autres organismes de la région. D'autre part, les Etats ont consenti dans une certaine mesure à considérer le droit international comme une matrice indispensable au modelage de la nouvelle Organisation. D'où l'adoption de dispositions relatives à la capacité juridique ainsi qu'aux privilèges et immunités des institutions de l'OSCE¹¹.

L'interrogation pendante est celle de savoir si l'attribution d'un statut juridique international à l'OSCE ou seulement à une catégorie de ses activités (celle relative à la gestion des crises et des conflits) favoriserait une meilleure efficacité dans l'action sans affecter son extrême souplesse. Dans tous les cas, l'OSCE est une créature politique en voie de «juridisation». Enfin, au sein de l'organigramme établi par la *Charte de Paris*, les fonctions des diverses institutions existantes – le Conseil ministériel, le Comité des hauts fonctionnaires, le BIDDH ainsi que les Sommets et les Conférences d'examen – ont été précisées ou renforcées¹². En outre, ont été institués successivement un poste de secrétaire général¹³, un Secrétariat général de la CSCE à Vienne¹⁴ et un nouvel organe politique, le Comité permanent¹⁵.

Le renforcement des compétences des institutions permanentes répond certes à une exigence fonctionnelle mais provoque graduellement la déliquescence du caractère *sui generis* de l'OSCE. A l'heure actuelle, l'Organisation demeure cependant une enceinte originale, caractérisée par trois traits majeurs: l'absence de statut juridique international, la décentralisation structurelle et la prépondérance du Président en exercice du Conseil ministériel. Sur le dernier point, il convient de noter que l'OSCE se présente aujourd'hui comme un complexe institutionnel sans véritable centre de gravité. Le Secrétaire général joue en effet un rôle de figurant, les rênes politiques de l'Organisation étant en fait tenues par une Présidence électorale; ce qui permet d'ailleurs de mettre subtilement les micro-Etats à l'écart. Il est donc souhaitable de réfléchir à une meilleure répartition des rôles permettant au Secrétaire général d'être associé plus étroitement aux décisions et actions diplomatiques de la Présidence¹⁶. Il n'est pas

¹¹ Décisions du Conseil ministériel de Rome (Décembre 1993): § VII. 11.

¹² Décisions d'Helsinki 1992: Chapitres I, III, VI et VII.

¹³ Décisions du Conseil ministériel de Stockholm (Décembre 1992): Annexe 1.

¹⁴ Décisions du Conseil ministériel de Rome (Décembre 1993): § VII. 8.

¹⁵ Décisions du Conseil ministériel de Rome (Décembre 1993): §§ VII. 2; VII. 4 et VII. 7. 1.

¹⁶ Cf Victor-Yves GHEBALI, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruxelles, Etablissements Emile Bruylant, p. 641.

moins vrai que le maintien et même la consolidation de l'omnipotence de la Présidence, à laquelle est conféré un rôle d'impulsion politique particulièrement lourd excluant de facto la candidature des micro-Etats, susciterait moins l'embarras du Siècle apostolique – dont la diplomatie est résolument ancrée dans la neutralité – que la suppression du Conseil supérieur au profit d'un organe exécutif, dont la composition et les pouvoirs seraient déterminés – suivant les propositions de la Russie par exemple – sur le modèle peu démocratique du Conseil de sécurité des Nations Unies. *La Charte de sécurité européenne* adoptée par les Etats membres de l'OSCE au Sommet d'Istanbul (18-19 novembre 1999) – qui clôture les travaux mis en route en mars 1995 en vue d'élaborer un "Modèle de sécurité commun et global pour l'Europe du XXI^e siècle" n'a pas satisfait à tous les desiderata russes. Souhaitant avant tout maintenir le pragmatisme originel de l'Organisation, les Etats membres se sont contentés de confirmer la dichotomie entre les compétences politiques globales du Comité permanent et les attributions spécifiques de nature politico-militaire du Forum pour la coopération en matière de sécurité¹⁷.

Jusqu'à nouvel ordre, le Saint-Siège devrait pouvoir s'accommoder du maintien du Conseil permanent – l'organe central de consultation et de décision – au détriment du Conseil supérieur¹⁸. Même si la répugnance des Etats, au Sommet d'Istanbul, à introduire un profond remaniement institutionnel lui est favorable, il est à constater de nouveau que les considérations techniques y relatives n'ont pas une importance particulière parmi les préoccupations majeures du Siècle apostolique. Dans tous les cas, l'édification d'une sécurité stable en Europe relève plus pour la délégation pontificale du domaine de soubassements moraux que du renforcement des structures de

¹⁷ Victor-Yves GHEBALI, "La Charte de l'OSCE sur la sécurité européenne", *Défense nationale*, février 2000, pp. 48-49.

¹⁸ A l'occasion de la décision prise par la Conférence de Budapest (Décembre 1994) de procéder au changement nominal de la CSCE en "Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe" – à compter du 1^{er} janvier 1995 – et d'adopter une nouvelle dénomination pour les organes de consultation politique, le Comité permanent établi en décembre 1993 par le Conseil ministériel de Rome est devenu le Conseil permanent. Celui-ci est considéré comme un organe préparatoire par rapport au Conseil supérieur mais la vraie différence entre les deux organes relève de leur niveau de représentation: celui des ambassadeurs accrédités à Vienne par le Conseil permanent et celui des fonctionnaires de Prague pour le Conseil supérieur. Placé sous l'autorité du Président en exercice du Conseil ministériel, le Conseil permanent se charge "des tâches opérationnelles courantes de la CSCE" et mène "des consultations générales et régulières" débouchant sur des décisions appropriées lorsque le Conseil supérieur n'est pas en session. Cf Décisions du Conseil ministériel de Rome: § VII.71.

l'OSCE. Ces bases, a rappelé le Cardinal Angelo Sodano le 18 novembre 1999, consistent dans la reconnaissance d'une loi naturelle qui régit tous les rapports entre les hommes, dans la reconnaissance des droits inaliénables des personnes et des peuples et dans le respect des minorités qui sont issues de différentes appartenances ethniques ou croyances religieuses¹⁹.

Toutefois, à l'occasion de la réunion du Conseil des ministres des Affaires étrangères de l'OSCE, les 2 et 3 décembre 1998 à Oslo, Mgr Jean-Louis Tauran avait admis en termes explicites qu'en dehors des principes et des normes, les institutions du processus engagé à Helsinki se révélaient de plus en plus indispensables pour la consolidation d'une culture politique européenne, pour l'élaboration d'un concept de sécurité globale et pour la mise en œuvre d'une solidarité effective entre les personnes et les institutions des Etats participants²⁰. Le Siège romain, avait-il déclaré par la même occasion, demeure fidèle à ses engagements comme à sa dimension spécifique de "puissance morale".

Aussi importe-t-il d'aborder la question de l'éventuelle institution d'un organe exécutif au sein de l'Organisation paneuropéenne dont la conception se différencierait de manière raisonnable de celle du Conseil de sécurité des Nations Unies, par suite des leçons que les Etats auraient tiré de la pratique onusienne. A notre sens, l'examen de cette hypothèse n'est pas vain, car pareil avènement institutionnel pourrait remettre en cause – ne serait-ce qu'en théorie – la participation du Saint-Siège à l'Organisation. En effet, il est dégager une problématique spécifique, celle du rapport du gouvernement de l'Eglise à l'organe exécutif dénommé «Conseil de sécurité».

B) Le Saint-Siège et l'Organisation des Nations Unies: la supranationalité de l'Eglise catholique en concurrence avec celle du Conseil de sécurité

Le Siège romain a jugé judicieux de participer aux travaux de l'ONU en qualité d'observateur permanent, non pas tant en raison de l'incompatibilité de sa condition de neutre avec le système de sécurité collective de l'Organisation mondiale; mais surtout parce qu'il ne peut être membre *pleno jure* d'une institution internationale dont le pouvoir exécutif adopte des mesures allant à l'encontre du «Magistère suprême» du Chef de l'Eglise catholique.

¹⁹ "Passer de la contrainte à la persuasion pour la sécurité en Europe: Intervention du Cardinal Angelo Sodano au Sommet de l'OSCE à Istanbul", DC, n° 2218, 16 janvier 2000, col. 67.

²⁰ "Les conditions de la paix, de la coopération et de la démocratie en Europe: Allocution de Mgr Jean-Louis Tauran à l'OSCE", DC, n° 2197, 7 février 1999, col. 143.

A cet égard, il est certainement convenable de rappeler la composition structurelle du Saint-Siège. Comme l'énonce expressément le canon 361 du Code de droit canonique actuel, «*sous le nom de Siège Apostolique ou de Saint-Siège, on entend (...) non seulement le Pontife Romain, mais encore, à moins que la nature des choses ou le contexte ne laisse comprendre autrement, la Secrétairerie d'Etat, le Conseil pour les affaires publiques de l'Eglise et les autres Instituts de la Curie Romaine*».

Partant, il est essentiel de relever que le Saint-Siège n'intervient pas seulement dans l'arène internationale par le canal fonctionnel de la Secrétairerie d'Etat, mais aussi par le truchement de la représentation pontificale *ad extra* – ou l'accréditation de diplomates romains auprès des Etats qui entretiennent des relations diplomatiques avec le Saint-Siège – et l'action du Souverain pontife à l'échelon mondial, qui se manifeste dans sa personne, son enseignement magistériel et ses voyages apostoliques. C'est au regard de cette dernière forme de la présence du Siège apostolique sur la scène internationale que la relation du pouvoir pontifical à l'organe exécutif de l'organisation internationale demeure source d'interrogations.

Pour acquérir une meilleure compréhension de la problématique, il importe de noter que l'Eglise catholique est une forme de monarchie. Néanmoins, il ressort des études qui ont investi dans la définition du régime juridique du gouvernement de l'Eglise – en la conférant aux théories constitutionnelles des systèmes politiques – qu'il est convenable d'appréhender le gouvernement pontifical, à la faveur des enseignements empiriques, plus comme une monarchie au sens étymologique du terme que comme un pouvoir absolu ou arbitraire²¹. Car, en réalité, un certain nombre d'éléments importants en tempèrent l'absolutisme: l'observance obligatoire de la loi divine et naturelle, l'institution de l'épiscopat de droit divin et la déchéance éventuelle du trône pontifical. De surcroît, il est possible de déceler des orientations démocratiques dans la pratique du gouvernement de l'Eglise, telles que l'élevation au souverain pontificat par la voie électorale, l'accessibilité de tous – nonobstant les mérites personnels et les conditions de fond afférentes aux ordres sacrés – aux plus hautes charges sans distinction de race ou de naissance, la participation croissante des laïcs du fait de leur coopération à certaines charges ecclésiastiques ou de leur intégration dans les organismes de la Curie romaine.

Il faut admettre néanmoins que de nombreux éléments juridico-constitutionnels existent, qui semblent alimenter la thèse en faveur d'une assimilation du pouvoir pontifical au modèle monocratique de gouvernement. Les raisons de la qualification du

²¹ Cf, par exemple, Joël-Benoît d'ONORIO, *Le Pape et le gouvernement de l'Eglise*, Paris 1992.

gouvernement pontifical en tant que pouvoir absolu peuvent en effet objectivement tenir à trois séries d'arguments: l'incompatibilité de la démocratie avec la constitution divine de l'Eglise, les similitudes entre le gouvernement pontifical et la monocratie politique au regard des trois principes fondamentaux du gouvernement monocratique dégagés par la doctrine constitutionnelle – principe d'autorité, principe d'orthodoxie et principe d'exclusivité – et «l'unicité du commandement» qui exprime en termes juridiques une autre caractéristique de la monocratie, c'est-à-dire la «personnalisation du pouvoir». L'élément qui paraît le plus déterminant se révèle aussi comme étant essentiel à la direction de nos propos: la primauté du Pape. Celui-ci détient le pouvoir souverain, d'institution divine, et de ce fait, est le suprême pasteur, le suprême docteur et le suprême juge. Le canon 331 du Code de droit canonique dispose en ce sens: *«L'Evêque de l'Eglise de Rome, en qui demeure la charge que le Seigneur a donnée d'une manière singulière à Pierre, premier des Apôtres, et qui doit être transmise à ses successeurs, est le chef du Collège des Evêques, Vicaire du Christ et Pasteur de l'Eglise tout entière sur cette terre; c'est pourquoi il possède dans l'Eglise, en vertu de sa charge, le pouvoir ordinaire, suprême, plénier, immédiat et universel qu'il peut toujours exercer librement»*.

Le pouvoir pontifical est suprême car, conformément à la volonté du Christ, le Pape est le fondement visible de l'Eglise. En conséquence de sa suprématie, le Pape jouit d'une totale immunité de juridiction; personne ne lui étant supérieure ou égale en ce monde, il ne peut être jugé, ni être passible d'une sentence condamatoire. Le pouvoir pontifical est également plénier; en d'autres termes, il n'a juridiquement de bornes ni dans son extension ni dans son intensité²². Sa forme exécutive est exercée par le Pape en personne et, c'est en fait, en vertu d'une séparation pragmatique des pouvoirs – qualifié prudemment par les canonistes de «distinction des pouvoirs» – qu'intervient la participation de la Curie romaine et du Synode des évêques pour assister le Pape dans le gouvernement suprême de l'Eglise. De plus, le pouvoir pontifical est indépendant de toute autre autorité humaine, politique ou spirituelle. En somme, tant à l'intérieur de la société ecclésiale que dans son environnement externe, aucune instance n'est supérieure au Pontife romain, qui ne doit répondre de son ministère que devant Dieu. D'où l'incompatibilité notoire entre la primauté du Souverain pontife et celle du Conseil de sécurité, en tant qu'organe exécutif. A ce sujet, il est révélateur de mettre en relief le problème fondamental qu'est l'affrontement entre le ministère de la primauté pétrinienne et la prééminence du rôle de l'organe exécutif

²² Roland MINNERATH, *Le Pape, évêque universel ou premier des évêques?*, Paris 1978, p. 26.

de l'ONU en matière de maintien de la paix.

D'après l'article 24, alinéa 1 de la *Charte de San Francisco*, les Etats membres de l'Organisation mondiale confèrent au Conseil de sécurité «la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales»²³. En organisant la primauté du Conseil, organe restreint, par rapport à l'Assemblée générale, organe plénier, l'acte constitutif de l'ONU a procédé à l'institutionnalisation de la prépondérance des grandes puissances, membres permanents du Conseil de sécurité.

Il convient ici d'articuler la réflexion autour de deux idées. D'une part, il est loisible de supposer qu'en qualité de membre *pleno jure* de l'ONU, le Saint-Siège invoque l'universalité de l'Eglise – dont il est le représentant officiel sur la scène internationale – pour renoncer à bénéficier de l'élection au sein du Conseil de sécurité en tant que membre non permanent suivant le critère de la «répartition géographique équitable». D'autre part, étant donné que la représentation plénière s'applique à l'ensemble des Etats-membres de l'Organisation mondiale afin de respecter dans une certaine mesure le principe de l'égalité souveraine, le Siège apostolique – en tant que membre à part entière – serait en revanche représenté automatiquement au sein de l'Assemblée générale. Certes, cette dernière ne détient qu'un pouvoir de *recommandation* (article 10 de la Charte); à ce titre, elle ne peut être considérée à l'instar du Conseil de sécurité comme un «supérieur hiérarchique» des Etats-membres; à certains égards, le Conseil est, en effet, de par ses attributions spéciales dans le domaine du maintien de la paix, un organe superétatique qui dispose d'un véritable pouvoir d'action et de décision. Si dans pareil contexte, la primauté pontificale n'entre pas en conflit avec la composition paritaire de l'organe plénier des Nations Unies et ses prérogatives fonctionnelles, il n'en demeure pas moins que l'Assemblée générale est une tribune politique.

En dehors de cette donnée peu négligeable, il est à prendre en considération la procédure de vote au sein de l'Assemblée générale. Il s'agit du *système majoritaire* dont l'utilisation implique un mouvement de démocratisation de la vie politique internationale; il permet par le jeu des prises de position des coalitions ou des différents groupes antagonistes de dégager les éléments d'une véritable opinion internationale; et surtout, pour le Saint-Siège, il pourrait s'avérer intéressant dans la mesure où l'institution de la *majorité qualifiée* (majorité des 2/3) permet de préserver les intérêts de

²³ Louis CAVARE, "Les sanctions dans le cadre de l'O.N.U.", RCADI, 1952, I, pp. 191-291 & Ernest A. GROSS, "International Organization and Collective Security: Changing Values and Priorities", RCADI, 1973, I, pp. 413-454.

la minorité au sein de l'Assemblée générale.

Eu égard à l'hypothèse de la présence du Siègre romain à l'intérieur de l'organe plénier de l'ONU, le problème qui nous semble en fin de compte décisif se rapporte aux fonctions et compétences de l'Assemblée générale. Selon l'article 11, § 2 de la *Charte*, celle-ci peut «discuter» et «faire des recommandations» sur toutes questions relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales, à la condition qu'elle en soit saisie par un Etat membre quelconque, par un Etat non membre ou par le Conseil de sécurité. Son rôle est subsidiaire, en conséquence de la responsabilité principale de l'organe exécutif en cette matière. Mais sur le terrain fonctionnel concret, elle a été amenée à dépasser les limites que la *Charte* a fixées pour ses compétences afin de remplir pleinement sa mission. La nécessité de l'extension de ses attributions résulte essentiellement du blocage fréquent de l'activité du Conseil de sécurité à travers l'usage excessif du *droit de veto* dans le contexte d'une communauté internationale idéologiquement divisée. Pour être en mesure de suppléer éventuellement à un Conseil de sécurité lorsque survient une impasse en son sein, l'Assemblée générale a créé en premier lieu, sur le fondement de l'article 22 de la *Charte* une «Commission intérimaire» (Résolution 111 (II) du 13 novembre 1947) pour permettre aux Etats de la saisir promptement en cas de défaillance avérée du Conseil. La décision la plus déterminante pour nos propos découle en second lieu de la fameuse Résolution 377 (V) en date du 3 novembre 1950 «Union pour le maintien de la paix», encore dénommée Résolution *Acheson*; elle prévoit pour l'organe plénier des Nations Unies – en totale opposition avec l'article 11, alinéa 2 précité – la possibilité de recommander l'emploi de moyens d'action concrets pouvant inclure la force armée. Loin de demeurer à l'état virtuel, la Résolution a été plusieurs fois appliquée dans la pratique et, malgré le vice originel qui l'entache, c'est-à-dire son «inconstitutionnalité», la Cour Internationale de Justice (CIJ) l'a renforcée en déclarant dans son Avis du 20 juillet 1962 que la responsabilité du Conseil de sécurité dans le domaine de la paix est principale mais non exclusive²⁴.

Dans la mesure où il est avéré que l'Assemblée générale recommande des mesures de nature coercitive, est-il besoin de rappeler que de par son positionnement neutre dans le concert des nations, le Saint-Siège ne peut prendre le risque d'être membre d'un organe institutionnel dont les compétences pourraient compromettre son statut de neutralité et entrer en contradiction avec sa mission morale et spirituelle ? Il importe d'observer en outre que le Siègre romain privilégié, à l'opposé de l'action coer-

²⁴ C.I.J., Recueil, 1962, pp. 163 s.

citive, le dialogue pour la paix dans le règlement des contentieux interétatiques: «*Il fait du dialogue, fondé sur la vérité et le respect de l'autre, la méthode et l'instrument privilégié de son action et de ses relations, en s'efforçant de l'indiquer aux autres et de le faire adopter comme le moyen le plus apte à résoudre les difficultés et les différends*»²⁵.

L'on peut objecter que le Siège apostolique est membre de plein droit d'un organisme international (l'OSCE) qui dispose de capacités d'action dans le domaine du maintien de la paix; ces capacités opérationnelles étant progressivement déployées de manière extensive sur la base d'une division du travail appropriée entre organisations de sécurité globale. *A fortiori*, dans le cadre des négociations ayant trait à l'élaboration d'un «document-charte sur la sécurité européenne» au sein de l'OSCE, ont été envisagées des «actions coopératives conjointes» dans l'hypothèse du refus de toute assistance par un Etat membre transgressant «de manière grave, systématique et persistante» les décisions et engagements de l'Organisation; le Canada et la Suisse ont en l'occurrence avancé l'idée de l'application d'une gamme de sanctions collectives comprenant justement le renvoi du problème au Conseil de sécurité de l'ONU²⁶. Et, en son paragraphe 46, la *Charte de sécurité européenne*, indique que les Etats membres de l'OSCE ont pris la décision d'«*étudier plus à fond les possibilités d'accroître et d'étendre éventuellement le rôle de l'OSCE dans le maintien de la paix*» et confirmé «*que l'OSCE peut, au cas par cas et par consensus, décider de jouer un rôle de premier plan lorsque les Etats participants estiment qu'elle est l'organisation la plus efficace et la plus appropriée*». Dans ces conditions, il est à se demander si le Siège romain ne pourrait pas devenir un membre de plein droit des Nations Unies, à la condition de spécifier son mode de participation au sein de l'Organisation comme elle l'a déjà fait à l'OSCE.

II. LA PROBLEMATIQUE DE LA LÉGITIMITÉ JURIDICO-CANONIQUE DE L'ADHÉSION DU SAINT-SIÈGE AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES: LES TENDANCES LOURDES DE LA DOCTRINE

Dans les domaines connexes du droit public ecclésiastique et du droit canonique, il est à relever que la doctrine a généralement adopté des positions diverses au sujet de l'engagement plénier du pontificat romain dans le processus d'Helsinki. La mise en

²⁵ “Discours de Jean-Paul II au Corps diplomatique, 15 janvier 1983”, DC, 1983, col. 138-142.

²⁶ Victor-Yves GHEBALI, “L'OSCE et la négociation d'un document-charte sur la sécurité européenne”, *Défense nationale*, Juillet 1998, p. 117.

interrogation de la présence du Saint-Siège dans les organisations internationales est ordonnée autour de deux points essentiels: la législation internationale (A) et la législation canonique (B).

A) L'invocation des normes internationales: des vues empiriste et formaliste

De l'avis de Carlo Cardia, le Saint-Siège peut adhérer à l'ONU en qualité de membre plénier, selon le mode de participation qu'il a adopté à l'OSCE, et avec la même spécificité qui relève des termes du mémorandum du 2 juin 1992²⁷. A la lumière de la pratique diplomatique actuelle du Siège apostolique, d'une part, et notamment de sa participation croissante en qualité de membre ou d'observateur permanent aux organismes internationaux plus ou moins rattachés à l'ONU et, d'autre part, de son adhésion à des conventions portant sur diverses matières, l'auteur soutient que les formes contemporaines de l'activité internationale du Saint-Siège ont atténué et même altéré principalement la position spirituelle dans laquelle il doit intervenir dans le concert des nations; car, en de multiples occasions, le Siège apostolique s'est rallié à la plate-forme temporelle sur la base de laquelle sont associées l'Organisation mondiale et les autres institutions internationales, de sorte qu'aujourd'hui, le fait qu'il ne soit pas un membre effectif de l'ONU finit par être «anomal» par rapport à sa participation à d'autres organisations intergouvernementales. Par ailleurs, le canoniste italien considère que dans tous les cas, la mutation advenue à l'intérieur de la CSCE et la présence permanente du Saint-Siège en son sein ont ôté tout fondement – pouvant encore subsister – à une éventuelle «raison de principe» susceptible de constituer un obstacle à une intégration de l'Etat de la Cité du Vatican à titre plénier dans l'ONU. Dans ce sens, il évoque en premier lieu une thèse doctrinale qui s'attache à démontrer que le Siège apostolique n'est pas un membre *pleno jure* de l'Organisation mondiale parce qu'il ne peut accepter d'être assimilé aux entités étatiques et d'être placé dans une position égalitaire avec les autres sujets principaux du droit international; à ce propos, réplique-t-il, cela a été le cas pendant des années au sein de la CSCE sans que le Vatican n'ait revendiqué aucune «spécificité» par rapport aux Etats participants.

En second lieu, l'auteur analyse la doctrine selon laquelle la nature spirituelle de la mission du Saint-Siège rend impossible son adhésion à une organisation internationale qui est en mesure de décréter des sanctions, incluant l'emploi de moyens mi-

²⁷ Carlo CARDIA, *Vaticano e Santa Sede dal Trattato Lateranense a Giovanni Paolo II*, in Pietro Agostino d'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, Bologna 1994, p. 61.

litaires, contre un membre de la communauté internationale ayant contrevenu aux règles de l'ONU. Si cette argumentation était véridique, rétorque-t-il, le Siège apostolique aurait dû prendre la décision de se retirer aussitôt de la CSCE lorsque celle-ci a été dotée de capacités d'action – même de type militaire – et, au lieu d'en rester un membre plénier, il aurait dû acquérir la condition d'observateur permanent avec des modalités semblables à celles de l'ONU. D'un autre côté, il entreprend d'examiner l'argumentation antithétique; autrement dit, celle qui admettrait que le Saint-Siège – parallèlement à sa situation au sein de la CSCE – peut être à présent un membre effectif de l'Organisation mondiale, mais se trouve dans l'obligation du fait de la spécificité de sa mission de s'abstenir toutes les fois que sont adoptées des décisions de caractère politique, et surtout, militaire. C'est en pareil cas, écrit-il, la confirmation qu'est bancal la motivation doctrinale qui souligne l'incompatibilité entre la nature du Saint-Siège, sa mission dans le monde et une éventuelle appartenance à l'ONU. En effet, soutient-il, eu égard aux choix internationaux adoptés dans la dernière décennie par le Siège apostolique, la relation établie par celui-ci en particulier avec la CSCE, qui a été consolidée, puis ultérieurement spécifiée, a privé de tout fondement les théories initiales²⁸.

Il est aisé de comprendre l'option méthodologique de Carlo Cardia en faveur de l'analyse empiriste si l'on porte un jugement objectif sur le phénomène classique du divorce entre la théorie et la réalité. En d'autres termes, il nous paraît difficile de ne pas reconnaître comme lui que les manifestations contemporaines de l'action internationale du Siège apostolique ont, dans une certaine mesure, battu en brèche sa position originale dans le jeu international basée sur sa vocation sotériologique universelle. Celle-ci est plus précisément assortie d'un point d'interrogation dans le contexte de la participation du Saint-Siège, au même titre que les Etats, à une institution intergouvernementale – l'OSCE – dont les buts sont organisés autour de préoccupations d'ordre politico-militaire. Certes, pour le moment, la majorité des Etats membres a toujours une propension marquée pour la conception purement coopérative de la sécurité. Mais eu égard aux bouleversements éventuels de la donne politico-stratégique mondiale, l'idée du renforcement à long terme de l'OSCE elle-même – impliquant sa transformation en une véritable organisation internationale dotée d'un statut juridique, d'un conseil de sécurité et de compétences coercitives – ne peut être reléguée au domaine d'une simple hypothèse. Bien que toute projection sur l'avenir soit parti-

²⁸ Carlo CARDIA, *Vaticano e Santa Sede dal Trattato Lateranense a Giovanni Paolo II*, in Pietro Agostino d'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, ibid.

culièrement aléatoire dans le champ de la politique internationale, il reste néanmoins possible de conjecturer sur les tendances susceptibles de provoquer des changements. En l'occurrence, il est à remarquer que si à l'heure actuelle l'OSCE est confinée par la diplomatie américaine à des tâches secondaires en fonction de la position prééminente de l'OTAN dans la nouvelle architecture de sécurité de l'Europe, elle pourrait être appelée à assumer à l'avenir des tâches plus larges dans le cas où – sous l'effet d'une ferme volonté politique des Européens ou de graves dysfonctionnements internes de la puissance américaine ou encore d'un isolationnisme récurrent des Etats-Unis – le destin de la sécurité européenne viendrait à basculer dans le sens de la floraison d'une véritable identité de défense du continent induisant le recul de l'«américanisation de l'Europe» et l'indépendance réelle des Européens en matière de sécurité²⁹. Il est inutile de préciser que, dans pareilles conditions, le Saint-Siège aurait à affronter une situation délicate. Dans tous les cas, s'il n'a pas jugé utile jusqu'aujourd'hui de modifier les modalités de sa participation au sein de l'Organisation mondiale, l'on est fondé à soutenir qu'à ses yeux existe un «empêchement dirimant» à une union complète avec l'ONU.

Toutefois, l'interprétation de l'exposé de Cardia ne doit pas être réduite aux seules questions de sécurité. Il est encore à souligner que sa réflexion tend indirectement à démontrer que les principes qui président à la diplomatie pontificale relèvent de la sphère des proclamations formelles. Ses observations sur la condition de neutre du Siège romain dans l'arène internationale sont à cet égard révélatrices: il a été en effet amené, après avoir explicité l'économie de l'aide-mémoire du 2 juin 1992, à se demander subséquemment si la déclaration de l'article 24 du *Traité du Latran* ne se trouve pas dépouillée d'une partie considérable de sa substance et ne court pas ainsi le risque de revêtir une valeur essentiellement formelle³⁰. En fin de compte, il nous apparaît important de noter que l'analyse de Cardia évite les travers des systématisations pures, de par la prise en considération de l'activité internationale concrète du pontificat romain; elle néglige cependant de prendre appui sur les données propres du magistère ecclésial. Il convient d'attirer l'attention sur deux points indigents: en premier lieu, l'argumentation aurait été un édifice achevé si après avoir défait la

²⁹ A ce sujet, on pourrait consulter profitablement: Philippe GRASSET, "La grande crise du XXe siècle", *Stratégie et défense*, n° 1, Janvier-Mars 1998, pp. 23-28 & Jacques BAUMEL, "Une défense européenne: réalité ou chimère?", *ibid.*, pp. 85-89.

³⁰ Carlo CARDIA, *Vaticano e Santa Sede dal Trattato Lateranense a Giovanni Paolo II*, in Pietro Agostino d'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, cit., p. 57.

construction doctrinale sur l'impossibilité de l'adhésion du Saint-Siège à une organisation internationale poursuivant des objectifs politico-militaires, elle avait approfondi le point de l'incompatibilité de principe; en second lieu, l'auteur n'a pas procédé à un examen circonstancié de la neutralité non-armée du Siège apostolique: la neutralité permanente du Saint-Siège étant mise en difficulté sur le plan théorique malgré les garde-fous posés dans l'aide-mémoire du 2 juin 1992, il aurait pu aborder opportunément le sujet de la neutralité non-armée pour pondérer la problématique qu'il a jugée nécessaire de faire ressortir.

Dans certaines circonstances, le Saint-Siège déroge au principe de la neutralité perpétuelle parce que – comme le révèle en termes explicites le dispositif du *Traité du Latran* – il se réserve les questions qui concernent son autorité mondiale et spirituelle ainsi que sa haute mission de paix. En revanche, Cardia a curieusement aménagé une place à la thèse du refus du pontificat romain d'être assimilé véritablement à un Etat; n'aurait-il pas dû constater que ce débat est tombé en désuétude depuis que le droit public ecclésiastique a clairement défini les qualifications juridico-canoniques respectives du triptyque Siège romain – Eglise catholique – Cité du Vatican ? Tout compte fait, malgré les démonstrations concluantes de sa réflexion empiriste, celle-ci laisse accroire à certains égards que le Saint-Siège enfreint facilement les règles cardinales de sa diplomatie dans la vie internationale et sacrifie par là-même le code de conduite auquel il s'astreint sur l'autel des enjeux internationaux. Les arguments démonstratifs de l'auteur auraient réellement satisfait aux critères de l'action internationale de la papauté si, tout en inférant des enseignements sur la séparation entre les affirmations théoriques et la pratique, Cardia avait pris soin de nuancer son analyse de ces commentaires déterminants: la diplomatie ecclésiastique est soumise aux contingences de l'histoire; toutefois, elle ne s'adapte que dans des limites précises aux réalités internationales et, à ce propos, il est significatif que le Saint-Siège tienne à obtenir coûte que coûte la garantie de son indépendance par rapport aux Etats, à organiser son autoprotection à l'aide de l'instrument juridique et à situer le fondement de sa relation au monde dans des valeurs humanistes, à savoir sa sollicitude pour la personne humaine et sa volonté d'œuvrer pour le respect de ses droits fondamentaux et la sauvegarde de la concorde entre les peuples.

B) La prise en considération de la souveraineté spirituelle du binôme Eglise catholique – Siège apostolique: des issues contradictoires

Adoptant un cheminement systématique opposé à celui du canoniste italien, José Manuel Castaño a abordé la question de la participation du binôme Siège apostolique-Eglise catholique à l'ONU, en réaction à la conviction exprimée dans les cercles ec-

clésiastiques – notamment par Mgr Gallina – au sujet de l'inexistence d'obstacles de principe à une future adhésion romaine à l'Organisation mondiale³¹. Sur la base de précisions liminaires visant à clarifier les particularités institutionnelles de l'Eglise catholique, du Saint-Siège et de l'Etat de la Cité du Vatican, le juriste espagnol a tout d'abord présenté la direction qu'il entend donner à sa réflexion: la question qui se pose, selon lui, est celle de savoir si le binôme Eglise catholique – Saint-Siège a la capacité juridique internationale, et dans le cas affirmatif, s'il détient par là-même le droit d'être membre de l'ONU³².

En réalité, la démarche analytique de Castaño a porté de manière préférentielle sur le problème de l'adhésion de l'Eglise catholique à l'ONU. Demeurant toutefois fidèle au mode d'exposition bipartite qu'il a choisi pour investir le questionnement susvisé, l'auteur s'est efforcé dans une première série de développements de déterminer la capacité juridique internationale de l'institution ecclésiale. Relevant que la détermination des sujets du droit est l'une des matières les plus complexes de la science juridique internationale, il a dégagé les données particulières qui forment la matière en ce qui concerne l'Eglise romaine. Celle-ci, a-t-il constaté, ne peut être incluse dans la catégorie juridique des Etats; cependant, a-t-il ajouté, dans la mesure où elle constitue une société parfaite au sens de la doctrine classique ou un ordre juridique propre selon la théorie contemporaine, sa personnalité juridique internationale est admise au sein de la communauté des Etats, d'autant plus que les organisations intergouvernementales jouissent de la subjectivité internationale alors qu'elles n'ont ni pouvoir politique, ni territoire et encore moins une envergure universelle. Mais il lui est apparu, en tout état de cause, que la nature de la personnalité internationale reconnue à l'Eglise ne correspond pas à la réalité objective. En effet, a-t-il argumenté, étant donné que l'élément juridique ne revêt pas une grande importance dans l'ordre ecclésial propre, même si les relations entre l'Eglise et les Etats ont un caractère juridique, l'Eglise est essentiellement une institution religieuse et supranationale qui ne peut entrer dans le cadre juridique temporel. L'ambition de sa contribution, a-t-il dévoilé dans cet ordre d'idées, est d'enrichir la théorie générale du droit international en démontrant à l'aide du concept de l'analogie que le droit ecclésial étant atypique, il est un droit "analogique" par rapport à celui de l'Etat. D'où la conclusion syllogistique suivante: d'une part, la personnalité juridique de l'Eglise est également de na-

³¹ E. GALLINA, *Le organizzazioni internazionali e la Chiesa cattolica*, Roma 1967.

³² José Manuel F. CASTAÑO, *Puede la Iglesia formar parte de la ONU?*, in *La Chiesa dopo il Concilio. Atti del congresso internazionale di diritto canonico (Roma, 14-19 gennaio 1970)*, II, Milano 1972, p. 308.

ture analogique par rapport à celle de l'Etat; d'autre part, la subjectivité internationale de l'Eglise est différente de celle de l'Etat et, donc, l'institution ecclésiale ne possède pas la même capacité juridique que les Etats³³.

A l'interrogation fondamentale qui consiste à savoir si l'Eglise peut adhérer à l'ONU, Castaño a évidemment répondu par la négative, arguant qu'elle ne remplit pas les conditions requises. Sur le fondement des articles 3 et 4 de la *Charte de San Francisco*³⁴, il a soutenu que l'ONU est une organisation éminemment interétatique dont l'acte constitutif exclut *de jure* la candidature de l'entité internationale non étatique qu'est l'Eglise catholique. D'autre part, a-t-il estimé, l'Eglise catholique constitue un ordre juridique primaire et originaire qui est considérée comme un sujet du droit international de manière analogique; toutefois, l'entité ecclésiale n'est pas un Etat³⁵. En dehors de la nature non étatique de l'Eglise, qui la prive de la capacité juridique nécessaire pour être un membre plénier de l'Organisation mondiale, l'auteur a avancé deux arguments secondaires: invoquant, en premier lieu, l'article 2, alinéa 1 de la *Charte* – qui pose le principe de l'égalité souveraine des Etats membres – il s'est montré sceptique relativement à l'idée que l'Eglise permette aux autres membres de l'ONU de la considérer comme ayant une souveraineté non pas supérieure, mais simplement égale à la leur; en deuxième lieu, il a évoqué l'impossibilité pour l'Eglise de participer – conformément aux dispositions du chapitre VII de la *Charte* – moralement, juridiquement et politiquement aux mesures coercitives décrétées contre un Etat membre qui a violé les dispositions de la *Charte*.

En fin de compte, il est assez délicat de porter une appréciation sur une analyse dont la problématique est hors de propos. Il existe un lien consubstantiel entre l'Eglise catholique et le Saint-Siège, mais c'est ce dernier, en tant que centre de communion universelle et centre du gouvernement de l'Eglise que la communauté internationale

³³ José Manuel F. CASTAÑO, *Puede la Iglesia formar parte de la ONU?*, in *La Chiesa dopo il Concilio*, ibid., pp. 311-320.

³⁴ Article 3: "Sont membres originaires des Nations Unies les Etats qui, ayant participé à la Conférence des Nations Unies pour l'Organisation internationale à San Francisco ou ayant antérieurement signé la Déclaration des Nations Unies, en date du 1er janvier 1942, signent la présente Charte et la ratifient conformément à l'Article 110".

Article 4: "1. Peuvent devenir Membres des Nations Unies tous autres Etats pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire. 2. L'admission comme Membre des Nations Unies de tout Etat remplissant ces conditions se fait par décision de l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité".

³⁵ José Manuel F. CASTAÑO, *Puede la Iglesia formar parte de la ONU?*, in *La Chiesa dopo il Concilio*, cit., p. 321.

et sa législation prennent en considération. Aussi est-il à regretter que Castaño ait "manqué le coche", car eu égard à l'état des connaissances sur les caractéristiques du triptyque Eglise catholique – Siège apostolique – Cité du Vatican, il aurait pu quarante années après l'adoption des *Accords du Latran* emprunter une démarche plus conforme à la réalité que celle de l'appréhension de l'institution ecclésiale comme le sujet agissant dans les relations internationales alors qu'elle dispose d'un organe gouvernemental central qui joue ce rôle. Il n'est guère surprenant qu'en articulant la problématique autour de la condition juridique de l'Eglise, l'auteur soit parvenu à la conclusion que l'Eglise ne peut prétendre de par son incapacité juridique à une adhésion à l'Organisation mondiale. Plus désolant encore, l'angle analytique étant incommode, on peut être faussement amené à induire des commentaires qu'en raison de l'étroitesse ontologique de la relation entre Eglise catholique et Saint-Siège, ce dernier ne puisse être de par sa nature juridique membre de plein droit d'une organisation internationale. A cet égard, il importe de rappeler au risque d'énoncer un truisme que le Siège apostolique est un sujet souverain du droit international qui représente l'Eglise catholique universelle sur la scène internationale en s'inspirant de ses règles fondamentales, notamment du principe selon lequel l'Eglise ne s'identifie en aucune manière à la communauté politique parce que dans leurs sphères respectives, la communauté politique et l'institution ecclésiale sont indépendantes l'une de l'autre et autonomes. Toutefois, lorsque le Siège romain gère des affaires politiques, il intègre aussi parmi les normes qui règlent sa conduite le principe selon lequel l'entité ecclésiale et l'entité étatique sont appelées à œuvrer au service de la vocation personnelle et sociale des mêmes hommes, et donc, doivent rechercher une saine coopération en tenant compte des circonstances de temps et de lieu (*Gaudium et spes*, n° 76-3).

Castaño aurait été attentif à établir son questionnement sur deux impedimenta susceptibles d'entraver l'adhésion du Siège apostolique à l'Organisation mondiale, s'il avait pris en considération le Saint-Siège en tant qu'organisme international souverain à but religieux: il s'agit, d'une part, de la spécificité de la nature du Siège apostolique dans le concert des nations et de l'incompatibilité du statut de neutralité permanente et du système de sécurité collective.

Ces éléments ressortent, par contre, de la réflexion menée par Giovanni Barberini sur le problème qui nous intéresse. Evoquant les conclusions analytiques du juriste espagnol, et notamment celle qui prononce l'incapacité juridique du Siège romain à participer pleinement à l'ONU en raison de la nature non étatique de l'Eglise, Barberini a affirmé que dans la mesure où la volonté des Etats fondateurs de l'ONU a été d'ériger une institution à composition étatique sans faire ressortir la proportion de l'élément territorial, la teneur de l'élément démographique, le problème de l'ad-

hésion du Saint-Siège ne se pose pas³⁶. Selon lui, l'argument le plus déterminant réside en ce que le Siège apostolique ne peut, de par sa nature propre, intervenir contre un Etat dans les formes morale, juridique et politique de la coercition internationale; il ne peut non plus, en dehors de la médiation et de l'arbitrage, apporter son concours à la résolution des conflits politiques, économiques et commerciaux entre les acteurs étatiques. Poursuivant son argumentation, il a fait valoir que si enfin les violations éventuelles de la *Charte de l'ONU* par un Etat membre sont insérées dans le contexte des circonstances politiques concrètes, souvent conditionnées par la volonté politique des Etats les plus puissants, on ne peut que se convaincre encore plus que le Saint-Siège ne peut se considérer comme étant apte à une admission au sein de l'ONU. Il n'y a pas de doute – a-t-il conclu – que l'activité de l'ONU, telle qu'elle s'est développée dans les décennies de son existence, a toujours imposé aux Etats membres, y compris aux neutres et aux non-alignés, de décider du lieu et de la forme de leur positionnement; ce qui aurait eu l'effet d'annuler, dans tous les cas, l'engagement général d'étrangeté et d'impartialité propre à la nature du Saint-Siège, et de toute façon, celui qu'il a inclus dans l'article 24 § 1 du *Traité du Latran*³⁷.

Conclusion

Après avoir dégagé ces tendances lourdes de la doctrine, il convient d'émettre quelques observations pour clore la réflexion. A notre sens, le *superétatisme* du Conseil de sécurité de l'ONU – directoire de puissances temporelles menant le bal dans les relations internationales – est inconciliable avec le pouvoir primatial du Pontife romain qui coïncide avec le Saint-Siège dans le cadre de son exercice dans les dicastères de la Curie romaine. Mais la prééminence du gouvernement pontifical de l'Eglise catholique universelle, aux yeux de la papauté, ne dénote plus de la part de celle-ci une volonté hégémonique par rapport aux entités étatiques. Adoptant un langage juridique commun avec ces dernières, la papauté a souligné sans équivoque la suprématie de l'Eglise *in foro domestico* comme un ordre légal fondamental; d'un autre côté, elle appréhende désormais l'Etat comme une réalisation normale de l'ordre social qui

³⁶ Giovanni BARBERINI, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale. Esame delle norme canoniche*, Torino 1996, p. 142.

³⁷ *Ibid.*, p. 143.

exprime l'autodétermination souveraine des peuples et des nations, acceptant ainsi d'intégrer dans des catégories légales ses relations avec les communautés politiques modernes, même si celles-ci tirent leur légitimation d'autres référents que l'ordre transcendant³⁸. Sa prétention dans le jeu international contemporain, telle qu'elle transparaît à travers l'action diplomatique du Siège apostolique, consiste en la construction d'un ordre nouveau de rapports internationaux basés sur les exigences de la justice et de la paix.

La révision doctrinale effectuée par Pietro d'Avack est à cet égard significative. L'auteur a initialement soutenu que le Saint-Siège intervient dans la vie internationale sur la base d'un postulat dogmatique fondamental, celui d'être dans un certain sens placé à un niveau supérieur par rapport aux Etats et de devoir tenir subséquemment un rôle de modérateur et de souverain sur la scène internationale; en somme, il s'agit pour lui d'être différent d'un membre simple de la communauté internationale, ou tout au moins, de constituer un sujet de droit spécial qui a *de jure* et non *de jure divino* une position prééminente, une haute fonction sociale et politique de pacification et une absolue suprématie dans le domaine religieux et moral³⁹. Si – poursuit d'Avack – l'on abandonne pour un moment cet habillage dogmatique considéré dans une optique juridique pure et si l'on en vient à cerner la situation telle qu'elle se présente dans la réalité concrète, l'on ne peut nier que dans une moindre mesure – notamment au regard de ce qui s'est passé durant l'époque médiévale de la *respublica gentium christianorum* – le Saint-Siège continue d'apparaître toujours comme une entité qui, dans la conscience des peuples et des gouvernements, occupe *de facto* une véritable position de prééminence dans la communauté internationale et déploie en pratique une fonction modératrice dans l'assemblée des Etats, résultant naturellement de sa suprême autorité morale, de sa figure de chef de la catholicité, de sa mission religieuse spécifique, de sa position au-dessus des intérêts et des rivalités politiques⁴⁰. Par la suite, d'Avack a modifié son opinion et cela, en considération du nouveau rôle que le Saint-Siège a développé dans l'arène internationale depuis le Concile Vatican II; il a alors admis que contrairement au passé, le Saint-Siège ne fait plus

³⁸ Remigiusz SOBANSKI, *La mission et le pouvoir de l'Eglise vis-à-vis de l'ordre temporel*, in *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del Profesor Pedro Lombardia*, Madrid, Editoriales de derecho reunidas, 1989, pp. 1091-1092.

³⁹ Pietro Agostino d'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, cit., p. 342 & Id., art. "Santa Sede", in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino 1968.

⁴⁰ Pietro Agostino d'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, cit., p. 343.

montre d'une quelconque prétention velléitaire à une position de prééminence tant politique qu'économique dans le concert des nations, comme la position qu'elle a voulu plus ou moins revêtir à une autre époque. Aujourd'hui, il se présente encore notablement comme une autorité morale dans les organismes auxquels il participe, du moment que sa nature d'être étranger aux intérêts terrestres et partisans le place en un certain sens dans une position de *super partes*. Cela étant, il se limite toujours ostensiblement à une présence paritaire avec les autres membres, en tant que destinataire des normes générales coutumières d'un tel système⁴¹.

Pour conclure, il est à remarquer que la continuité de la participation du Siège apostolique à l'OSCE dans le contexte de l'instauration d'un Conseil de sécurité, est tributaire du façonnement de l'organe exécutif, voire de la capacité des Etats membres à faire valoir un modèle inédit sur le plan structurel et un autre système de vote qui se démarque de celui du Conseil de sécurité des Nations; faut-il le rappeler, l'usage de la règle du consensus se trouve au nombre des motivations qui ont déterminé favorablement le Saint-Siège à prendre part pleinement à la CSCE. La technique du consensus et le caractère coopératif du processus d'Helsinki lui ont donné une liberté d'action dont il ne pourrait bénéficier dans l'Organisation mondiale. En raison de la souplesse remarquable de ses méthodes coopératives consensuelles et de sa prédilection pour la diplomatie préventive, l'OSCE demeure jusqu'à nouvel ordre une enceinte appropriée à la diplomatie pontificale. La présence de la papauté dans l'OSCE est l'histoire de la rencontre de deux réalités *sui generis*; en somme, l'histoire d'une union dont la viabilité dépend du respect réciproque de la singularité des deux partenaires.

En considération de la création éventuelle d'un organe exécutif au sein de l'OSCE, la question du sort de cette union atypique reste ouverte sur la base de deux paramètres fondamentaux. D'une part, il est à admettre que l'originalité du gouvernement pontifical est irréductible à tout modèle constitutionnel temporel. Certes, le pouvoir pontifical est revêtu d'une forme juridique qui le rapproche de celui des sociétés humaines; toutefois, il importe de préciser qu'il est spirituel dans ses mécanismes institutionnels et est surtout fortement marqué d'une empreinte transcendante dans sa finalité essentielle, la *salus æterna animarum*. D'autre part, il est à ajouter qu'avec le renoncement progressif aux prétentions temporelles, le pouvoir pontifical a accentué son originalité non seulement sur le plan spirituel mais également sur le terrain de son autonomie face à l'avènement d'entités étatiques, fortes et structurées. Aussi,

⁴¹ Pietro Agostino d'AVACK, *Trattato di diritto canonico*, Milano 1980, p. 303.

nous paraît-il, la problématique relevant de la confrontation des deux autorités – celle du gouvernement de la papauté et celle d'un futur organe superétatique – ne se situe pas tant au niveau de la préservation de la neutralité du Saint-Siège au sein de l'OSCE que sur le plan de la sauvegarde de la liberté de la papauté. L'enjeu pour cette dernière est de préserver son indépendance face au pouvoir temporel; au demeurant, il s'agit pour le Siège apostolique de conserver l'une des chances véritables que lui a offert la destinée d'exercer son indépendance à l'égard du pouvoir séculier tout en proclamant sereinement le primat de la morale dans l'ordre politique.

Le pouvoir juridique du Souverain Pontife est au service de la liberté de l'Eglise qu'il sauvegarde face aux groupes de pression et aux puissances étatiques⁴². Dans ce sens, il importe à l'Eglise de continuer à affirmer son indépendance dans la communauté internationale, surtout à une époque où l'on évoque de plus en plus le «droit d'ingérence» des organisations internationales dans la vie et la souveraineté de leurs Etats membres⁴³.

⁴² Abordant la question du fondement juridique des rapports diplomatiques entre le Saint-Siège et les Nations Unies, un auteur a suggéré – eu égard au devoir du Saint-Siège de garantir la liberté religieuse de l'Eglise vis-à-vis de l'autorité temporelle – l'établissement de relations diplomatiques entre le Siège apostolique et l'Organisation mondiale, tenue elle-aussi de fournir cette garantie. Le fondement juridique des rapports entre les deux entités internationales découlerait respectivement de leur souveraineté particulière à caractère universel qui rendrait possible entre eux des liens de nature diplomatique et de la nécessité indéniable de régler le problème de la liberté religieuse propre à l'Eglise catholique, là où apparaît un pouvoir temporel différent de l'Etat. Cf Nicola NUCCITELLI, *Le fondement juridique des rapports diplomatiques entre le Saint-Siège et les Nations Unies*, Paris 1956, notamment pp. 119-126.

⁴³ Cf par exemple Emmanuel DECAUX, "Conseil de sécurité: des nouvelles compétences", *Défense nationale*, mars 2000, pp. 14-26.