POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LE VATICAN
N° 162

SOMMAIRE

Jean-Luc Pouthier
Saint-Siège et État de la Cité du Vatican
Histoire et présent 5

François Jankowiak
Habemus papam : histoire de l'élection pontificale 15

Hugues Portelli
Le pouvoir du pape et ses limites 27

Isabelle de Gaulmyn
Le gouvernement du Vatican
La réforme de la Curie 35

Bruno Joubert
La diplomatie du Saint-Siège 47

Nicolas Senèze
Le trésor du Vatican 63

Virginie Riva
Pédophilie, finances, affaires « Vatileaks » :
la fin du secret au Vatican ? 75

Joseph-Thomas Pini
Le « droit du Vatican » :
de la loi de la pesanteur dans l'univers juridique 89

Lucetta Scaraffia
Les femmes au (et le) Vatican 105

Brigitte Basdevant-Gaudemet
Le pape évêque de Rome 115

François Moog
Le Vatican et les Églises locales 127

CHRONIQUES

Pierre Steinmetz
Quarante années de décentralisation : la symphonie inachevée 141

REPÈRES ÉTRANGERS
(1er janvier – 31 mars 2017)
Pierre Astié, Dominique Breillat et Céline Lageot 151

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1er janvier – 10 mai 2017)
Pierre Avril et Jean Gicquel 169

Summaries 203

LE VATICAN EST ÉTUDIÉ PAR

Brigitte Basdevant-Gaudemet, professeure émérite d'histoire du droit à l'université Paris-Sud, fondatrice du centre Droit et sociétés religieuses. Elle a notamment publié *Église et autorités. Études d'histoire de droit canonique médiéval* (PULIM, 2006) et *Histoire du droit canonique et des institutions de l'Église latine, XVe-XXe siècle* (Economica, 2014).

François Jankowiak, agrégé de droit, professeur d'histoire du droit à l'université Paris-Sud, ancien membre de l'École française de Rome, directeur du centre Droit et sociétés religieuses et de la fédération de recherche de la faculté Jean-Monnet. Il est l'auteur de *La Curie romaine de Pie IX à Pie X. Le gouvernement central de l'Église et la fin des États pontificaux (1846-1914)* (Publications de l'École française de Rome, 2007).

Isabelle de Gaulmyn, rédactrice en chef du quotidien *La Croix*. Créatrice du blog « Une foi par semaine » sur LaCroix.fr, elle a publié *François, un pape pour tous* (Seuil, 2014) et *Histoire d'un silence* (Seuil, 2016).

Bruno Joubert, ancien ambassadeur près le Saint-Siège (2012-2015).

François Moog, docteur en théologie, professeur d'ecclésiologie et de théologie pratique à l'Institut catholique de Paris, directeur du pôle de recherche « Langues, cultures, histoire et éducation » au sein de l'unité de recherche « Religion, culture et société » (EA 7403).

Joseph-Thomas Pini, dominicain (province de Toulouse), docteur en droit, agrégé de droit public. Professeur à l'université d'Avignon puis d'Aix-Marseille entre 1998 et 2009, il prépare actuellement une thèse de doctorat en droit canonique à l'université pontificale Saint-Thomas-d'Aquin (Rome).

Hugues Portelli, professeur de science politique à l'université Paris 2 Panthéon-Assas.

Jean-Luc Pouthier, ancien membre de l'École française de Rome. Journaliste et historien, il enseigne à l'IEP de Paris et à l'Institut catholique de Paris.

Virginie Riva, docteure en science politique, correspondante à Rome pour Europe 1. Spécialiste des religions, elle a récemment publié *Ce pape qui dérange* (L'Atelier, 2017).

Lucetta Scaraffia, professeure d'histoire contemporaine à l'université de Rome-La Sapienza. Fondatrice et directrice du mensuel de L'Osservatore Romano *Donne Chiesa Mondo*, elle est notamment l'auteure de *Du dernier rang. Les femmes et l'Église* (Salvator, 2016).

Nicolas Senèze, envoyé spécial permanent du quotidien *La Croix* à Rome, ancien président de l'Association des journalistes d'information religieuse. Il a publié *La Crise intégriste* (Bayard, 2008) et *Les Mots du pape* (Bayard, 2016).

Jean-Luc Pouthier

SAINT-SIÈGE ET ÉTAT DE LA CITÉ DU VATICAN

HISTOIRE ET PRÉSENT

L'État de la Cité du Vatican – puisque tel est son nom – n'est pas un État, plus tout à fait une cité, et n'occupe à Rome, à l'ouest du Tibre, qu'une partie de l'ancienne colline du Vatican, ainsi appelée peut-être depuis l'époque étrusque. Ce pseudo-État est en réalité un tout petit territoire (quarante-quatre hectares), dont l'Italie a accordé la pleine propriété à un très ancien sujet de droit international, le Saint-Siège (ou Siège apostolique), par un traité signé le 11 février 1929 au palais du Latran entre le cardinal Gasparri, secrétaire d'État de Pie XI, et Benito Mussolini. Le pape, chef du Saint-Siège, s'est alors trouvé – ou retrouvé – dépositaire d'un double pouvoir : spirituel (à la tête du Saint-Siège) et temporel (sur le territoire du Vatican). Ce pouvoir est absolu à tous les niveaux, exécutif, législatif et judiciaire.

Tant de subtilités peuvent surprendre, et méritent d'être éclairées. Elles sont le fruit d'une longue histoire, qui se confond avec celle du christianisme. Tout semble remonter à l'empereur Constantin et à deux décisions importantes de son règne. La première fut d'autoriser le culte chrétien par l'édit de Milan de 313 ; la seconde, de fonder une nouvelle capitale en Orient, qui prit son nom, Constantinople. L'évêque de Rome n'est à ce moment-là qu'un patriarche parmi d'autres (Jérusalem, Antioche, Alexandrie et Constantinople), tous responsables sur le même plan de leurs communautés respectives. En 476, Rome tombe sous les coups des barbares. Tandis que la ville se dépeuple, ses évêques lui imposent leur tutelle politique et religieuse, dans la continuité de l'empire disparu. Ils se veulent papes, c'est-à-dire successeurs de l'apôtre Pierre, mort à Rome et auquel le Christ est censé avoir confié la mission de bâtir son Église.

Au VIIIe siècle, Rome est à nouveau menacée, par les Lombards cette fois. Le pape Étienne II se place sous la protection du roi des Francs, Pépin le Bref. En 754, il couronne Pépin à Saint-Denis et reçoit de lui un ensemble de territoires sur lesquels il exercera une autorité temporelle. Charlemagne, fils de Pépin, renouvelle cette donation en 774 et en 800, année de son sacre à Rome. Là se trouve l'origine des États pontificaux. Un faux, fabriqué sans doute à la même époque et connu sous le nom de *donation de Constantin*, fait remonter cette attribution au premier empereur chrétien. C'est qu'il s'agit aussi d'imposer la primauté de l'évêque de Rome au sein de l'Église face au patriarche concurrent de Constantinople (jusqu'à la séparation de 1054). Le caractère apocryphe de ce document est démontré par Lorenzo Valla au XVe siècle. Les papes n'en demeurent pas moins souverains des États de l'Église jusqu'au
6 20 septembre 1870, jour où les troupes italiennes entrent dans Rome et en font, contre la volonté de Pie IX, la capitale du royaume d'Italie unifié. Commence à cette date un affrontement entre l'Italie et le Saint-Siège, appelé *Question romaine*, qui ne prendra fin qu'en 1929 avec la restauration d'un État pontifical symbolique : le Vatican.

La cité, maintenant. En août 846, les Sarrasins remontent le Tibre jusqu'à Rome et pillent la basilique Saint-Pierre, édifiée sous Constantin sur le lieu supposé du tombeau de l'apôtre et devenue un lieu de pèlerinage richement doté[1]. Face à cette menace, Léon IV fait entourer de remparts la basilique et le quartier attenant. Il délimite une « Cité léonine », dont les fortifications seront reprises, restaurées, rebâties à plusieurs reprises, en particulier après le sac de Rome par les troupes du connétable de Bourbon en 1527. Il en subsiste le *passetto* qui relie le château Saint-Ange à la place Saint-Pierre. Le Vatican actuel se confond en partie avec l'ancienne cité. D'où son nom.

L'État de la Cité du Vatican est souvent présenté comme le dernier avatar, une sorte de butte témoin, des anciens États pontificaux. Ce serait le cas si ces États n'avaient pas purement et simplement disparu en 1870 sans que le Saint-Siège, lui, cesse d'exister. De sorte que le Vatican d'aujourd'hui peut tout aussi bien apparaître comme une construction artificielle que comme un héritage historique. Pour le comprendre, il convient de revenir d'abord sur la Question romaine et son évolution, avant de tenter de discerner la nature de ce territoire pas comme les autres.

1. Des recherches archéologiques menées à l'époque de Pie XII sous la crypte de la basilique actuelle ont mis au jour des restes humains identifiés comme ceux de saint Pierre. Pour les successeurs de Pierre, la légitimité de l'État pontifical ressortit aussi de cette continuité.

La Question romaine

Le 20 septembre 1870, donc, les bersagliers du général Cadorna pénètrent dans Rome au travers d'une brèche ouverte par l'artillerie dans la muraille aurélienne, près de Porta Pia. L'armée pontificale n'oppose qu'une résistance symbolique. Le pape Pie IX quitte son palais du Quirinal – où résideront ensuite les rois puis les présidents de la République d'Italie – et se réfugie de l'autre côté du Tibre, au Vatican. Quelques semaines plus tard, un plébiscite ratifie le rattachement de Rome au royaume. Pie IX diffuse alors une note aux chancelleries, dans laquelle il se déclare « prisonnier de l'État italien ». En retour, celui-ci promulgue le 13 mai 1871 une *loi des garanties* destinée à permettre au souverain pontife de gouverner l'Église en toute indépendance sans exercer pour autant son autorité sur un territoire.

Tout le débat est là. Le pouvoir du pape sur la chrétienté est-il lié à une assise territoriale ? Au Moyen Âge, Grégoire VII (1073-1085) s'est battu contre l'empereur de Germanie Henri IV pour se réserver l'investiture des évêques et soumettre à sa suprématie spirituelle le gouvernement temporel des princes[2]. Même s'il a été défait sur le plan militaire, et contraint de s'exiler à Salerne, où se trouve sa sépulture, cette volonté s'est imposée pour longtemps. Au-delà de bien des vicissitudes et affrontements (de Philippe le Bel à Napoléon) la position particulière du chef de l'Église catholique, qui exerce son ministère sur une masse de fidèles appartenant à diverses sociétés étatiques, a été peu ou prou respectée, jusqu'à maintenant. Là se trouve le fondement de l'existence du Saint-Siège en tant que sujet de droit international, personne morale qui représente le pape et la Curie romaine. Initiée sous les Carolingiens, consolidée au XIe siècle, la reconnaissance de cette entité juridique n'est pas liée à un territoire, mais à la personne du pape. La loi des garanties en prend acte « en réglant sur un mode unilatéral les relations entre l'État [italien] et l'Église : d'un côté elle protège l'autonomie et la laïcité de la société civile ; de l'autre elle concède à Pie IX de larges garanties d'indépendance dans l'accomplissement de son magistère spirituel universel[3] ». Aux termes

2. Paradoxalement, l'institutionnalisation de ce dualisme (la séparation entre temporel et spirituel) a entraîné à long terme la sécularisation politique des États européens, et donc l'effet inverse à celui recherché par Grégoire VII. Sur cette « révolution » grégorienne et sa postérité, cf. l'ultime synthèse de Paolo Prodi dans Massimo Cacciari et Paolo Prodi, *Occidente senza utopie*, Bologne, Il Mulino, 2016.

3. Giovanni Spadolini, « La Questione romana e i Patti lateranensi », *in* Arturo Carlo Jemolo *et al.*, *Il Concordato*, Florence, Sansoni, 1980, p. 63-72. (Sauf mention contraire, c'est l'auteur qui traduit.)

de cette loi, le pape n'est pas un souverain, puisque privé d'un territoire propre, mais il est assimilé sur le plan honorifique à un souverain[4]. Sa personne est sacrée et inviolable. Il est protégé par la loi pénale à l'instar du roi d'Italie. Il continue à jouir des palais apostoliques du Vatican et du Latran avec tous les édifices, jardins et terrasses qui en dépendent, ainsi que de la villa de Castel Gandolfo. Les palais et lieux de résidence du pape sont l'objet d'une immunité totale à l'égard de l'intervention des agents italiens de la force publique (une sorte d'extraterritorialité). Surtout, l'article 11 de la loi reconnaît au pape le droit de légation actif et passif. Il prévoit que les ambassadeurs près le Saint-Siège jouissent de toutes les prérogatives et immunités accordées aux agents diplomatiques selon le droit international et accorde un traitement identique aux représentants du pape à l'étranger. La liberté personnelle des cardinaux est
8 assurée lors des conclaves. Enfin, la liberté de correspondance du pape avec les évêques et le monde catholique est également assurée.

Tout en l'utilisant, Pie IX et ses successeurs n'ont jamais cessé de rejeter « la loi sacrilège » (encyclique *Ubi nos*, 1871) et de manifester leur volonté intransigeante de restitution d'une assise territoriale comme garantie de leur indépendance spirituelle. Pour bien le montrer, Pie IX énonce et répète à plusieurs reprises, en 1874, l'interdiction faite aux catholiques italiens de participer aux élections politiques du royaume, et par là même à la vie politique nationale. Il s'agit de sanctionner « le dépouillement de l'Église, les sacrilèges commis, l'enseignement anticatholique[5] ». Ce *non expedit* (« il ne convient pas… ») n'était pas symbolique. Selon Giovanni Spadolini, historien et homme politique qui fut le premier président du Conseil non démocrate-chrétien d'après-guerre, l'injonction faite aux catholiques « a représenté un point de faiblesse ou un motif de contestation pour l'Italie à peine unie[6] ». Pourtant, à partir du début du XXe siècle, au fur et à mesure que croît dans l'opinion l'influence des idées socialistes, le *non expedit* est assorti d'exceptions de plus en plus nombreuses. Il est en fin de compte abrogé pour les élections de 1919, auxquelles participe pour la première fois – avec succès – un parti catholique, ancêtre de la Démocratie chrétienne, le parti populaire italien de Don Sturzo. En même temps, la quête d'une réponse à la Question

4. En 1911, la Cour de cassation française a jugé que le drapeau pontifical n'était pas celui d'un souverain, dès lors que le Saint-Siège avait cessé d'exister avec le rattachement des États pontificaux à l'Italie.

5. Discours devant les femmes catholiques du cercle romain de Sainte-Mélanie, 11 octobre 1874.

6. Giovanni Spadolini, « La Questione romana e i Patti lateranensi », chap. cité, p. 64.

romaine progresse, et diverses propositions sont faites en ce sens en Italie ou dans les pays catholiques, en dépit – sous Pie X (1903-1914) – de la rupture des relations diplomatiques avec la République française (1904), de la condamnation de la loi de séparation de l'Église et de l'État (1905) et de la crispation antimoderniste (encyclique *Pascendi*, 1907).

Serait-ce que le temps est gentilhomme et que nul affrontement ne lui résiste ? Sans être irrecevable, l'explication est insuffisante. Dans les faits, la fin de l'administration temporelle des États pontificaux a entraîné un bouleversement et une ample réorganisation du gouvernement de l'Église, du pape au dernier employé de la Curie romaine. Tandis que le souverain pontife peut se consacrer à plein temps à sa mission universelle, les bureaux de la Curie sont restructurés en profondeur, notamment par la constitution apostolique *Sapienti consilio*, promulguée par Pie X le 29 juin 1908[7]. Sans compter que le premier conflit mondial, qui a vu s'affronter des nations catholiques, vient porter une sérieuse atteinte à l'unité de l'Église, en dépit des tentatives désespérées de Benoît XV pour la préserver en faisant taire les armes. C'est une nouvelle ecclésiologie qui est alors en gestation, sur laquelle les théologiens commencent à réfléchir, et dont accouchera bien plus tard le second concile du Vatican (1962-1965). Dans l'immédiat, quelques frémissements diplomatiques laissent entrevoir une possible réconciliation entre la papauté et l'Italie.

Sur la voie de la Conciliation

Bien que la preuve ait été apportée, pendant la Première Guerre mondiale, que la loi des garanties assurait à l'Église la plus grande liberté de mouvement dans ses relations avec l'étranger, l'exigence papale d'un territoire demeurait. Après la cessation des hostilités, des contacts sont pris en ce sens, en marge de la Conférence de la paix, entre le président du Conseil italien Orlando et Mgr Ceretti, secrétaire pour les affaires ecclésiastiques extraordinaires, dépêché par Benoît XV. Un accord se fait assez vite sur la restitution d'un espace, même réduit, qui sera le support de la souveraineté pontificale. Sur ce plan, aurait affirmé Orlando, « tant la paramécie que l'éléphant sont des êtres vivants ». Le renversement du cabinet Orlando met vite fin à ces tractations, qui avaient de toute façon peu de chances d'être approuvées par le Parlement, encore très

7. Cf. à ce sujet François Jankowiak, *La Curie romaine de Pie IX à Pie X. Le gouvernement central de l'Église et la fin des États pontificaux*, Rome, Publications de l'École française de Rome, 2013.

antipapiste. De son côté, le roi Victor-Emmanuel III avait fait connaître son hostilité à toute initiative qui aurait annulé « les bénéfices de tant de combats qui avaient trouvé leur aboutissement dans la loi des garanties », menaçant même d'abdiquer plutôt que de cautionner une telle opération[8].

Un « déblocage » va pourtant intervenir, à partir de 1922, à la suite des changements qui se produisent tant à la tête de l'Église qu'à celle du gouvernement italien. En février, tout de suite après son élection, le nouveau pape Pie XI donne sa première bénédiction à la foule rassemblée place Saint-Pierre depuis la loggia de la basilique, ce qui n'était pas arrivé depuis Pie IX. En octobre, le roi appelle Mussolini à la présidence du Conseil. Le fondateur des Faisceaux de combat (*Fasci di combattimento*), devenus Parti national fasciste, a besoin d'élargir son assise dans l'opinion, où il est très minoritaire. Il remise l'anticléricalisme de sa jeunesse révolu-
10 tionnaire et ordonne que le crucifix soit raccroché (avec le portrait du roi…) dans les écoles publiques, où il avait souvent été enlevé. Il s'attire ainsi la bienveillance d'une partie des catholiques et divise les militants du parti populaire entre les soutiens de Don Sturzo, hostile dès le début au fascisme (ce qui lui vaudra de partir en exil en 1924), et ceux qui sont prêts à faire un bout de chemin avec lui. En tout état de cause, le *non expedit* est loin, et les catholiques ont bien réintégré la politique.

Le récit des négociations qui aboutissent à la signature des accords du Latran, le 11 février 1929, n'a pas sa place ici. Il convient néanmoins de souligner que ces discussions ont eu lieu dans une méfiance réciproque, surtout de la part de l'Église.

Dans ce contexte, la lecture de la presse laisse apparaître que la Conciliation – c'est ainsi que les Italiens nomment ce rapprochement – fut un peu une surprise (ce qui montre aussi que tout avait été débattu dans la discrétion). Le cardinal Gasparri et Mussolini paraphent trois textes : un traité qui réglemente en vingt-sept articles la situation internationale du Saint-Siège ; un concordat sur l'exercice du culte catholique en Italie ; et une convention financière visant les arrérages (une sorte de dédommagement) de l'annexion des États pontificaux[9]. Le préambule du traité indique « qu'il faut, pour assurer au Saint-Siège l'indépendance

8. Francesco Margiotta Broglio, *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla conciliazione*, Bari, Laterza, 1966, p. 43-58.

9. Après la chute de la monarchie, la constitution républicaine a intégré ces accords à son article 7. Le traité et le concordat faisaient du catholicisme la religion d'État en Italie. Le concordat, signé pour cinquante ans, a été renouvelé non sans mal en 1984 sous le gouvernement du socialiste Bettino Craxi. Le catholicisme n'est plus religion d'État, mais l'Église se voit toujours reconnaître de nombreux avantages (fiscaux notamment).

absolue et visible, lui garantir une souveraineté indiscutable même dans le domaine international » ; et l'article 2 précise que « l'Italie reconnaît la souveraineté du Saint-Siège dans le domaine international comme un attribut inhérent à sa nature, en conformité avec sa tradition et avec les exigences de sa mission dans le monde ». Le territoire support de cette souveraineté était déjà délimité par la loi des garanties (Cité du Vatican, Castel Gandolfo, basiliques majeures et quelques palais romains) ; en revanche, il ne s'agit plus de l'affectation à l'Église d'immeubles appartenant au gouvernement italien, mais bien de la cession au Saint-Siège de ces immeubles. Sur le plan diplomatique, les relations sont rétablies entre l'Italie et le Saint-Siège, et les clauses d'immunité des agents sont un peu plus précises, puisqu'il est stipulé à l'article 12 qu'elles ont effet même en temps de guerre (ainsi que l'inviolabilité des correspondances). Enfin, l'article 22 prévoit la punition en Italie des délits commis dans la Cité du Vatican, le Saint-Siège s'engageant de son côté à livrer à l'État italien les auteurs des délits réfugiés dans cette cité.

La lecture des différents articles montre de façon claire que les pactes du Latran (selon l'expression italienne) ne créent pas un nouvel État mais donnent à une entité juridique existante, le Saint-Siège, la pleine propriété d'un certain nombre d'espaces, garantissant ainsi sa souveraineté, équivalente à celle d'un État. Nul État n'est propriétaire de tout son territoire ; or c'est bien de propriété qu'il s'agit dans le traité de 1929, l'article 5 stipulant que « le territoire constituant la Cité du Vatican devra être, par les soins du gouvernement italien, rendu libre de toute servitude et de ses occupants éventuels [Pie XI se serait soucié personnellement de leur relogement…]. Le Saint-Siège veillera à en fermer l'accès, en entourant d'une enceinte les parties ouvertes, sauf la place Saint-Pierre ».

« La réaction cléricale s'allie à la réaction fasciste », titre le quotidien socialiste français *Le Populaire* à l'annonce de la signature. Du côté catholique en revanche, l'accueil est plutôt favorable[10]. Le caractère exigu du nouvel « État » est mis en avant comme un signe de sagesse, l'Église se devant d'être avant tout attachée à sa mission spirituelle universelle. Sur ce fond de satisfaction générale, pourtant, quelques nuances sont énoncées. Dans *Le Journal des débats*, Maurice Pernot, un catholique dit libéral et bon connaisseur de la politique internationale du Saint-Siège, écrit : « Si l'on voulait résumer d'un mot l'économie générale des accords,

10. Si ce n'est que les émigrés démocrates-chrétiens italiens antifascistes, à commencer par Luigi Sturzo, se trouvaient placés en porte-à-faux entre leur rejet du régime et leur fidélité au pape…

on pourrait dire que, en échange des satisfactions d'ordre national et international que le Saint-Siège accorde à l'Italie, il reçoit d'elle certains avantages ou privilèges, qui ont bien leur importance, mais qui sont établis au bénéfice exclusif de l'Église d'Italie. Ce que donne le pape, il le donne en tant que chef de l'Église universelle ; ce qu'il reçoit, il le reçoit en tant qu'évêque de Rome et chef de l'Église italienne. » La crainte est double : que la photographie de Mussolini aux côtés du cardinal Gasparri ne serve à court terme la propagande du Duce ; et que, à long terme, ces accords ne favorisent une influence excessive de l'Église d'Italie sur le Saint-Siège. Des inquiétudes qui se sont révélées tout à fait fondées…

Le Vatican du pape François

12 L'État de la Cité du Vatican approche de son quatre-vingt-dixième anniversaire. Il n'est pas illégitime de se demander s'il a rempli sa mission.

Si celle-ci est d'assurer l'indépendance spirituelle et politique de la papauté, la réponse est sans hésitation positive. En juillet 1931, Pie XI publie une encyclique, *Non abbiamo bisogno*, pour dénoncer le totalitarisme fasciste et préserver la liberté de l'Action catholique italienne. Il craint des représailles contre le Vatican. Il n'en est rien. Mussolini cède. En mai 1938, pour marquer sa réprobation lors de la visite d'Hitler à Rome, le même Pie XI fait fermer le Vatican et se retire à Castel Gandolfo. Moins d'un an plus tard, au moment de sa mort (10 février 1939), Léon Blum rend hommage dans *Le Populaire* – critique après les accords du Latran – au « plus dangereux adversaire du nazisme ». La période de la Seconde Guerre mondiale est toujours sujette à polémiques, mais il n'est pas contestable que Pie XII a pu alors agir en toute autonomie. Le préambule du traité de 1929 évoquait un signe « visible » de l'indépendance « absolue » du Saint-Siège. Sur ce plan, mission accomplie. L'aurait-elle moins été par la loi des garanties ? L'interrogation est désormais sans objet.

Puisqu'il s'agit de visibilité, la question peut aussi être posée de l'image que l'existence de la Cité du Vatican donne du gouvernement de l'Église. Et là, la réponse est sans doute beaucoup plus nuancée. Ce lieu clos (comme le prévoyait l'article 5), où il est difficile de pénétrer (sinon pour visiter les musées ou la basilique Saint-Pierre), n'évoque pas spontanément la transparence et prête à toutes sortes de fantasmes. Au fil des années, l'administration de ce domaine a tendu à le doter des prérogatives d'un véritable État – poste, transports (gare de chemin de fer aujourd'hui transformée en grand magasin hors taxe), radio – alors même que tous

ces services n'existent pas sans le concours de l'État italien. La population est difficile à estimer, puisque la citoyenneté du Saint-Siège est accordée à ses employés (pour l'essentiel des cardinaux, des diplomates et la Garde suisse) le temps de leur mission. Cela représente un peu moins de six cents personnes. Voilà donc un État sans véritable population, mais doté d'une constitution. Le 26 novembre 2000 et le 1er octobre 2008 ont été promulguées, respectivement par Jean-Paul II et par Benoît XVI, la nouvelle loi fondamentale de l'État de la Cité du Vatican et la nouvelle loi sur les sources du droit, en remplacement des lois précédentes du même nom, datant toutes deux du 7 juin 1929. La forme de gouvernement par laquelle est régi l'État est la monarchie absolue. Le chef de l'État est le souverain pontife, auquel revient l'ensemble des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires. Les décisions législatives émanent à la fois du souverain pontife et, en son nom, de la Commission pontificale pour l'État de la Cité du Vatican (sept cardinaux et huit conseillers généraux de l'État). L'exercice du pouvoir exécutif est confié au cardinal président de cette commission, qui porte le nom de « président du Gouvernorat ». Ses collaborateurs immédiats sont un secrétaire général et un secrétaire général adjoint. Le Gouvernorat est organisé en neuf directions et sept bureaux généraux, qui dépendent du président. Et c'est sans doute là que se situe le nœud de nombreux problèmes contemporains.

Au travers du Gouvernorat, une nouvelle bureaucratie s'est peu à peu installée à côté de la Curie et de la Secrétairerie d'État, engendrant d'inévitables rivalités et conflits de compétence (par exemple entre la gendarmerie pontificale – Gouvernorat –, et la Garde suisse – Secrétairerie d'État) qui apparaissent de façon claire à la lecture des saumâtres Vatileaks publiés en 2012 par Gianluigi Nuzzi[11]. Il semble bien que le gouvernement de Benoît XVI ait souffert de ces querelles de pouvoir, pour ne rien écrire des questions financières, qui relèvent encore d'autres structures. Quand est évoquée la réforme de la Curie entreprise non sans mal par le pape François, ce n'est pas seulement de la vieille Curie romaine (déjà très souvent « réformée ») qu'il s'agit, mais aussi d'un empilement de bureaux auquel les accords de 1929 ont largement pris leur part. D'autant plus qu'un autre facteur de conservatisme, entrevu par Maurice Pernot, est venu s'ajouter à la sclérose naturelle de toute organisation bureaucratique : la relation particulière du Saint-Siège avec l'Église d'Italie. Il n'est pas rare d'entendre des prélats ou diplomates italiens expliquer que leur pays assume une sorte de « destinée manifeste » au sein de

11. *Sa Sainteté. Scandale au Vatican*, Paris, Privé, 2012.

l'Église universelle, du fait de la présence du pape à Rome. Et cela n'est pas sans incidence sur le gouvernement de l'Église. Le président de la Conférence épiscopale italienne n'est pas élu (contrairement à ce qui se passe partout ailleurs), mais nommé directement par le pape agissant en tant que primat d'Italie. Là aussi, il en résulte de multiples entrelacs difficiles à dénouer. En février 2009, le président de la République italienne, Giorgio Napolitano, a dû rappeler au cardinal Bertone, secrétaire d'État du Saint-Siège, qui affichait alors une forte connivence avec le président du Conseil, Silvio Berlusconi, le principe de non-ingérence réglant les relations entre les deux États…

En 1965, Paul VI a affirmé devant les Nations unies qu'il n'était investi « que d'une minuscule et 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 ». Ce dernier point ne doit pas être sous-estimé. Et pourtant, au-delà du folklore de la collection de timbres et du costume des gardes suisses, cette souveraineté temporelle minuscule semble bien avoir causé à l'Église, ces derniers temps, des ennuis majuscules. Peu de chose, au regard de deux mille ans d'histoire… Si ce n'est que cette histoire n'est plus européenne, ni même italienne, et que – sans nier le rôle essentiel de la tradition dans le christianisme – les survivances d'un passé révolu pourraient un jour se révéler davantage une gêne qu'un atout dans la mission universelle du catholicisme.

RÉSUMÉ

Fruit de l'obstination de la papauté, après la fin des États pontificaux (1870), à asseoir son indépendance spirituelle sur une souveraineté temporelle, même symbolique, l'État de la Cité du Vatican, créé en 1929, est un objet juridique non identifié, dont la première fonction est d'abriter le gouvernement de l'Église catholique, le Saint-Siège. Si, depuis plus de quatre-vingts ans, cette mission de garantie d'indépendance a bien été remplie, l'existence de ce pseudo-État a aussi causé à l'Église des difficultés inédites auxquelles le pape actuel, François, se trouve à son tour confronté.

François Jankowiak

Habemus papam : histoire de l'élection pontificale

Environnée de symboles et de références, scandée par une liturgie particulière, obéissant à des règles procédurales complexes, marquée du sceau du secret et entourée de fumée – blanche en sa dernière manifestation –, l'élection du pontife romain cristallise une part importante de l'imaginaire, très vif aujourd'hui encore, lié au Vatican, à ses mystères, sa part d'ombre et ses secrets. Elle correspond au temps extraordinaire, au sens étymologique de l'adjectif, de la vie de l'Église que constitue la phase *sede vacante* s'ouvrant au décès du pape régnant et dont le conclave ne forme que le second temps, une phase longtemps entourée de craintes – une « horreur du vide » évoquée par Pierre Damien dès le XIe siècle[1] et répétée depuis – et d'attentes, voire d'espérances multiples. Hors cette dimension culturelle, renforcée par la singularité institutionnelle d'une monarchie élective et viagère, en décalage toujours plus prononcé, au fil des siècles, avec les modèles politiques séculiers, le processus de désignation de l'évêque de Rome, dont les modalités essentielles sont fixées à la période médiévale puis enrichies aux époques moderne et contemporaine, a tôt représenté un enjeu politique de premier plan, l'ingérence – ou les tentatives d'ingérence – des États séculiers, pour avoir fait l'objet de condamnations solennelles, demeurant une constante de l'élection pontificale. Cet impératif, très nourri doctrinalement, de la préservation de la liberté de l'Église, contenue et exprimée en premier lieu en la personne du pape (*libertas in caput Ecclesiae*), fait

1. Pierre Damien (Petrus Damiani), *De brevitate*, in *Patrologiae cursus completus. Series latina*, éd. Jacques-Paul Migne, t. 145, Paris, Migne, 1853, p. 471-480 ; éd. critique par Kurt Reindel, *Die Briefe des Petrus Damiani*, t. 3, Munich, MGH, 1989, p. 188-200, lettre 108.

aussi considérer, à partir du cas emblématique de Célestin V en 1294, la latitude dont dispose le pontife de renoncer à sa charge.

La vacance du Siège apostolique

« L'Église primitive n'est pas apparue au monde en brandissant à la main un exemplaire de sa Constitution. Elle a vécu avant de légiférer » ; c'est en ces termes que le volume collectif intitulé *Tu es Petrus*, publié en 1934 sous la direction de l'abbé Jacquemet et présenté comme une « encyclopédie populaire sur la papauté », ouvre le chapitre consacré à l'élection du souverain pontife[2]. Dès l'Antiquité chrétienne, en Occident comme en Orient, l'élection était le régime pratiqué pour la collation des offices, les chapitres métropolitains, cathédraux et abbatiaux élisant les évêques et les abbés ; celle de l'évêque de Rome ne faisait pas exception. Sa désignation *a clero et populo* (« par le clergé et par le peuple ») est un principe réaffirmé à plusieurs reprises par l'empereur Justinien, même si, dès le IVe siècle, le « peuple » se trouve sociologiquement réduit aux membres des grandes familles et notables de la cité, l'Église tendant alors à se retrouver sous la coupe ou, pour reprendre l'expression d'Émile Amann et Auguste Dumas, « au pouvoir des laïcs »[3]. Les Constitutions apostoliques, datant probablement de l'extrême fin du IVe siècle, rapportent que Lin fut consacré premier (*prôtos*) évêque de Rome par saint Paul ; toujours selon la tradition, le pape Fabien fut élu en 236 lorsque, durant l'assemblée, une colombe se serait posée sur sa tête, fait qui fut interprété comme le signe de la volonté divine. Peu après l'édit de Milan (313), promulgué par Constantin et reconnaissant la licéité du culte chrétien dans l'Empire, l'élection de l'évêque de Rome devint l'apanage du clergé romain, qui faisait entendre sa volonté, parfois guidée par l'indication du pontife régnant sur l'identité souhaitée de son successeur, par consensus ou par acclamation, avant que l'intéressé soit soumis à l'approbation ou à la désapprobation générale du *populus*. Ce caractère qu'on jugerait aujourd'hui largement informel, voire imprécis, de la procédure de désignation autorisa une importante marge de manœuvre aux plus grandes familles de Rome ; certes, le droit pour les laïcs de refuser l'élection fut déclaré aboli lors d'un synode tenu au Latran en 739, mais rétabli par

2. Antoine Villien, « L'élection du souverain pontife », *in* Gabriel Jacquemet (dir.), *Tu es Petrus. Encyclopédie populaire sur la papauté*, Paris, Bloud & Gay, 1934, p. 175.

3. Émile Amann et Auguste Dumas, *L'Église au pouvoir des laïques (888-1057)*, Paris, Bloud & Gay, 1940.

le pape Nicolas Ier en 862, tandis que l'évêque de Rome, par le jeu d'un dispositif connu sous l'appellation de *privilège d'Othon*, était tenu de prêter un serment de fidélité à l'empereur germanique.

Une évolution majeure, de ce point de vue, fut apportée par la réforme grégorienne à partir de la seconde moitié du XIe siècle ; cherchant notamment à restaurer la liberté de l'Église en sa tête (*in capite*), le pape Nicolas II, en septembre 1059, réunit un synode romain dans le cadre duquel il fit adopter le décret *In nomine Domini*, validant à la fois sa propre élection et déterminant la procédure à suivre pour celle de ses successeurs. Le texte prescrivait que les cardinaux-évêques, collaborateurs directs du pontife, se consulteraient sur le candidat à désigner, se décideraient en faveur d'un nom, puis le communiqueraient aux cardinaux-prêtres et aux cardinaux-diacres, et enfin, ayant obtenu l'accord de ces derniers, présenteraient ce « candidat » au clergé et au peuple romain. Ce texte conférait par là aux cardinaux le monopole de l'élection pontificale et prévoyait que, « dans le cas où, par suite de la perversité de méchants, une élection pure, sincère et sans simonie ne pouvait avoir lieu à Rome, les cardinaux-évêques avec les clercs et les laïcs pieux, fussent-ils en petit nombre, auront le droit de faire l'élection ailleurs ». Si la disposition de Nicolas II n'éteignit pas tous les conflits, le processus, notamment après la paix de Worms de 1122 conclue entre l'empereur Henri V et le pape Pascal II, bénéficia d'une certaine régularité ; le troisième concile du Latran, en mars 1179, requit pour la validité de l'élection une majorité qualifiée des deux tiers, sans allusion par ailleurs à une quelconque reconnaissance de l'élu par le pouvoir impérial, ni à une différence de valeur entre les ordres de cardinaux, ouvrant alors la voie à une organisation du corps du Sacré Collège.

Le Saint-Siège put néanmoins connaître encore des périodes de vacance prolongée, ce qui fut en particulier le cas après la mort de Clément IV (29 novembre 1268) ; à Viterbe, les dix-huit cardinaux composant le corps électoral ne parvenant pas à s'entendre à la majorité requise sur le nom d'un successeur, et les exhortations et menaces étant demeurées sans effet, le podestat de la ville et le chef des milices résolurent de murer toutes les issues du palais et de pratiquer une ouverture sur le toit de l'édifice, ne laissant plus pénétrer que du pain et de l'eau. Ces conditions difficiles faites aux électeurs finirent par déboucher sur le choix de l'archidiacre de Liège, alors légat apostolique en Syrie, qui, officiellement informé, arriva à Viterbe en février 1272 et prit le nom de Grégoire X. L'enfermement des électeurs – déjà expérimenté sous des formes moins radicales depuis le début du XIIe siècle – dans une pièce commune devint

une règle fondamentale de l'élection, solennellement et canoniquement posée par la constitution *Ubi periculum*, promulguée par le même Grégoire X au lendemain de la quatrième session du concile de Lyon (7 juillet 1274). Le local serait « fermé de toute part, de sorte que nul ne puisse entrer ou sortir, que nul ne puisse aller les visiter ni leur parler en secret […] ; on n'admettra même pas les rapports de l'extérieur par lettres ou écrits ; le tout, sous peine d'excommunication ». Suspendu, puis supprimé, le règlement de Grégoire X fut rétabli par Célestin V, avant que ce dernier ne renonce à la tiare le 13 décembre 1394. Son successeur, Boniface VIII, fit insérer la constitution *Ubi periculum* dans le *Liber sextus* (Sexte), qu'il ajouta en 1298 comme collection canonique officielle à celles des Décrétales.

Moyennant certains aménagements et précisions, le dispositif grégorien
18 demeura en vigueur jusqu'au début du XVIIe siècle, même si dès 1562 la bulle *In eligendis* de Pie IV avait fixé les différents modes électifs : par inspiration (acte d'acclamation immédiat), par compromis sur le nom d'un des grands électeurs, par scrutin et, enfin, par *accessus*, procédé permettant à tout cardinal de reporter entre deux tours son vote d'un candidat ayant reçu très peu de voix vers un candidat ayant obtenu un nombre de voix nettement plus important. Une législation d'ensemble fut toutefois promulguée par Grégoire XV ; les deux bulles *Aeterni Patris* (15 novembre 1621) puis *Decet Romanum pontificem* (12 mars 1622) confirmèrent les dispositions de Pie IV tout en détaillant avec minutie les prescriptions relatives au cérémonial de l'entrée en conclave, les qualités exigibles des conclavistes, le serment prêté par les cardinaux (ceux-ci implorant Dieu de les éclairer sur Sa volonté pour le bien de l'Église), ainsi que la forme extérieure comme intérieure des bulletins, la suppression des devises des cardinaux qui y figuraient jusqu'alors garantissant un anonymat des votes. Le haut degré de précision des règles déterminées par Grégoire XV à la fois fit leur succès, puisqu'elles régirent l'élection pontificale jusqu'à celle de Pie X, en 1903, et conféra au processus électif un caractère complexe et objectif, dépourvu de toute part d'improvisation, même si et dans la mesure où la période de vacance du Siège apostolique, ou plus restrictivement celle du conclave proprement dit, représente une phase de danger pour la papauté, son affaiblissement temporaire durant l'interrègne étant constamment perçu par Rome comme susceptible de menacer la liberté de l'Église.

Cette dimension qu'on pourra qualifier de « politique », *lato sensu*, de l'élection pontificale, et dont les enjeux, pour prendre des formes diverses au long des siècles, sont récurrents de la période médiévale jusqu'à nos

jours, revêt deux aspects principaux et parfaitement complémentaires. Il s'agit en premier lieu, *ad intra*, de préserver pendant la vacance la liberté d'action du pontife que le Sacré Collège s'apprête à désigner, et en second lieu d'adopter toutes mesures jugées utiles pour éviter l'ingérence ou l'influence des États séculiers dans le processus électoral lui-même. Ces deux exigences visent à garantir la *libertas Ecclesiae*, motif majeur de la confrontation théologico-politique de l'âge moderne – particulièrement rapportée aux progrès des absolutismes en Europe – et prolongé au XIXe siècle par les motifs idéologiques liés au projet unitaire italien (*Risorgimento*) et à ce que les contemporains dénomment volontiers la « Question romaine ».

Libertas Ecclesiae

Sur le plan institutionnel, la phase *sede vacante* provoque des changements importants, quoique à vocation strictement transitoire, dans l'organisation et le fonctionnement des instances centrales de gouvernement de l'Église romaine. La mort du pape entraîne la cessation de plein droit des fonctions exercées par les plus hauts dignitaires de la Curie romaine, et singulièrement celle du secrétaire d'État, nommé *intuitu personae* par le pape ; une exception notable concerne le cardinal grand-pénitencier, qui continue alors d'accorder les dispenses, absolutions et autres dispositions relevant du for interne dont il détient la prérogative en temps ordinaire, ce suivant le raisonnement classique selon lequel la grâce divine ne saurait connaître d'interruption. L'interrègne est assuré par le Sacré Collège, corps dont la stabilité permet la convocation immédiate par le cardinal camerlingue, à qui il incombe préalablement de dresser le constat officiel du décès du pontife et d'en prévenir en premier lieu le cardinal vicaire de Rome, puis les nonces apostoliques et le corps diplomatique accrédité auprès du Saint-Siège. Durant la phase préparatoire au conclave, le Sacré Collège est réuni en congrégations générales sous la présidence du cardinal doyen, la première d'entre elles devant préciser les modalités des funérailles du pape défunt (ce qui inclut des dispositions relatives à l'ordre public, adoptées en concertation avec les autorités italiennes) ; les congrégations suivantes examinent quant à elles les affaires pendantes les plus graves, les cardinaux exerçant alors en corps les prérogatives de l'autorité apostolique. Toutefois, ce régime de vacance se trouve strictement encadré de manière à assurer la continuité de l'institution, principe exprimé par la règle constante – qui figurait déjà dans certains titres de décrétales de la période médiévale – *sede vacante, nihil innovetur*,

le Sacré Collège ne pouvant adopter de décisions qui lieraient le futur successeur de Pierre (nomination d'évêques – et *a fortiori* création de cardinaux –, érection, modification ou suppression de circonscriptions ecclésiastiques, attribution de bénéfices). Cet impératif de conservation à l'identique des situations juridiques et administratives restreint la marge de manœuvre du cardinal camerlingue, celui-ci apparaissant comme un simple administrateur provisoire, qualifié en 1900 par un observateur, Henri des Houx, d'« adjudant du Sacré Collège »[4]. La loi fondamentale de l'État de la Cité du Vatican, promulguée par *motu proprio* de Jean-Paul II le 26 novembre 2000 et entrée en vigueur le 22 février 2001, a précisé que *sede vacante* le collège des cardinaux ne pourrait émettre de dispositions à caractère législatif qu'« en cas d'urgence et avec effet limité à la durée de la vacance », sauf naturellement à ce que ces mesures à caractère exceptionnel se voient confirmées ensuite par le pape nouvellement élu (art. 1, § 2).

L'impérieuse nécessité de préserver la liberté d'action du futur pontife s'est trouvée très tôt articulée à celle d'empêcher toute ingérence de puissances tierces dans le processus électif lui-même. Si le monopole qui en fut confié aux cardinaux tendait à prévenir une intervention directe de la part des États séculiers, les premiers pouvaient subir l'influence des seconds, notamment par la voie de ce qui fut improprement désigné comme le « droit » de veto ou d'exclusive (*jus exclusivae*). *De facto*, depuis le début de la période moderne, les principales puissances catholiques d'Europe, l'Autriche (au titre du Saint-Empire), l'Espagne et la France, prétendaient détenir la prérogative de faire connaître, solennellement ou de manière plus feutrée, le ou les cardinaux qui constituaient leurs favoris (mécanisme dit du droit d'inclusive) ou, à l'inverse, le nom de celui ou de ceux que ces États ne souhaitaient pas voir accéder à la tiare (droit d'exclusive). Au long du XVIIe siècle, plusieurs souverains en firent usage, avec du reste des fortunes diverses (échec pour le cardinal Carafa en 1555, devenu le pape Paul IV en dépit de l'opposition manifestée par l'empereur Charles-Quint ; succès pour Louis XIV en 1700 puis pour l'empereur germanique en 1721) et sans jamais obtenir du Saint-Siège la reconnaissance d'un droit, d'une prérogative ou même d'une simple faculté en la matière. Au long d'un XIXe siècle marqué par le *Risorgimento* et focalisé, en certaines de ses phases, sur la Question romaine, c'est-à-dire la place et le rôle pouvant être légitimement occupés par le pape et les

4. *Histoire de Léon XIII. Joachim Pecci (1810-1878)*, 3e éd., Paris, Ollendorff, 1900, p. 385.

États pontificaux au sein de l'ensemble ainsi projeté, les dangers pesant sur la *libertas Ecclesiae* firent envisager un large éventail d'hypothèses, dont les principales étaient, *sede plena*, l'exil du pape et, *sede vacante*, la tenue du conclave hors de Rome, voire hors d'Italie, dont la menace put être agitée pour faire pression sur les autorités politiques séculières. La mort de Pie VI en exil à Valence (28 août 1799) et l'élection de son successeur dans le cadre du monastère San Giorgio Maggiore de Venise, sous protection autrichienne (14 mars 1800), déterminent l'ecclésiologie romaine à établir un lien entre liberté de l'Église et Question romaine, découlant, dans le schéma néothomiste en nette progression à partir des années 1840-1860, de la représentation de l'Église elle-même comme une société parfaite (*societas perfecta*), à laquelle par conséquent aucun attribut de la puissance étatique ne fait défaut et qui par essence est *auto-nome*, apte à se régir selon ses propres lois ; le raisonnement permet à certains canonistes de la période d'assimiler le cas d'ingérence directe ou indirecte d'un État dans le cadre du conclave à une violation des normes de droit international public. L'exil de Pie IX à Gaète après l'instauration de la République romaine en 1849, la vague de dépossession des territoires pontificaux en 1859-1860, suivie de la proclamation du royaume d'Italie (1861) puis du parachèvement de l'unité politique de la péninsule lors de la brèche de la Porta Pia, renforcent continûment la défiance de la Curie romaine envers le nouvel État italien et, plus largement, à l'endroit des puissances séculières, lesquelles, en 1870, n'interviennent pas, malgré les protestations solennelles émises par le Saint-Siège, pour rétablir le principat civil du pape.

Ces données éclairent pour partie le net refus de Pie IX de la loi dite des garanties, adoptée de manière unilatérale par le Parlement italien le 13 mai 1871 ; outre la reconnaissance de l'indépendance spirituelle du souverain pontife et du caractère « inviolable et sacré » de sa personne, le texte déterminait que les autorités italiennes elles-mêmes assureraient que les conclaves ainsi que les conciles œcuméniques ne soient troublés d'aucune « violence extérieure » et qu'aucune atteinte à la liberté personnelle des cardinaux ne serait portée (titre I, art. 6). Ces deux dispositions visaient à rassurer la Curie, alors même que les événements du 20 septembre 1870 avaient précisément conduit Pie IX, le 20 octobre suivant, à suspendre *sine die* les travaux du premier concile du Vatican. Par anticipation, Pie IX avait précisé, par la bulle *Cum Romanis* du 4 décembre 1869, que l'assemblée des pères conciliaires ne saurait se substituer au collège des cardinaux dans l'éventualité d'un conclave. Le rejet par le pape de la loi des garanties, dès le 15 mai 1871, par l'encyclique

Ubi nos, signifia sur ce point la réfutation des prétentions italiennes d'assurer la liberté du conclave par un moyen autre que la reconnaissance faite au pontife d'une souveraineté temporelle dont il se voyait une nouvelle fois privé. La constitution apostolique *Consulturi*, promulguée le 10 octobre 1877, ouvrit la possibilité au Sacré Collège de tenir l'élection hors d'Italie au cas où les conditions politiques n'auraient pas garanti la liberté des électeurs. S'y ajouta, le 10 janvier 1878, au lendemain même de la mort du roi d'Italie, Victor-Emmanuel II, et trois semaines avant celle de Pie IX, un « Règlement devant être observé par le Sacré Collège lors de la vacance du Siège apostolique », qui demeura confidentiel même si Léon XIII, qui avait assumé la fonction de cardinal camerlingue au conclave de 1878 ayant débouché sur son élection, en reprit la plupart des dispositions dans la lettre apostolique *Praedecessores nostri* du 24 mai 1882. Prenant en considération le plus grand nombre possible de cas d'espèce, le document envisageait notamment l'hypothèse dans laquelle des ressortissants italiens, profitant de l'ouverture de la Bibliothèque apostolique ou des musées du Vatican, chercheraient à s'introduire dans la chapelle Sixtine et à violer ainsi la liberté de l'élection ; le camerlingue dénoncerait alors l'incident au corps diplomatique accrédité près le Saint-Siège, ce qui revenait, dans le contexte de *Praedecessores nostri*, à réclamer l'intervention de l'Autriche, voire, mais de manière beaucoup plus improbable en raison de l'anticléricalisme qui à l'époque s'y trouvait très vif, celle de la France républicaine. Par là, Léon XIII, premier pape élu dans la condition de « prisonnier de l'Italie », permettait qu'un conclave qui se serait ouvert à Rome s'interrompe puis reprenne ailleurs, en un lieu plus sûr, dès lors que les cardinaux présents, s'ils représentaient la majorité absolue des membres du Sacré Collège, en manifesteraient la volonté.

Les tensions et la défiance présidant aux relations – ou à l'absence de relations – entre le Saint-Siège et les autorités étatiques ne se limitaient toutefois pas à la seule configuration italienne ; l'hostilité manifestée par Rome à l'endroit d'opinions, de thèses et de prises de position supposées caractériser alors la modernité et que le magistère s'était employé à réfuter par le biais du célèbre *Syllabus errorum* joint à l'encyclique *Quanta cura* et publié le 8 décembre 1864, jour de la solennité de l'Immaculée Conception, avait pour cible particulière l'absolutisme d'État, objet de la trente-neuvième proposition condamnée dans les termes suivants : « L'État, étant l'origine et la source de tous les droits, jouit d'un droit qu'aucune limite ne circonscrit. » L'appréhension par Rome du phénomène de la sécularisation comme exaspération de l'absolutisme consista pour partie à dénoncer une entité étatique moderne se prenant elle-même pour sa

propre finalité, sans horizon de valeurs surnaturelles ou métaphysiques pouvant à la fois préserver une dimension transcendante à la sphère politique – partant une théologie politique – et limiter son emprise sur les citoyens et sur le monde. Ce fut là le prisme de lecture privilégié de l'événement que constitua le dernier usage contemporain de l'exclusive, portée par l'empereur François-Joseph le 2 août 1903 par l'entremise du cardinal archevêque de Cracovie, Jan Puzyna, à l'encontre du cardinal Mariano Rampolla del Tindaro, secrétaire d'État sortant du pape défunt, Léon XIII, et, au jugement de Vienne, suspect de francophilie. Si l'initiative impériale – qui, en l'espèce, réussit – émut en Europe, y compris dans les milieux libéraux et non strictement catholiques, c'est aussi parce qu'elle parut anachronique dans un contexte philosophico-politique pouvant se montrer enclin à séparer l'Église de l'État et d'autant plus odieuse et grave, ainsi que le fit remarquer le canoniste et futur cardinal Francesco Segna, que le prétendu droit d'exclusive ne concernait plus la souveraineté temporelle du pontife, définitivement abolie depuis 1870, mais bien son autorité spirituelle.

Bénéficiaire malgré lui de ce veto à Rampolla, le cardinal Sarto, patriarche de Venise, élu le 4 août 1903 et choisissant le nom de Pie X, sollicita dès les lendemains de son accession au trône plusieurs expertises – l'une d'entre elles étant due à Eugenio Pacelli, alors employé de la Secrétairerie d'État et futur Pie XII – avant de rendre publiques les deux constitutions apostoliques *Commissum nobis* (20 janvier 1904) et *Vacante sede apostolica* (25 décembre 1904), portant prohibition du « prétendu veto d'exclusive, comme [de] toute autre forme d'ingérence, d'intervention et d'intercession que n'importe quel couronne, nation ou gouvernement, sous quelque prétexte que ce soit, pourrait vouloir exercer à l'avenir lors de l'élection du chef suprême de l'Église ». En conséquence, il était interdit aux cardinaux, sous peine d'excommunication *latae sententiae* (c'est-à-dire d'application automatique, ne nécessitant pas de décision expresse de l'autorité compétente), d'accepter d'une quelconque puissance civile la charge de proposer le veto ou même, ayant connaissance de ce veto, d'en faire état, verbalement ou par écrit, directement ou indirectement, au Sacré Collège. Confirmant au XXe siècle cette « tolérance zéro », la législation pontificale, encore copieuse et complétant progressivement les dispositions du code de droit canonique promulgué par Benoît XV en mai 1917[5], puis celles du code de 1983

5. Cf. en particulier Pie XII, constitution apostolique *Vacantis apostolicae sedis* du 8 décembre 1945 ; Jean XXIII, *motu propri Ad suburbicaria dioeceses* du 10 mars 1961 et *Suburbicariis*

formant aujourd'hui le socle du droit canonique positif[6], ne revint naturellement pas sur ces dispositions, alors même que les accords du Latran de 1929, fruits d'une négociation bilatérale entre le Saint-Siège et l'Italie (à la différence de la loi des garanties de 1871) et intégrés selon un mode particulier à la Constitution italienne de 1947 (art. 7), mettant ainsi fin à la Question romaine, assurèrent entre-temps la liberté des conclaves (art. 21 du traité). Bien davantage, l'évolution des normes en ce domaine révèle la constance de la préoccupation d'indépendance – et, en un sens qui n'est paradoxal qu'en apparence, de transparence davantage que de secret – du Saint-Siège, lequel interdit aux cardinaux enfermés en conclave de faire usage tant des communications ou correspondances écrites, téléphoniques, que de celles électroniques[7].

Une dernière configuration susceptible de menacer la *libertas Ecclesiae*, dans le regard du Saint-Siège, est celle où, à titre personnel et à son seul jugement, le souverain pontife, pour une ou plusieurs raisons déterminées, se trouve dans l'incapacité d'exercer ses fonctions de manière satisfaisante à la tête de l'Église et décide de renoncer à la tiare. Cette renonciation, laquelle ne doit pas être confondue avec d'éventuels mécanismes ou épisodes de déposition du pape, ne constitue pas une démission au sens courant, dans la mesure où elle ne requiert pour sa validité, ce que précisait déjà le canon 221 du *Codex juris canonici* de 1917, aucune forme d'acceptation de la part des cardinaux. Ce caractère souverain et par conséquent libre de l'acte de renonciation (canon 332, § 2, du code de 1983) diffère également sur ce point, d'une part, de la démission exigée de la part des évêques et des curés ayant atteint l'âge de 75 ans (canons 401-402 et 538 du code de 1983) et, d'autre part, du retrait aux cardinaux âgés de plus de 80 ans du droit de prendre part à l'élection du pape et donc d'entrer en conclave[8]. Les motifs substantiels présidant à cet ensemble de règles sont toutefois très proches, veillant à ce que le titulaire d'un office ecclésiastique soit en mesure de déployer l'énergie physique et psychique nécessaire à l'accomplissement des tâches qui lui ont été confiées. Le raisonnement n'est pas aisément transposable

sedibus du 11 avril 1962 ; Paul VI, constitution apostolique *Romano pontifici eligendo* du 1er octobre 1975.

6. La constitution apostolique *Universi Dominici gregis*, promulguée par Jean-Paul II le 22 février 1996, demeure le texte de référence ; elle a été complétée sur certains points par Benoît XVI (*motu propri* des 11 juin 2007 et 25 février 2013).

7. « *Se abstineant ab epistularum commercio, telephonii usu vel ab aliis instrumentis communicationis* » (*Universi Dominici gregis*, § 44).

8. Paul VI, *motu proprio Ingravescentem aetatem* du 21 novembre 1970.

au pontife romain, dont la charge revêt un caractère viager, et la rareté même des cas historiquement recensés n'avait pas conduit à enrichir le débat théologico-canonique sur ce point jusqu'à ce que Benoît XVI, lors de l'allocution consistoriale du 11 février 2013, fasse part d'une décision qui stupéfia le Sacré Collège puis, quelques heures plus tard, le monde entier, lequel conservait en mémoire les images de l'agonie de Jean-Paul II. Les commentateurs ne purent que faire référence à l'*exemplum* de Célestin V, renonçant à la tiare le 13 décembre 1394 mais qui, ayant fait état de fortes réserves au cours même du processus électif et hésité à accepter la charge, le fit pour des motifs exclusivement spirituels et non de santé ; l'abdication d'autres pontifes, notamment pendant les phases de domination conciliaire, étant essentiellement la résultante formelle de pressions « politiques » au sens large, le parallèle ne pouvait ni ne peut toujours être validement tracé, même si la question est abondamment discutée, avec le choix de Benoît XVI qui – le point est important – aurait pu renoncer même en l'absence de disposition canonique, précisément en sa qualité de souverain.

Ce caractère mêlé, en l'espèce, de mécanismes et d'usages fixés parfois très anciennement par le droit canonique et d'« innovations » plus récentes, qu'on pourra estimer être des adaptations de Rome à la modernité, fait droit à l'observation d'Alberto Melloni selon laquelle le conclave apparaît aujourd'hui comme une relique médiévale ayant survécu à la fin de l'Ancien Régime et du pouvoir temporel, mais continuant de concentrer sur elle les contradictions et les espérances[9]. L'antiquité du motif de la *libertas Ecclesiae* n'est qu'un des indices révélateurs du temps long sur lesquels doivent s'appréhender l'institution pontificale et, singulièrement, la succession des « Pierre » de Rome.

9. Alberto Melloni, *Il conclave. Storia di una istituzione*, Bologne, Il Mulino, 2001, p. 19.

BIBLIOGRAPHIE

François Jankowiak, *La Curie romaine de Pie IX à Pie X. Le gouvernement central de l'Église et la fin des États pontificaux (1846-1914)*, Rome, Publications de l'École française de Rome, 2007.

Lucius Lector (Joseph Guthlin), *Le Conclave. Origines, histoire, organisation, législation ancienne et moderne*, Paris, Lethielleux, s. d. (1907).

Victor Martin, *Les Cardinaux et la Curie. Tribunaux et offices. La Vacance du Siège apostolique. Les Congrégations romaines*, Paris, Bloud & Gay, 1930.

Maria Antonietta Visceglia, *Morte et elezione del papa : norme, riti e conflitti. L'età moderna*, Rome, Viella, 2013.

Ladislaus Ziólek, *Sede vacante nihil innovetur. Studium historico-iuridicum ad can. 436 CIC*, Rome, Herder, 1966.

RÉSUMÉ

L'élection du pape, manifestée au peuple de Rome et au monde entier par la formule Habemus papam, *suscite traditionnellement un intérêt qui le dispute au mystère. Le processus de désignation de l'évêque de Rome, dont les modalités essentielles sont fixées à la période médiévale puis enrichies aux époques moderne et contemporaine, a tôt représenté un enjeu politique de premier ordre, cristallisé par la notion de* libertas Ecclesiae. *Cette liberté,* in fine, *s'exprime en de rares cas par la latitude dont dispose le pontife pour renoncer à sa charge.*

Hugues Portelli

LE POUVOIR DU PAPE ET SES LIMITES

Plus ancienne institution du monde occidental, la papauté est aussi celle dont la fonction a le plus évolué en deux mille ans. Seuls éléments stables : le pape est depuis deux millénaires l'évêque de Rome et le successeur du premier évêque de cette cité, Pierre, celui que le Christ a désigné comme chef de ses disciples. C'est de cette double qualité qu'il tire sa prééminence et son titre de pape.

Il a fallu attendre la fin du XIXe siècle pour que la papauté se dote des pouvoirs qui sont les siens aujourd'hui. Paradoxalement, c'est la perte de ses attributs politiques qui a permis à la fonction pontificale contemporaine de trouver sa force et son assise.

Le long poids du politique

De la création des États pontificaux à la fin du IXe siècle à la prise de Rome en 1870, le rôle politique de la papauté a tenu une place essentielle et parfois dominante, au point de rendre son rôle religieux quelquefois secondaire et à placer son élection sous la coupe du pouvoir politique, quitte à entraîner des schismes (vingt-deux antipapes entre la fin du IXe siècle et la moitié du XVe, le grand schisme d'Occident durant près de quarante ans). La participation du pape aux guerres permanentes qui secouent la péninsule italienne (du Moyen Âge à la Renaissance) pour conserver et agrandir son territoire est un des facteurs qui pèse sur la faiblesse de l'institution, en proie aux luttes de factions entre familles romaines d'abord, entre princes et *condottieri* italiens ensuite. Mais la prétention du pape à exercer sa suzeraineté sur les empires et royaumes catholiques, à juger les comportements des souverains d'abord, à s'appuyer sur les États dans ses querelles religieuses (des croisades extérieures

contre l'Islam aux guerres de religion contre les hérésies successives, des Albigeois au protestantisme) ensuite, a eu pour effet de placer la papauté sous la coupe des États européens durant de nombreux siècles, même si la sphère d'influence du catholicisme s'est réduite progressivement au fil du temps.

Cette faiblesse du pouvoir pontifical le rend incapable de garantir l'unité du monde chrétien. C'est la question de la primauté du pape qui est à l'origine du schisme qui séparera l'Orient orthodoxe de l'Occident catholique (1054), tandis que la corruption qui règne au sommet de l'Église fournit à Martin Luther les arguments (les quatre-vingt-quinze thèses de Wittenberg en 1517) qui lui permettront de défier la papauté et de donner son élan au protestantisme. Et lorsque l'Église s'attelle enfin à la réfutation du protestantisme avec le concile de Trente, c'est
28 vingt-huit ans après les thèses de Luther : il faudra dix-huit ans (mais seulement quatre années de session effectives étalées sur cinq pontificats) pour qu'il aboutisse, et bien davantage pour qu'il soit mis en œuvre.

Paradoxalement, c'est la rupture du lien entre l'Église catholique – donc le pape – et le pouvoir politique qui a sauvé l'institution. Non seulement, à partir de la seconde moitié du XIXe siècle, les diplomaties européennes ne participent plus à la désignation du pape, mais surtout les États n'interviennent plus dans le choix des évêques, qui va devenir l'une des compétences essentielles du pape, comme on le verra notamment en France après la loi de séparation de 1905 et en Italie après la rupture de 1870.

Il faudra du temps à l'Église et aux catholiques pour prendre toute la mesure de ce bouleversement, dont on ne retiendra en premier lieu que l'aspect négatif (disparition de la tutelle sur l'Europe « chrétienne »), sans comprendre qu'il était la condition *sine qua non* de l'indépendance de l'Église, de la résistance à sa vassalisation aux États sur le modèle anglais (ce qui faillit se produire aux débuts de la Révolution française avec la Constitution civile du clergé, ultime mouture du gallicanisme) ou sur le modèle orthodoxe et protestant des Églises nationales.

Les Églises catholiques locales se tournent vers Rome (l'ultramontanisme en France) pour y trouver un point d'appui face à l'État dans les pays où le catholicisme est majoritaire et face aux autres Églises chrétiennes dans les pays où elles sont minoritaires (Europe du Nord). Et ce mouvement est consolidé par le poids croissant des nominations d'évêques par le pape, qui crée un lien direct entre Rome et les Églises locales. Les conditions sont réunies pour la mise en place d'un nouveau modèle ecclésial dans lequel le pape dispose d'un pouvoir dominant.

Le premier centralisme pontifical (Vatican I)

Dépourvue d'assise politique (plus d'État pontifical depuis 1870 et après 1918, plus de soutien diplomatique avec la disparition de l'Autriche-Hongrie), la papauté a dû se résoudre à une refondation qu'elle a longtemps crue provisoire. Cette refondation s'est effectuée autour de trois axes.

Le premier axe est l'organisation de l'Église catholique avec à sa tête un monarque de droit divin. Le pape l'était déjà en tant que chef des États pontificaux. Face aux révoltes libérales qui secouent ces territoires comme le reste de l'Italie, la réponse est extrêmement répressive, et aucune réforme n'assouplit l'exercice du pouvoir temporel du pape jusqu'à l'effondrement final. Faute de pouvoir maintenir la monarchie absolue temporelle, celle-ci est transposée au pouvoir spirituel. Le concile du Vatican convoqué par Pie IX en 1869, à la veille de la prise de Rome, a pour principal objectif d'affirmer solennellement non seulement la primauté du pape sur les autres évêques, mais son infaillibilité tant en matière spirituelle que temporelle. La constitution dogmatique *Pastor aeternus* (1870) proclame que « le pouvoir de juridiction du pontife romain est immédiat. Les pasteurs de tout rang et de tout rite et les fidèles sont tenus au devoir de subordination hiérarchique et de vraie obéissance non seulement dans les questions qui concernent la foi et les mœurs mais aussi dans celles qui touchent à la discipline et au gouvernement de l'Église » (chap. 3, 472). Si une petite minorité d'évêques refuse d'avaliser ce tournant (donnant naissance au schisme des vieux-catholiques, notamment en Allemagne), l'essentiel de l'épiscopat et des fidèles se rangera à ce centralisme jusqu'alors inconnu dans l'Église.

Cette centralisation s'étend au gouvernement de l'Église. La Curie romaine avait pris une forme moderne bien avant les gouvernements des États européens (sous le pontificat de Sixte V, 1585-1590) mais elle restait partagée entre les congrégations dédiées à la gestion des États pontificaux et celles consacrées à l'Église. Ce n'est que trente-huit ans après la disparition du pouvoir temporel du pape (constitution *Sapienti consilio* de Pie X, 1908) que la Curie abandonne les dernières traces de l'État pontifical pour se transformer en gouvernement de l'Église universelle, mutation traduite dans le droit avec le code de droit canonique de Benoît XV (1917).

La conséquence de cette centralisation du gouvernement de l'Église est de donner au pape un pouvoir doctrinal, moral et intellectuel considérable. Sur le plan doctrinal, l'infaillibilité lui permet d'intervenir

directement dans le dogme. Devançant Vatican I, Pie IX proclame en 1854 le dogme de l'Immaculée Conception de Marie, mère du Christ. Survenant en plein essor de la dévotion mariale entretenue par les apparitions, notamment en France, cette proclamation n'est guère contestée dans l'Église et donne au pape un surcroît de popularité. Sur le plan des mœurs et des idées, le pape va intervenir systématiquement, dans un premier temps pour condamner « les erreurs des temps modernes ». Déjà en 1832 Grégoire XVI avait pourfendu les « idées fausses » défendues par les « impudents épris de liberté » dans l'encyclique *Mirari vos*. Pie IX prendra le relais, à travers trente-huit encycliques en trente-deux ans, documents pastoraux où le pontife traite du dogme, des idées ou des mœurs, et qui s'adressent aux évêques – et par-delà aux fidèles – pour dénoncer les « erreurs » dont le *Syllabus* avait dressé en 1864 le catalogue.

Les successeurs de Pie IX donneront à ce nouveau type d'enseignement de masse, mi-magistériel, mi-pastoral, un contenu plus positif en ne se contentant pas de condamner, mais en proposant aux Églises locales et aux fidèles un véritable guide spirituel et moral. C'est ainsi que Léon XIII relancera les études sur Thomas d'Aquin (encyclique *Aeterni Patris*, 1879), dont la philosophie servira d'ancrage à la « doctrine sociale » catholique durant le siècle suivant, quitte à ce que son successeur, Pie X, condamne tout ce qui s'éloignerait du thomisme pour verser dans le « modernisme » (encyclique *Pascendi*, 1907) ; surtout, il proposera une lecture de la question sociale qui permette aux catholiques de se démarquer des socialistes comme des libéraux pour traiter de l'industrialisation et de la condition ouvrière (encyclique *Rerum novarum*, 1891). *Rerum novarum* est emblématique de la nouvelle méthode pontificale : l'encyclique est un travail collectif d'experts qui permet au pape de vérifier et d'approfondir ses hypothèses (pas moins de quatre rédactions successives de *Rerum novarum* jusqu'à sa refonte lors de la traduction en latin puis de la réécriture par le pape) avant d'être assumée par le chef de l'Église. Mais elle reste destinée à un cercle restreint : écrite en latin, elle s'adresse aux évêques, charge pour eux ensuite de la diffuser au clergé et au peuple des fidèles. L'encyclique est aussi le point de départ d'un mouvement voulu par le pape et ses successeurs qui a pour objectif de lancer les catholiques à la conquête de la société moderne, à travers de nouveaux instruments, soit spécifiques à l'Église et tournés vers l'apostolat (Action catholique), soit inspirés du mouvement social laïc (syndicats, associations, voire partis politiques). Significativement, c'est à l'occasion des anniversaires de *Rerum novarum* que les successeurs de

Léon XIII développeront la « doctrine sociale », de *Quadragesimo anno* de Pie XI (1931) à *Centesimus annus* de Jean-Paul II (1991).

Le troisième axe est la création d'un pouvoir diplomatique d'un nouveau type au service de l'universalisme catholique. Le développement d'un réseau diplomatique très dense accompagne la création de sièges épiscopaux aux quatre coins du monde. C'est dès le pontificat de Léon XIII que la volonté de sortir le catholicisme du cadre européen se traduit par l'encadrement des flux migratoires (en Amérique du Nord), de l'essor des nouveaux États (en Amérique latine), de la rencontre des autres civilisations (en Inde et au Japon) ou de la colonisation (en Afrique). Les nonciatures permettent tout à la fois de concrétiser le lien direct entre le pape et les Églises locales (y compris pour les nominations d'évêques) et de donner au gouvernement de l'Église les informations qui lui permettent d'exercer, à défaut d'un pouvoir politique direct, un pouvoir d'influence et de médiation dont on verra l'importance et les limites lors des deux guerres mondiales. Le pape amorce ainsi la création d'un nouveau rôle international où sa fonction de chef d'une Église devenue effectivement universelle lui donne les moyens d'agir sur la scène internationale non comme un chef d'État mais comme une personnalité morale qui s'adresse « aux hommes et aux femmes de bonne volonté » (*Pacem in terris* de Jean XXIII, 1963).

Le nouveau centralisme pontifical depuis Vatican II

Après près d'un siècle d'un centralisme monocratique qui menaçait de conduire le catholicisme à la paralysie, le second concile du Vatican (1962-1965) a permis d'ouvrir l'Église – et la papauté – sur le monde moderne mais aussi de tirer pleinement parti des nouveaux moyens de communication afin de donner à la parole du pape une dimension jamais atteinte. Bien entendu, cette mutation ne va pas sans résistance, et cette résistance n'est pas simplement doctrinale, elle est aussi liée au style nouveau qu'empruntent le magistère et le discours pastoral. On en retiendra trois aspects principaux.

Le premier tient à l'articulation du pouvoir du pape avec celui de deux interlocuteurs essentiels : la Curie d'une part, le collège épiscopal de l'autre. Cette double dialectique est apparue au cours même de Vatican II. Lors de la préparation du concile, la tentation de la Curie est de renouveler ce qui s'était produit lors de Vatican I : verrouiller les débats conciliaires en préparant des textes qu'il n'y aurait plus qu'à adopter ou à

amender à la marge ; la réaction de rejet de la grande majorité des deux mille trois cents évêques venus du monde entier, dont un tiers seulement d'Européens, et soutenus par Jean XXIII, donne le ton du concile dès la première des quatre sessions. À la vision de Vatican I où le Pape a seul en charge l'Église universelle se substitue une conception collégiale du pouvoir dans et de l'Église. Certes, le pape « a sur l'Église, en vertu de sa charge de Vicaire du Christ et de Pasteur de toute l'Église, un pouvoir plénier, suprême et universel qu'il peut toujours exercer librement ». Mais l'ordre des évêques « constitue, lui aussi, en union avec le pontife romain, son chef, et jamais en dehors de ce chef, le sujet d'un pouvoir suprême et plénier sur toute l'Église, pouvoir cependant qui ne peut s'exercer qu'avec le consentement du pontife romain » (constitution *Lumen gentium*, chap. 3, 22). Ce double système de pouvoir repose, dans les deux cas, sur la volonté du pape. Que le pape opte pour une conception personnelle du pouvoir et on en revient à la conception de Vatican I, qu'il choisisse la voie du dialogue avec le collège des évêques (notamment avec les synodes et les visites *ad limina*), qui avait la préférence de Jean XXIII et qui est celle empruntée par l'actuel pontife, François, et c'est le modèle décisionnel de Vatican II qui s'impose.

En fait, des raisons pratiques rendent le choix du modèle collégial (le pape François parle de modèle synodal) difficile à manier. Il n'est pas évident de mobiliser (et de financer) la présence à Rome de plus de deux mille évêques, surtout si le synode dure plus d'une session, de façon régulière. Depuis son institution par Paul VI en 1965, lors de la dernière session du concile, le synode des évêques a été convoqué à quatorze reprises, soit en moyenne un synode tous les quatre ans, et a traité de thèmes variés mais classiques : la transmission de la foi, les différents acteurs de l'Église, la famille, etc.

Dans l'intervalle, c'est le pape qui exerce le pouvoir magistériel et pastoral, avec l'aide de la Curie. L'allongement de la durée des pontificats (grâce aux progrès de la médecine) a des effets tant sur la Curie, assurée de la stabilité des orientations, que sur le collège des évêques, dont les membres sont toujours plus nombreux à avoir été nommés par le pontife en place. Les vingt-sept ans de règne de Jean-Paul II, élu très jeune (à 52 ans), ont permis au Pape d'instituer deux cent trente et un cardinaux et de nommer la majorité des évêques, ce qui relativise les risques de contradiction entre pape et collège épiscopal. Il n'est donc pas surprenant que celui qu'il avait nommé à la tête de la Congrégation pour la doctrine de la foi en 1981 et qui l'est resté jusqu'en 2005, le cardinal Joseph Ratzinger, lui ait succédé à la tête de l'Église.

À l'inverse, lorsqu'un nouveau pape est élu et que ses orientations sont en contradiction avec celles de la Curie, comme c'est le cas depuis l'élection du pape François, la dialectique triangulaire entre pape, Curie et collège épiscopal se met en place. Lors du synode de 2015-2016 sur la famille, le Pape a ainsi pu s'appuyer sur une majorité du synode (mais qui n'atteignait pas la majorité qualifiée des deux tiers) pour infléchir les positions conservatrices de la Curie sur certains points (la question de l'accès à la communion des divorcés remariés par exemple) sans pouvoir modifier fondamentalement la doctrine traditionnelle.

Cette confrontation entre un pape nouveau venu et une Curie installée depuis trente-cinq ans a d'ailleurs pris un tour public, comme en témoignent les vœux à la Curie prononcés chaque année par le pape François à travers lesquels celui-ci n'a pas hésité à dresser la liste des « maladies » qui la frappent (vœux de Noël 2014), puis des « vertus » qui lui seront nécessaires (vœux de Noël 2015) afin que les qualités nécessaires à la réforme de cette institution portent leurs fruits (vœux de Noël 2016). Preuve s'il en fût que la primauté du pape ne peut s'imposer si la Curie résiste et que le collège épiscopal ne le soutient pas massivement.

Le deuxième aspect renvoie au rôle pastoral du pape, tel qu'il est décuplé par les nouveaux moyens de communication. À partir du pontificat de Paul VI, deux facteurs essentiels ont bouleversé la place du pape dans l'Église et dans le monde. Le premier concerne l'universalisation de la fonction pontificale. Depuis Paul VI, le pape est sorti du Vatican pour s'adresser à toute la planète : la planète catholique tout d'abord, puisque Paul VI et Jean-Paul II, et à un degré moindre Benoît XVI et François, ont sillonné le monde à la rencontre des Églises locales et de leurs fidèles, participant aux synodes régionaux, vénérant les grands sanctuaires des différentes communautés nationales. Depuis Jean-Paul II, d'immenses rassemblements de jeunes chrétiens, les Journées mondiales de la jeunesse, ont attiré des millions de participants sur tous les continents, tissant un lien charismatique direct entre le pape et les jeunes générations, et fournissant à l'Église un vivier permanent de vocations. Mais c'est à l'opinion publique mondiale que s'adresse aussi le pape, des discours aux Nations unies ou au Parlement européen aux encycliques sur la paix (*Pacem in terris* de Jean XXIII, 1963) ou l'environnement (*Laudato si'* de François, 2015).

Cette dimension pastorale, utilisant la gamme des instruments de communication classiques (des encycliques aux discours), a été renouvelée par des moyens plus éphémères mais efficaces comme les interviews ou même les comptes Twitter et Instagram du pape François (près

de 30 millions de *followers* sur Twitter en 2017). Cette démultiplication de la présence médiatique du pape ne donne pas toujours une grande cohérence à son discours (il lui arrive de se contredire) mais fait de lui un protagoniste permanent du débat public tout comme un conseiller personnel que l'on peut consulter sur son smartphone.

Le troisième aspect concerne la tension croissante entre le court et le long terme dans la fonction pontificale. En tant que dépositaire de la foi et gardien du dogme, le pape est l'homme du long terme. Depuis le symbole de Nicée (325), l'essentiel de la foi chrétienne a été établi et les controverses avec les protestantismes ont permis de fixer le dogme catholique. Devenu indépendant du politique, le pouvoir pontifical y a gagné sur le plan moral et intellectuel, et la papauté présente depuis cent cinquante ans un visage respectable même pour ceux qui ne partagent pas la foi chrétienne. L'allongement de la durée des pontificats (si Benoît XVI a montré qu'un monarque peut toujours abdiquer, la question de la déposition du pontife reste pendante) contraste avec le raccourcissement des mandats dans la sphère politique et économique, creusant la différence entre la sphère religieuse et la sphère publique. Même si le pape est contraint, peu ou prou, de sacrifier à la communication éphémère, il lui incombe de continuer à faire entendre une Parole qui interpelle au plus profond de chacun, génération après génération, quels que soient les accidents et les fractures des histoires personnelles et collectives. Et dans le système de pouvoir mis en place au sommet de l'Église catholique, sa responsabilité est écrasante.

RÉSUMÉ

Les fonctions du pape ont varié avec le temps. Le rôle politique a eu longtemps la prévalence sur le rôle religieux, du fait tant de la gestion et de la défense des États pontificaux que des querelles avec les rois et empereurs. Il a fallu la disparition des États pontificaux et des liens avec les États pour que le pape, libéré des influences politiques, se recentre sur sa fonction religieuse. Cette fonction a été renforcée dans un premier temps en établissant sa suprématie sur le corps épiscopal et dans un second en se dotant d'un pouvoir médiatique. Ce pouvoir reste limité par la résistance de la Curie et la nécessité de s'appuyer sur le consensus épiscopal.

Isabelle de Gaulmyn

LE GOUVERNEMENT DU VATICAN

LA RÉFORME DE LA CURIE

La tombe de Saint-Pierre est l'un des lieux les plus emblématiques de la Rome catholique. Chaque jour, des centaines de pèlerins, des simples fidèles aux évêques ou cardinaux, viennent se recueillir devant ce que la tradition considère comme le tombeau du premier apôtre de Jésus, « premier pape », dont les reliques seraient sous les pieds des croyants… Deux mille ans d'une fidélité qui donne aux prélats travaillant à quelques mètres de là, dans les bureaux du Vatican, l'arrogance de ceux qui ne craignent rien : « Voilà vingt siècles que l'Église catholique tient bon, alors il en faudrait plus pour la mettre à terre », rétorquent-ils lorsque se présente une difficulté. La basilique Saint-Pierre elle-même a évolué. Détruite, reconstruite. Mais les reliques sont les mêmes, et l'Église aussi. C'est dire que l'institution, forte de ses vingt siècles d'ancrage au cœur de la ville, se méfie du changement. Pourtant une autre image est souvent utilisée, depuis les premiers siècles du christianisme, pour symboliser cette même institution : celle du bateau, de « la barque de Pierre », qui doit garder le cap, embarcation, comme la décrivait Benoît XVI, « qui semble parfois bien ballottée dans l'obscurité de la tempête[1] ».

Un tombeau, donc, mais aussi une barque… Comme si l'Église hésitait toujours entre ces deux attitudes, rester fermement accrochée à sa tradition, ou bien s'élancer sur des flots parfois bien aventureux.

1. Discours lors de la présentation des vœux de Noël à la Curie, 22 décembre 2005.

La réforme selon François

Un nécessaire discours de la réforme

En politique, être un « réformateur » est une vertu, dont tous les candidats cherchent à se parer. En catholicisme au contraire, le réformateur est d'abord, historiquement, un « réformé ». Autant dire « le » mal. Certes, depuis le second concile du Vatican (1962-1965), l'Église catholique considère les protestants comme des « frères dans la foi ». Mais, alors que l'on fête cette année 2017 les 500 ans de la Réforme de Luther, il ne faut pas oublier que, durant ces cinq siècles, l'idée même de réforme était quasi taboue pour les catholiques. Comme s'ils avaient décidé d'en laisser le monopole d'usage aux protestants. À l'*Ecclesia semper reformanda* de Luther (« l'Église doit toujours se réformer ») a longtemps répondu l'*Ecclesia non facit saltus* (« l'Église ne fait pas de sauts »). Le concile de Trente (1545-1563) avait réformé le catholicisme une fois pour toutes : le terme même figure d'ailleurs assez souvent dans les textes de ce concile. Mais, ensuite, il va quasiment disparaître de la littérature catholique.

En réalité, l'Église a bien évidemment continué à évoluer dans ses structures, à modifier tel ou tel aspect de son gouvernement. Cependant, ce n'était plus une « réforme », ou du moins n'en parlait-on pas ainsi. Même Vatican II, qui marque pourtant une évolution extrêmement importante pour l'Église catholique, répugne à reprendre ce terme ! Il lui a préféré celui, italien, d'*aggiornamento* (littéralement, « mise à jour »), ou encore de ressourcement. Le mot « réforme » ne revient qu'une seule fois sous la plume des pères conciliaires, dans le décret sur l'œcuménisme (*Unitatis redintegratio*).

Difficile, cependant, de prétendre que Vatican II n'a pas provoqué une importante et profonde réforme de l'Église catholique, et pas seulement en matière de liturgie (abandon du latin). Tout dépend de ce que l'on entend par réforme, et la réticence catholique reste palpable. Benoît XVI, ainsi, s'était affronté à la question. Peut-on, doit-on réformer l'Église ? Dans un discours célèbre, l'un des plus importants de son pontificat, en décembre 2005, il revient sur le second concile du Vatican, dans lequel il refuse justement de voir une rupture[2]. Car, dans l'Église, la rupture n'est pas possible, affirme le pape allemand, qui, bien qu'acteur du concile, fut ensuite effrayé par ses conséquences sur la vie des Églises. Vatican II, pour lui, c'est « le renouveau dans la continuité ». Renouveau dans la continuité, ainsi va la réforme dans l'Église catholique…

2. *Ibid.*

Le pape François connaît ces réticences. Elles expliquent en partie les difficultés qu'il rencontre. Il s'emploie donc à clarifier, expliquer, commenter, dans une sorte de « discours de la réforme » à l'usage des catholiques.

Faut-il réformer ?
Oui, simplement parce que, comme le pape François le rappelle dès le lendemain de son élection, il a été élu pour cela. Les cardinaux en avaient longuement parlé, lors des congrégations générales qui précèdent le conclave : Rome, la Curie, ne pouvait rester en l'état. Le scandale Vatileaks, qui a assombri les dernières années du pontificat de Benoît XVI, avait mis en lumière les incapacités de la gouvernance romaine, mais aussi la profonde corruption de certains de ses membres. François a été choisi sur sa réputation d'homme d'action, autoritaire, qui a su gérer un énorme diocèse, celui de Buenos Aires. Il a reçu ce mandat lors de son élection : réformer la gouvernance de l'Église catholique, et il s'y emploie.

Jorge Mario Bergoglio n'a ainsi aucune pudeur à employer dans ses discours le terme même de réforme. Mais le nouveau pape montre très vite que, pour lui, réformer va bien au-delà de nouvelles méthodes de gestion de la curie. Il s'agit non pas seulement d'une réforme technocratique, mais d'une « conversion ». Six mois après son élection, dans un entretien à *La Civiltà Cattolica* du 4 octobre 2013[3], il explique que « la première réforme doit être celle de la manière d'être. Les ministres de l'Évangile doivent être des personnes capables de réchauffer le cœur des personnes, de dialoguer et cheminer avec elles, de descendre dans leur nuit, dans leur obscurité sans se perdre ».

La réforme ne se résume donc pas à la remise aux normes du bilan financier du Saint-Siège ! C'est, comme il le dit en 2013 dans l'exhortation apostolique *Evangelii gaudium* (« la joie de l'Évangile »), un texte qui est une sorte de programme de gouvernement, le fait de « tendre à une réforme permanente de soi par fidélité à Jésus-Christ ». « Il y a des structures ecclésiales qui peuvent arriver à favoriser un dynamisme évangélisateur ; également, les bonnes structures sont utiles quand une vie les anime, les soutient et les guide. Sans une vie nouvelle et un authentique esprit évangélique, sans "fidélité de l'Église à sa propre vocation", toute nouvelle structure se corrompt en peu de temps », écrit-il.

La réforme, au sens catholique du terme, s'entend dans la perspective de l'évangélisation : « La réforme des structures, qui exige la conversion

3. Entretien aux revues intellectuelles jésuites, dont *Études*, vol. 419, n° 4, p. 337-352, 2013.

pastorale, ne peut se comprendre qu'en ce sens : faire en sorte qu'elles deviennent toutes plus missionnaires, que la pastorale ordinaire en toutes ses instances soit plus expansive et ouverte, qu'elle mette les agents pastoraux en constante attitude de "sortie" et favorise ainsi la réponse positive de tous ceux auxquels Jésus offre son amitié. » Donc François conduit cette réforme au nom d'une fidélité de l'Église à celui qui l'a fondée. Il fait sienne cette demande de Paul VI dans *Ecclesiam suam* (1964) : « L'heure sonne pour l'Église d'approfondir la conscience qu'elle a d'elle-même, de méditer sur le mystère qui est le sien […], de là naît un désir généreux et comme impatient de renouvellement, c'est-à-dire de correction des défauts que cette conscience, en s'examinant à la lumière du modèle que le Christ nous en a laissé, dénonce et rejette. »

38 *L'objectif de cette réforme*

Le but premier n'est donc pas d'améliorer l'efficacité de l'appareil d'État, même si, comme nous le verrons, ce dernier en a bien besoin. Mais l'Église n'est pas seulement une institution politique. La réforme, ici, a toujours un double sens : mise à jour pour assurer le bon ordre de l'Église, qui cependant doit toujours s'accompagner d'une exigence constante de conversion (c'est bien le sens originel d'*Ecclesia semper reformanda*). La conversion ne concerne pas seulement le chrétien, mais bien l'Église comme « corps », dans sa structure et ses institutions. Lorsque le pape François engueule littéralement ses « hauts fonctionnaires », à savoir les membres de la Curie, dans un discours devenu célèbre égrenant « les quinze maladies de la Curie », en décembre 2014, c'est bien dans ce sens : la réforme passe par un changement profond d'attitude des hommes, et en premier lieu de ceux qui ont en charge les institutions[4]. Le pape montre la voie, avec son appartement modeste, ses vieilles chaussures, son cartable usé, et ses lunettes bon marché. Gadget ? Pas seulement : une sorte de mise en garde.

Fin 2016, jamais peut-être le pape François n'a été aussi contesté. Il l'est au cœur même de son pouvoir : des affiches contre lui sont apposées sur les murs de Rome, devant ses fenêtres, des cardinaux de la Curie lui écrivent publiquement pour lui demander de se rétracter vis-à-vis de certaines de ses affirmations concernant la famille, d'autres tentent de le contourner en prenant le pouvoir dans des institutions d'Églises puissantes comme l'Ordre de Malte. Alors, à peine ébranlé par l'âpreté des critiques, en décembre, en guise de vœux de Noël, il choisit

4. Discours lors de la présentation des vœux de Noël à la Curie, 22 décembre 2014.

encore une fois de s'adresser à sa curie[5], pour expliquer de nouveau sa méthode. D'abord, rappeler l'objectif de sa réforme : rendre la Curie plus conforme à sa fin, qui est l'évangélisation. Ensuite, noter que l'Église doit être réformée, car elle est vivante. Que cette réforme n'est pas une « opération de chirurgie esthétique » mais une profonde conversion : « Ce ne sont pas les rides que nous devons craindre dans l'Église, mais les taches. » Enfin, il analyse les formes de résistance à la réforme, n'hésitant pas à accuser ces responsables qui ne changent qu'en apparence, dans un amusant néologisme, « gattopardisme spirituel », allusion à l'attitude de Don Fabrizio dans le roman *Le Guépard* (*Il Gattopardo*) : « Pour que tout reste comme avant, il faut que tout change »…

Une curie adaptée à une Église mondialisée

Une curie à moderniser

La réforme commence donc par la Curie. Les tentatives pour la réformer sont en réalité presque aussi anciennes que… la Curie elle-même. La Curie existe depuis au moins le VIIIe siècle, quand le pape commence à avoir des États pontificaux, en Lombardie : il est alors nécessaire de gérer, d'administrer. Les cardinaux-évêques, qui sont autour du pape, deviennent, à partir de 1054, ceux qui vont élire son successeur. Il s'ensuit un phénomène de cour. Bernard de Clairvaux, au XIIe siècle, fustigeait déjà la Curie et reprochait au pape sa « mondanité ». La magnificence de la cour du pape se poursuit avec l'épisode d'Avignon. Luther, dans son appel « À la noblesse chrétienne de la Nation allemande », dresse une longue liste des abus perpétrés par la Curie…

Le concile de Trente permet de renvoyer des évêques dans les diocèses et d'organiser le gouvernement romain autour d'une quinzaine de « dicastères », sur le modèle des monarchies absolues en train de se former en Europe. Depuis, les choses ont à peine évolué. Vatican II s'est heurté à la résistance conservatrice de la Curie, et les pères conciliaires voulaient une réforme de l'administration. Mais Paul VI, lui-même ancien responsable à la Curie, a préféré se réserver ce travail et a donc réorganisé l'appareil, mais sans vraiment le bouleverser.

Le Saint-Siège reste ainsi la seule monarchie absolue de l'Europe. Et ceux qui l'ont côtoyé de près, comme l'auteure de ces lignes, pourraient reprendre facilement à leur compte nombre des critiques de Bernard de Clairvaux : une « cour », dont les hauts responsables, les cardinaux,

5. Discours lors de la présentation des vœux de Noël à la Curie, 22 décembre 2016.

n'ont de compte à rendre à personne, avec toutes les dérives logiques de ce système – déconnexion totale avec le monde réel, nomination des personnes sans tenir compte des qualifications, absence totale de contrôle sur les actes et, plus grave, sur l'emploi de l'argent. Sans parler des problèmes de mœurs, en contradiction complète avec le discours moral par ailleurs dispensé par l'institution ecclésiale. Enfin, dans une administration de près de cinq mille personnes, il est encore étonnant, au XXIe siècle, de voir les femmes reléguées aux tâches subalternes, le pouvoir étant le monopole des hommes.

Mais, d'abord, qu'est-ce que la Curie ?

Le droit canon actuel parle de « la Curie romaine 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 » (art. 360).

Donc, c'est un instrument au service du pape. Attention, la Curie n'est pas en soi un lieu de pouvoir. Le gouvernement, dans l'Église, s'exerce d'abord au niveau des diocèses, par les évêques. Puis à travers le pape, qui s'appuie sur les évêques réunis en collège, qui peuvent le conseiller. La Curie n'est qu'une administration du pape. Mais elle n'est pas le gouvernement de l'Église universelle. Ce serait de toute façon impossible : comment cinq mille personnes pourraient-elles assurer le pouvoir sur un milliard deux cent mille personnes, dans les coins les plus reculés de la planète ? Elles n'ont d'ailleurs aucun pouvoir d'autorité sur les évêques locaux, qui sont nommés et peuvent être démissionnés par le pape seul. Même si certains prélats de la Curie ont parfois cette tentation de vouloir exercer un contrôle tatillon sur les Églises locales – à l'image d'une administration centrale sur des préfets –, ils n'en ont ni les moyens ni les compétences institutionnelles…

Pour l'aider, le pape dispose donc de dicastères, les congrégations (au nombre de neuf) et les conseils pontificaux (douze). Avec un cardinal ou évêque à sa tête, et un conseil du dicastère, dont sont membres des évêques de terrain. Chaque dicastère suit un domaine : par exemple, la Congrégation pour la doctrine de la foi, pour aider le pape à maintenir la vérité de la doctrine, la Congrégation pour les évêques, qui l'aide pour les nominations, le Conseil pontifical pour la promotion de l'unité des chrétiens, chargé des relations avec les autres Églises chrétiennes…

L'autre pôle est constitué de la Secrétairerie d'État, dont la première section s'occupe des affaires intérieures de l'Église (relations avec les

diocèses du monde entier, rédaction et traduction des discours, etc.) et la seconde des relations diplomatiques du Saint-Siège avec les pays.

Les réformes déjà entreprises

Une autre manière d'être : nous l'avons vu, c'est le plus important pour le Pape. En habitant dans la maison Sainte-Marthe, et non dans les confortables appartements pontificaux, François adresse un signe : la Curie ne doit plus être une forme de cour monarchique à l'ancienne. Mais ce choix est aussi tactique : le pape n'est ainsi plus isolé dans ses appartements, il voit du monde, il évite ainsi de se faire « phagocyter » par des courtisans qui l'éloigneraient des vrais centres de pouvoir…

Dès le 8 avril 2013, quelques jours après son élection, François a nommé un conseil des cardinaux, pour l'aider. Le fameux C9, une des idées nées des congrégations générales qui ont précédé le conclave : les cardinaux souhaitaient une sorte de « chambre haute », composée de cardinaux en exercice dans le monde, que le Pape puisse consulter pour l'aider à faire la réforme. Ce conseil est, cette fois, un vrai lieu de pouvoir, puisque tous ses membres sont des évêques de diocèse, qui viennent avec leur expérience du terrain. Autant dire qu'il est assez mal passé auprès des prélats de la Curie, qui se sont sentis dépossédés d'une partie de leur légitimité. Aujourd'hui, ce conseil est composé de cinq cardinaux des cinq continents, de deux évêques émérites (anciens), dont un de la Curie, et de deux anciens nonces (ambassadeurs), dont le secrétaire d'État, et enfin du président du Gouvernorat de l'État de la Cité du Vatican. Ce conseil a entrepris une grande consultation sur la réforme, auprès des cardinaux des différents continents mais aussi de la Curie : il en résulte une centaine de propositions, sur lesquelles planchent actuellement les conseillers lors de sessions, dix-sept déjà en quatre années.

Le C9 a déjà pris un certain nombre de décisions concrètes, en matière d'organisation des dicastères. Sans toucher, pour l'instant, à l'architecture globale, il a procédé par petites touches : le nombre de conseils pontificaux a fondu de douze à cinq, tandis que deux nouveaux dicastères ont vu le jour : l'un pour les « laïcs, famille et vie », en août 2016, et l'autre pour le « service du développement humain intégral », en janvier 2017. Cela permet une certaine rationalisation : le premier suit tous les états de vie des laïcs (jeunesse, éducation, famille), le second rassemble toutes les actions du pape qui concerne la doctrine sociale de l'Église. Avec notamment les migrants, sous la responsabilité directe du pape.

Le C9 a aussi consacré quelques sessions aux finances du Saint-Siège, qui constituaient sans doute le dossier le plus urgent à régler. Un secrétariat pour l'économie a été créé afin d'accompagner et surtout de contrôler les finances des dicastères, devenant ainsi une instance budgétaire centrale, qui manquait cruellement. Il oblige désormais tous les dicastères à établir et respecter leur budget prévisionnel, à rendre compte de leur fonctionnement, de leurs appels d'offres. Le Conseil pour l'économie coiffe le secrétariat, comme le tout nouveau bureau du contrôleur général. Il a été fait appel à des professionnels, décidés à faire respecter par la comptabilité et le management du Saint-Siège les standards d'une grande organisation internationale. Enfin, l'Institut pour les œuvres de religion, appelé la « banque du Vatican », incarne cette mise aux normes lancée par Benoît XVI, qui reconnaissait que, sans réforme, son institution était devenue un obstacle à l'annonce de l'Évangile[6].

Enfin, ce même C9 a lancé un chantier plutôt colossal pour rationaliser et regrouper diverses institutions et organisations qui jusqu'ici s'occupaient, chacune à sa manière, de communication. Un secrétariat pour la communication, créé en 2015, reprend les compétences de l'ancien Conseil pontifical pour les communications sociales, y agrège la salle de presse et les différents médias, comme Radio Vatican et l'Osservatore Romano.

Reste que, une fois réglé l'épineux dossier des finances du Vatican, le gros travail de ce conseil des neuf consiste à préparer une nouvelle constitution apostolique, pour revoir l'ensemble du fonctionnement du gouvernement du pape. L'actuelle, *Pastor bonus*, a été promulguée par Jean-Paul II en juin 1988. Prudemment, le pape François s'est refusé à commencer par là, préférant observer, et mettre à l'épreuve certaines idées. Mais on sait qu'il réfléchit, avec son conseil, sur ce nouveau texte, dont on peut déjà cerner les deux grands axes : assurer une meilleure coordination du travail entre les dicastères, avec des réunions obligatoires de liaison, et aussi avec les Églises locales. Surtout, promouvoir une plus grande subsidiarité, pour laisser les Églises locales avoir l'initiative, et un renforcement des mécanismes synodaux. Car ce n'est pas dans la Curie elle-même que réside le nœud de la réforme de l'Église du pape François. C'est bien plus fondamentalement dans une remise en cause de la manière d'exercer le pouvoir du pape lui-même.

6. Sur ce sujet, voir *infra*, Nicolas Senèze, « Le trésor du Vatican », p. 63-73.

Revoir le pouvoir du successeur de Pierre

Une Église collégiale ou synodale

Le Pape voudrait en finir avec une conception par trop centralisée du pouvoir. Certains diraient, par analogie avec le système politique, qu'il souhaite une démocratisation de ce pouvoir, mais ce n'est pas tout à fait exact : en réalité, François revient plutôt à une vieille tradition de l'Église, celle de la collégialité dans la prise des décisions. Car, au cours de la longue histoire du catholicisme, ce n'est finalement qu'assez récemment que le pape a pris cette dimension écrasante et absolue, et, au fond, jamais l'Église n'a été aussi centralisée qu'au XXe siècle…

Dans les premiers temps, le christianisme s'est structuré autour des évêques, successeurs des apôtres. Parmi eux, celui de Rome, le siège de Pierre, qui tout en étant la première des Églises doit rester en communion avec les autres. Mais, à partir du XVIIe siècle, on assiste à la montée inexorable de la puissance de l'évêque de Rome, qui, pour maintenir l'unité de l'Église, centralise progressivement tous les pouvoirs, jusqu'à se voir conférer l'infaillibilité (premier concile du Vatican, 1869-1870).

Vatican II, revenant à la tradition des premiers temps, va chercher à rééquilibrer les pouvoirs et à réinstaurer plus de « collégialité » : en clair, cela signifie que l'autorité de l'Église doit être assumée non pas par un homme seul, fût-il le successeur de Pierre, mais collégialement par les évêques, à charge pour le pape de faire vivre cette collégialité. À vrai dire, on ne peut pas dire que Jean-Paul II, méfiant vis-à-vis des Églises locales, ou Benoît XVI aient réellement réussi à faire vivre cette collégialité…

François, évêque de Rome

Dès son élection, le pape François s'est en revanche placé dans cette tradition. Il va se présenter, le soir du 13 mars 2013, devant la foule réunie place Saint-Pierre, comme le nouvel évêque de Rome, celui qui « préside dans la charité toutes les Églises ». Une expression qui ne doit rien au hasard : présider dans la charité toutes les Églises, c'est une référence à la conception des premiers temps de l'Église, où le successeur de Pierre n'était « que » celui qui présidait à la charité de l'ensemble des évêques, et non un monarque absolu.

Le synode selon Paul VI

Une Église qui permet une meilleure participation de tous est une Église « synodale ». Là encore, il s'agit d'une pratique des premiers temps de

l'Église, mais qui, il faut bien l'avouer, a été mieux entretenue chez les orthodoxes et les protestants que chez les catholiques. Du grec *syn* (ensemble) et *hodos* (marcher), le synode consistait au début en une assemblée de prêtres, autour de l'évêque. Le synode, dans sa forme moderne, a été rétabli par Paul VI, dans le sillage de Vatican II et de l'esprit du concile. Mais il l'a fait avec beaucoup de prudence : le synode selon Paul VI est une assemblée primatiale (au service du primat), et non, comme l'espéraient alors les plus progressistes des cardinaux, une assemblée dotée d'un pouvoir de délibération. Avec Jean-Paul II, puis Benoît XVI, ces synodes, qui réunissent tous les trois ans des évêques du monde entier, n'avaient guère d'intérêt : convoqués sur de grandes problématiques de l'Église (Europe, Afrique, évangélisation, lecture de la Parole, Eucharistie), les évêques en restaient à des débats soporifiques, où chacun parlait à son tour et où tout débat un tant soit peu clivant était soigneusement écarté. Le résultat des discussions n'avait pas plus d'intérêt et, de toute façon, le pape, dans son exhortation, n'est nullement tenu d'en tenir compte. Paul VI avait voulu faire du synode, expliquent les juristes, un lieu de « collégialité affective »[7]. Les évêques aident le pape en exprimant leur sollicitude. Mais ils n'ont aucun pouvoir « effectif ».

La méthode François

Nul doute que, pour Bergoglio, l'enjeu est ici majeur. Selon lui, l'Église ne pourra retrouver sa force d'évangélisation que si elle redevient véritablement collégiale. « Le chemin de la synodalité, dit-il, est justement celui que Dieu attend de l'Église du troisième millénaire[8]. » Personne mieux que cet Argentin « venu de l'autre bout de la terre » ne mesure combien les solutions, la pastorale, la manière d'évangéliser, doivent être adaptées au terrain, aux pays où cela se passe, et refléter la diversité de l'Église. Ce qui reste décidé à Rome de manière unilatérale par un homme seul a peu de chances de correspondre aux besoins. En fin politique, le pape François cherche progressivement à redonner à cet instrument synodal plus de force. Comment ? D'abord, en organisant le premier synode de son pontificat sur un sujet brûlant, particulièrement clivant, où il sait que le débat sera vif : la famille, les relations de couple, la difficulté pour l'Église de prendre en compte les différentes situations conjugales,

7. Alphonse Borras, « Le synode des évêques entre autorité primatiale et autorité collégiale », *Prêtres diocésains*, n° 1519, 2015, p. 357-366.

8. Discours à l'occasion de la commémoration du cinquantième anniversaire de l'institution du synode des évêques, 17 octobre 2015.

notamment les divorcés remariés et les couples de personnes de même sexe. S'il avait voulu bousculer son Église, le Pape ne s'y serait pas pris autrement. Il s'agit du domaine sur lequel les croyants sont les plus divisés, souvent lassés par la rigidité du discours de l'Église par rapport aux nouvelles formes de couple et de sexualité. L'idée est donc de rappeler les « fondamentaux » du catholicisme dans ce domaine. Et en même temps de donner la possibilité à l'Église de répondre à toutes les situations qui se présentent à elle, désormais, en matière de vie familiale et affective.

Le pouvoir « effectif » des évêques

Avant de convoquer le synode, nouveau coup de maître du Pape, qui envoie un questionnaire à « tous les catholiques » : une sorte de sondage grandeur nature, sur ces sujets délicats, dont les évêques devront bien tenir compte. Enfin, au lieu de faire un synode sur le sujet, il en fait deux, un en 2014, l'autre en 2015 : cela va permettre de donner le temps au débat, à la réflexion, afin de se pencher sur les vraies questions. Et à la fin du synode, il fait procéder à un vote, dont les résultats sont rendus publics : les évêques se prononcent sur chacune des propositions, ce qui permet de savoir lesquelles ont obtenu une large majorité et lesquelles au contraire ne passent la rampe qu'avec difficulté. Tous les catholiques peuvent avoir accès à ces résultats. Le changement est radical : le pouvoir des évêques n'est alors plus seulement « affectif », il peut aussi devenir « effectif », observe lui-même François[9]. Cette synodalité ne concerne pas seulement le pape : pour François, elle doit aussi être mise en œuvre « à la base », dans les paroisses, les diocèses, comme au plan universel. Car c'est tout le pari de François pour son Église : que la réforme, insufflée d'en haut, vienne aussi profondément renouveler la manière d'être de l'ensemble des catholiques.

9. *Ibid.*

RÉSUMÉ

L'Église catholique a toujours eu du mal, du moins depuis le concile de Trente, avec la réforme. Pourtant, celle-ci est apparue nécessaire à la fin du pontificat de Benoît XVI, et le pape François a été élu par les cardinaux pour réformer la gouvernance du catholicisme. Mais la réforme de François va assez largement au-delà de celle des structures de la Curie : elle passe à la fois par une conversion des esprits et une profonde remise en cause de la manière d'exercer la charge pontificale du successeur de Pierre, en œuvrant pour plus de collégialité, une plus grande synodalité, afin de permettre de répondre aux défis que doit relever une Église mondialisée de 1,2 milliard de croyants.

Bruno Joubert

LA DIPLOMATIE DU SAINT-SIÈGE

Dans les instructions destinées à l'un de ses envoyés auprès du pape, Napoléon enjoignait de traiter avec lui comme s'il disposait de deux cent mille hommes. Cet ambassadeur remarqua plus tard que l'empereur eût mieux fait de dire cinq cent mille hommes. Cette anecdote évoque naturellement l'ironique remarque de Staline : « Le Vatican, combien de divisions ? » Dans ces deux cas s'exprime la même incertitude. Celle de deux autocrates maîtrisant parfaitement les armes du pouvoir politique et militaire de leur temps mais incertains de la nature de la puissance du pape.

La diplomatie pontificale est un des instruments de cette puissance. Elle en partage le caractère original et déroutant. Alors qu'elle était louée comme la meilleure du monde devant le cardinal Tardini, secrétaire d'État de Jean XXIII, celui-ci remarquait : « Si elle est la plus belle diplomatie du monde, alors que doit être la deuxième ? Je n'ose pas y penser ! » On peut tenter d'en cerner la réalité en l'examinant sous trois angles. De quelle place et de quels instruments dispose cette diplomatie ? Quels en sont la nature et les modes d'action ? Entre novation et continuité, où se situe la diplomatie du pape François ?

Une diplomatie unique dans l'ordre international

La diplomatie du Saint-Siège a le privilège d'une très longue histoire. Avec quelques puissances européennes, elle a mis au point les modalités des relations entre États. Les nonces apostoliques, envoyés du pape dans les États italiens au XVe siècle[1], créent la fonction d'ambassadeur, c'est-à-dire d'envoyé résident permanent auprès d'un chef d'État. Le

1. Le premier nonce apostolique a été envoyé à Venise en 1458.

premier ambassadeur français est désigné en 1463 par le roi Louis XI, auprès du souverain pontife. En 1701 est fondée l'Académie pontificale ecclésiastique, toujours en activité. Surnommée « l'école des nonces », elle forme au métier diplomatique les prêtres choisis pour servir à la « seconde section » de la Secrétairerie d'État, qui est le ministère des affaires étrangères du Saint-Siège. Les papes Pie XII, Jean XXIII et Paul VI y étudièrent, comme de nombreux secrétaires d'État. L'attention portée par le Saint-Siège à la formation de ses représentants dit l'importance qu'il accorde à la diplomatie.

L'intérêt pour le Saint-Siège a dépassé le cercle des pays de tradition catholique. En 1805, la Prusse est la première puissance protestante à accréditer un ambassadeur, le baron von Humboldt ; en 1942, le Japon est le premier État non chrétien à le faire. Dans les deux cas, on relève que

l'établissement de ces relations s'est inscrit dans le contexte de conflits qui poussent les puissances à rechercher le dialogue avec la Rome pontificale.

Le Saint-Siège n'est pourtant pas un acteur semblable aux autres États. À leur différence, il ne défend d'intérêt ni temporel ni matériel, ses objectifs étant d'ordre religieux ou visant à protéger les communautés catholiques dans le monde. Sa nature juridique est unique. On peut reprendre la formule de Joël-Benoît d'Onorio, pour qui le Saint-Siège est « le seul cas d'un sujet de droit international qui poursuit spécifiquement des buts religieux et moraux ». Avec lui, nous pouvons constater aussi que le statut du Saint-Siège ne « s'explique que par sa qualité d'autorité suprême de l'Église catholique »[2].

Alors que les États appuient leur souveraineté sur un territoire et une population, celle du Saint-Siège ne s'exerce que dans le domaine spirituel, sur un milliard trois cents millions de fidèles catholiques. Elle est totalement déliée de toute assise territoriale. Entre 1870 et 1929, après la disparition des États pontificaux, les papes successifs ne disposaient plus d'aucun territoire. Ils ont cependant continué d'exercer les prérogatives, notamment diplomatiques, d'un sujet de droit souverain. Pendant cette période, le nombre d'États accrédités auprès du pape est passé de seize à vingt-neuf.

La création de l'État de la Cité du Vatican par les accords du Latran, signés le 11 février 1929, vient seulement apporter la preuve visible de l'indépendance du Saint-Siège par rapport à l'Italie et, par extension, par rapport à tout autre État. Le Vatican est uniquement un « marqueur » de la souveraineté du Saint-Siège ; il ne la crée pas et son existence n'est

2. Joël-Benoît d'Onorio, *Le Saint-Siège dans les relations internationales*, Paris, Cerf-Cujas, 1989.

pas nécessaire à cette souveraineté. Le pape est donc à la fois chef de l'Église catholique, reconnue internationalement comme entité souveraine sous l'appellation de Saint-Siège, et chef d'État de la Cité du Vatican, qui n'a pas d'existence internationale. Ce que Dag Hammarskjöld, secrétaire général des Nations unies de 1953 à 1961, avait résumé en disant : « Quand je sollicite une audience du Saint-Père, je ne vais pas voir le roi de la Cité du Vatican mais le chef de l'Église catholique[3]. »

Autre particularité, le Saint-Siège est l'unique sujet de droit international souverain qui a, par avance, limité sa capacité à agir. Par l'article 24 du traité du Latran, il a déclaré « qu'il veut demeurer et demeurera étranger aux compétitions temporelles envers les autres États et aux réunions internationales convoquées pour cet objet ». Il affirme ainsi une impartialité conforme à sa mission spirituelle. Le Saint-Siège s'abstient de prendre parti entre les États en conflit, et aucun État ne peut espérer l'appui moral ou matériel du Saint-Siège. Il reconnaît, par la bouche de Paul VI, « l'absolue primauté du droit dans les rapports entre les hommes et les peuples[4] ».

Le souci d'impartialité n'empêche pas le Saint-Siège d'intervenir, s'il est sollicité, pour apporter bons offices ou médiation. On peut citer la médiation qu'il a conduite entre l'Argentine et le Chili pour le règlement du différend autour du tracé des frontières dans le canal de Beagle (accord finalisé entre les deux parties le 18 octobre 1984) et sa facilitation entre les États-Unis et Cuba.

Le Siège apostolique conduit aujourd'hui une action diplomatique universelle. Cent quatre-vingt-quatre États entretiennent des relations officielles avec lui. Sous le pontificat de Jean-Paul II, le nombre de ces reconnaissances s'est accru plus que sous aucun autre et il progresse encore[5]. Dans les années quatre-vingt, le Royaume-Uni, les États-Unis et l'URSS furent parmi les plus grands États à nouer des relations. Seuls quinze pays ne reconnaissent pas le Saint-Siège, parmi lesquels la Chine, l'Arabie saoudite, le Viêt Nam ou la Corée du Nord. Certains entretiennent cependant des contacts informels. Le roi Abdallah d'Arabie saoudite a fait visite au pape en novembre 2007 et le Saint-Siège est membre observateur du Centre international pour le dialogue interreligieux et

3. Cité par Henri de Riedmatten, « Présence du Saint-Siège dans les organisations internationales », *Concilium*, n° 58, 1970, p. 74-75.

4. Cité par Christophe Dickès (dir.), *Dictionnaire du Vatican et du Saint-Siège*, Paris, Robert Laffont, 2013, art. « ONU, OSCE et conférences internationales ».

5. Durant le pontificat de Jean-Paul II, le nombre de pays reconnaissant le Saint-Siège est passé de quatre-vingt-cinq à cent soixante-quatorze. Parmi les plus récentes reconnaissances figurent l'Arménie, le Ghana et le Nigeria.

interculturel, créé fin 2012 à Vienne par l'Arabie saoudite, l'Autriche et l'Espagne.

Le Saint-Siège est membre de quarante-cinq organisations internationales. Il figure aux Nations unies en tant qu'État non membre observateur depuis 1964. Il sollicite le plus souvent le statut d'observateur pour ne pas avoir à voter. Il s'implique aussi désormais dans les institutions régionales. Il a pris part pour la première fois en 1973 à une grande conférence internationale en intégrant la CSCE[6], qui deviendra l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe). Depuis 2013, il dispose d'un observateur à la CEDEAO (Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest).

L'appareil diplomatique du Saint-Siège est réputé pour son professionnalisme et son efficacité. Corps d'élite au sein des institutions pontificales, ses effectifs sont cependant très limités : à peine une cinquantaine d'agents animent la « seconde section » de la Secrétairerie d'État en charge des questions diplomatiques, auxquels s'ajoute une partie des agents de la « première section », qui suit les affaires internes de l'Église dans les différents pays et, à ce titre, joue un rôle dans la politique extérieure pontificale. Le dispositif de représentation à l'étranger s'est beaucoup étendu et compte une centaine de nonciatures ou de légations. À la différence des ambassadeurs, les nonces ne sont pas rappelés si la situation devient dangereuse. En Irak pendant les deux guerres (1990-1991, 2003-2011), ou en Syrie depuis 2011, ils assurent leur service, parfois au prix de leur vie, comme au Burundi en 2003[7], et restent souvent les seules sources d'information diplomatique dans les zones de conflit.

La Secrétairerie d'État, placée sous l'autorité du secrétaire d'État et du sous-secrétaire aux relations avec les États, correspondant des ministres des Affaires étrangères, constitue une hiérarchie courte dont les acteurs interagissent aisément. Elle répond directement aux instructions du Saint-Père, lui-même relayé par le secrétaire d'État. Venus des quatre coins du monde, disposant d'une forte expérience de terrain, les diplomates du Vatican sont à l'aise avec la plupart des contextes culturels. La Secrétairerie d'État surprend aussi pourtant parfois par sa lenteur ou son

6. Paul VI fit part le 22 juillet 1973 de la participation du Saint-Siège aux négociations de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et le Saint-Siège est signataire des accords d'Helsinki du 1er août 1975.

7. Assassinat du nonce au Burundi, Mgr Michael Courtney, par un groupe armé qui a mitraillé son véhicule, le 29 décembre 2003. Mgr Courtney était engagé dans les négociations d'un accord de paix pour mettre un terme à la guerre civile dans le pays. Un accord a d'ailleurs été signé quelques semaines plus tard.

manque de capacité à saisir les occasions. Cette inadaptation lui vient sans doute en partie de ce que ses centres d'intérêt et d'attention ne sont pas les mêmes que ceux des diplomaties des États. Elle sait pourtant se montrer offensive, ainsi qu'en attestent par exemple l'action de Jean-Paul II ou celle de François. Si le français demeure la langue officielle de la diplomatie vaticane, au quotidien l'italien s'impose comme langue de travail.

On doit mentionner aussi les dicastères romains[8], dont plusieurs agissent dans le domaine international pour coordonner l'action caritative et de développement, promouvoir le dialogue interreligieux, assurer la propagation évangélique ou établir des relations avec les autres confessions chrétiennes. À titre d'exemple, la Congrégation pour les Églises orientales suit les relations des Églises liées à Rome au sein des mondes slaves, musulmans ou indiens. Les dicastères romains apportent de précieuses informations de terrain et disposent de moyens importants, tel le réseau Caritas (dont fait partie le Secours catholique en France).

Le Saint-Siège s'appuie enfin sur les réseaux locaux de l'Église catholique dans le monde. Diocèses, paroisses, universités et écoles, hôpitaux et dispensaires, congrégations religieuses, associations caritatives et ONG catholiques constituent des relais d'influence et apportent une connaissance fine des situations et des dirigeants. Aucun pays ne dispose d'un tel maillage sur le terrain. Les informations qu'il est parfois seul à détenir font du Saint-Siège un interlocuteur apprécié des chancelleries, et les révélations de WikiLeaks ont bien illustré l'importance que les États-Unis lui donnent.

Une diplomatie à double usage, ecclésial et temporel

Il reste malaisé de définir la nature de la diplomatie pontificale. Sa mission principale est la représentation d'une entité spirituelle ; mais elle cherche également à exercer une influence sur les affaires du monde au nom du bien commun universel. Ses leviers d'action sont exclusivement ceux de l'influence[9], sans recours possible aux outils de coercition ou de pression à la disposition des États.

8. Les dicastères, dénommés congrégations ou conseils, sont les entités administratives du Saint-Siège en charge d'un domaine particulier. Ils correspondraient, *mutatis mutandis*, aux ministères d'un gouvernement.

9. Le *soft power*, concept mis en évidence par Joseph S. Nye – *Bound to Lead : The Changing Nature of American Power*, New York (N. Y.), Basic Books, 1990 ; *Soft Power : The Means to Success in World Politics*, New York (N. Y.), Public Affairs, 2004.

La diplomatie du Saint-Siège peut être qualifiée principalement d'ecclésiastique.

L'objectif premier du Saint-Siège est la défense des intérêts de l'Église catholique, de ses droits et de ses fidèles. Il s'agit de faire reconnaître par les États l'autorité de Rome sur les Églises locales, en particulier pour la désignation de sa hiérarchie, de veiller au respect de ses biens, d'assurer la liberté de culte et l'absence de discrimination à l'encontre de ses fidèles.

Les nonces y consacrent leurs meilleurs efforts. Leur rôle est d'abord de suivre les affaires de l'Église catholique locale et d'assurer le lien spirituel avec l'évêque de Rome. Les affaires bilatérales profanes des pays auprès desquels ils sont accrédités ne viennent qu'en second rang.

Dans ses relations bilatérales, le Saint-Siège continue de recourir, quand cela est possible, à la politique concordataire. Ce terme est moins en usage, mais sa réalité n'a pas varié. Il s'agit d'accords avec des États pour fixer un cadre à l'Église catholique. Ceux-ci touchent à des sujets tels que la personnalité juridique de l'Église, la liberté de culte, l'enseignement, les questions fiscales ou la protection juridique. Les négociations en sont parfois longues. Au fur et à mesure que le Saint-Siège noue des relations diplomatiques, il propose la négociation de tels accords. Plus de deux cents sont en vigueur. Parmi les plus récents figurent ceux sur la Palestine (juin 2015, après quinze ans de négociations) et la République démocratique du Congo (mai 2016).

Un des accords les plus complexes se négocie encore avec l'État d'Israël. En 1993 avait été signé un « accord fondamental », de portée historique, qui consacrait la reconnaissance réciproque d'Israël et du Saint-Siège. Il prévoyait l'adoption d'un accord ultérieur sur le statut juridique de l'Église catholique en Israël, la souveraineté du Saint-Siège sur certains sites religieux et le régime fiscal applicable aux communautés religieuses. Entamées en 1999, les discussions qui touchent à des points très sensibles n'ont pas encore abouti.

La préoccupation pour les Églises locales guide aussi la politique à l'égard des pays n'ayant pas de relations avec le Siège apostolique. Certains d'entre eux pratiquent encore un athéisme officiel ou n'hésitent pas à persécuter particulièrement les catholiques en raison de leur soumission au pape, perçu comme « puissance étrangère ».

La Chine en est l'exemple le plus délicat. La volonté de l'État de contrôler l'Église catholique chinoise à travers la nomination des évêques et le pouvoir de l'Association patriotique des catholiques chinois, émanation directe des autorités, est inacceptable pour Rome. Le Saint-Siège cherche

cependant avec détermination et patience des possibilités d'avancées. Le but principal de sa diplomatie reste de favoriser la vie de l'Église catholique et la réconciliation entre les catholiques officiels et clandestins.

Toutefois, cette politique ravive un débat récurrent au sein de l'Église catholique lorsqu'elle est confrontée à des États menaçant les communautés de fidèles : faut-il, pour les préserver, accepter des accommodements avec ces régimes, comme ce fut le cas avec l'*Ostpolitik* du Saint-Siège à l'égard du bloc soviétique ? Ou bien faut-il refuser toute compromission, au risque d'accroître les persécutions et de voir disparaître ces communautés ? Les peuples sont la préoccupation première du Saint-Siège, et la question des régimes le concerne peu à cet égard. La Secrétairerie d'État fait sienne la formule du cardinal Sodano, secrétaire d'État de Jean-Paul II : « Si un peuple souffre, le Saint-Siège traite avec qui peut soulager les souffrances, au risque d'être incompris[10]. » Sur ces bases, une politique de rapprochement est aussi engagée avec le Viêt Nam. À la différence de la situation en Chine, l'objectif d'une reconnaissance complète de l'Église catholique y a beaucoup progressé.

La diplomatie ecclésiale que mène le Saint-Siège reste donc très spécifique et comme étrangère au champ de la diplomatie usuelle. Elle n'en est pas moins pleinement une diplomatie qui fait appel à toutes les ressources de la négociation internationale.

Le rôle du Saint-Siège en tant qu'acteur international

Selon le cardinal Tauran, ancien sous-secrétaire aux relations avec les États de Jean-Paul II, le Saint-Siège peut être qualifié de « puissance morale »[11]. Il agit dans l'ordre international au nom d'une conception morale selon laquelle il ne peut y avoir de paix entre les pays sans paix ni justice entre les hommes. Sa force repose surtout sur la parole et la personne du souverain pontife, « prophète désarmé », ainsi qu'on avait qualifié Jean-Paul II. La parole du pape, quoique essentiellement pastorale, résonne fortement et fait du Saint-Siège une puissance prescriptrice et créatrice d'opinion probablement sans équivalent. Ses voyages sont un des outils de son influence diplomatique. Il est cependant impossible

10. Cité par Giancarlo Zizola, « Les nouvelles armes du Vatican », *Le Monde diplomatique*, janvier 1998.

11. Intervention conclusive au Congrès sur le thème « L'Église et l'ordre international », Rome, Université pontificale grégorienne, 24 mai 2003.

de mesurer cette dernière de façon tangible. Le nombre élevé de chefs d'État, de gouvernement ou de responsables internationaux qui sollicitent une audience du pape ou se rendent aux grandes cérémonies d'un pontificat témoigne en tout cas de sa portée. Pour autant, l'influence de la diplomatie vaticane ne repose pas seulement sur le pape mais doit aussi beaucoup à sa très forte présence locale de par le monde.

Si le Saint-Siège poursuit une politique étrangère digne de l'attention des autres États, il n'agit pas pour des motifs géopolitiques puisqu'il s'interdit d'en poursuivre aucun. Sa motivation, affirmée par les différents papes depuis Jean XXIII, est le bien commun, ce que Paul VI résumait par la formule : « L'Église experte en humanité ». Au nom de cette expertise, le Saint-Siège cale son action et ses recommandations dans les affaires du monde sur quelques principes propres à servir ce bien commun.

Le premier est la recherche inlassable de la paix et le refus de la guerre. Dès 1914, Benoît XV avait condamné la barbarie du premier conflit mondial (encyclique *Ad beatissimi apostolorum principis*, 1914) et œuvré, en vain, en vue d'inciter les belligérants à y mettre un terme par la négociation. Ce pacifisme a inspiré la papauté, dans le sillage du « plus jamais la guerre » lancé par Paul VI à la tribune de l'Assemblée générale des Nations unies en 1965. La condamnation par Jean-Paul II de l'intervention des Alliés en Irak (1993) en fut une autre manifestation.

Le Saint-Siège constate que le recours à la force accroît les souffrances et retarde la négociation, seule susceptible d'apporter une issue aux conflits. Comme l'a précisé l'encyclique *Pacem in terris* (1963), une guerre, même juste, n'est qu'un mal regrettable lié à l'inefficience de la société internationale[12]. Corollaire du refus de la guerre, le Vatican condamne la course aux armements et soutient les initiatives de désarmement, nucléaire et conventionnel. Dans la même veine, le pape François dénonce régulièrement le commerce des armes.

Un autre principe est le respect de la dignité humaine et des droits de l'homme, dont le Saint-Siège a une conception extensive, avec la défense de toute vie, de la conception à la mort. Cela lui vaut d'être respecté dans certaines parties du monde attachées à une vision traditionnelle, mais aussi d'être vivement critiqué dans d'autres, plus progressistes. Les seules tentatives de contestation du statut diplomatique du Saint-Siège ont d'ailleurs émané d'ONG en désaccord avec les positions prises

12. Christophe Dickès (dir.), *Dictionnaire du Vatican et du Saint-Siège*, *op. cit.*, art. « Guerre, guerre juste et paix ».

au milieu des années 1990 par le Vatican, lors de deux conférences des Nations unies portant sur la démographie et les questions bioéthiques[13].

Parmi les droits de l'homme, le Saint-Siège met l'accent sur la liberté religieuse. Il estime que le respect de cette liberté est le meilleur indicateur du degré réel de liberté d'une société. Si elle est déniée, que vaut en effet l'affirmation des autres libertés ? L'accord passé avec la Palestine revêt de ce fait une importance majeure, car il crée un précédent dans le monde arabo-musulman en actant la liberté de conscience.

Dernier principe : le soutien au développement humain intégral. Face aux emballements économiques ou financiers, au sous-développement, aux écarts de richesses, le Saint-Siège entend favoriser la solidarité, la justice et le partage. S'il veille à ne pas défendre un modèle politique ou économique particulier, sa faveur va à la démocratie et à ses valeurs (encyclique *Centesimus annus*, 1993). Il met toutefois en garde contre ses dérives (dictature de la majorité) ou les excès des sociétés libérales et individualistes, de même qu'il appelle au respect des valeurs des sociétés moins développées et plus traditionnelles. Entité à vocation universelle, le Saint-Siège est à l'aise lorsqu'il s'agit d'évoquer les problèmes mondiaux et son engagement multilatéral va croissant. C'est cependant une de ses limites que de ne pas vouloir être une force motrice. Paul VI avait été clair à ce sujet : « [Le Saint-Siège] n'a aucune puissance temporelle, aucune ambition d'entrer avec vous [les États] en compétition. De fait, nous n'avons rien à demander, aucune question à soulever ; tout au plus un désir à formuler, une permission à solliciter : celle de pouvoir vous servir dans ce qui est de notre compétence, avec désintéressement, humilité et amour[14]. »

La diplomatie de François, entre continuité et novation ?

Le second concile du Vatican (1962-1965) a lancé « le déploiement de la diplomatie pontificale hors d'Europe[15] ». C'est le pape lui-même qui oriente la diplomatie du Saint-Siège et lui imprime son style, conformément à sa vision du rôle de l'Église catholique dans les affaires du monde. Il exerce cette faculté par l'aura et l'attention dont il bénéficie dans l'opinion, par les instructions et les orientations qu'il donne à la

13. Conférence internationale sur la population et le développement, Le Caire, 1994 ; Conférence mondiale sur les femmes, Pékin, 1995.

14. Discours devant les Nations unies, 4 octobre 1965.

15. Christophe Dickès (dir.), *Dictionnaire du Vatican et du Saint-Siège*, *op. cit.*, art. « Diplomatie pontificale et diplomatie secrète ».

Secrétairerie d'État et par les contacts qu'il établit avec les dirigeants des États. Il s'agit d'une diplomatie personnalisée au service d'objectifs peu évolutifs.

Paul VI avait inauguré la politique des voyages pontificaux, poursuivie par tous ses successeurs. Ces déplacements ont modernisé et personnalisé l'action internationale des papes, devenus les acteurs visibles de leur diplomatie.

Jean-Paul II est le pape dont l'action et l'aura ont le plus influé sur les affaires du monde. Mêlant engagement politique personnel, sens de la communication et spiritualité, il a joué un rôle reconnu dans la chute du bloc soviétique. Ce fut un pontificat à la diplomatie offensive assumée, ce qui n'alla pas sans susciter des critiques. Ainsi les prises de position en faveur de l'indépendance de la Slovénie et de la Croatie furent considérées par certains comme une faute, à la lumière de la tragédie qu'a provoquée l'éclatement de l'ex-Yougoslavie.

Benoît XVI, par contraste, est apparu moins à l'aise sur la scène internationale. Sa diplomatie, cependant active, fut de nature plus ecclésiale. Après la polémique suscitée par l'interprétation donnée par de nombreux religieux et intellectuels musulmans à son discours de Ratisbonne (12 septembre 2006), le Saint-Siège s'engagea paradoxalement avec vigueur dans le dialogue avec l'islam. Benoît XVI est le pape du soutien aux catholiques chinois dans leurs épreuves (lettre aux catholiques chinois, 2007), celui aussi du rapprochement avec les orthodoxes, et singulièrement avec le patriarcat de Moscou. Concerné par les affaires européennes, il a été plus attentif aux défis du sécularisme dans les sociétés du Vieux Continent. Les crises du monde arabe de 2011 et le début du drame syrien ont posé avec une acuité renouvelée la question de la défense des chrétiens d'Orient.

Le pape François, dès son élection, a fait une entrée remarquée dans les affaires internationales. Avec un sens aigu du geste et de la formule, il a renouvelé l'image et la présentation du message de l'Église catholique au monde et su attirer l'attention internationale. Ses déplacements à Lampedusa (2013) ou à Lesbos (2016) pour dénoncer le sort des réfugiés en ont été de claires démonstrations.

En termes d'objectif diplomatique, François semble vouloir faire de l'Église catholique une conscience dans la mondialisation qui s'affirme. Non qu'il s'oppose à un processus dont les avantages sont visibles (développement, diffusion des savoirs, sortie progressive de la grande pauvreté). Face aux forces incontrôlées qui l'animent, financières, économiques, scientifiques, politiques, François en dénonce les graves dérives,

leur finalité exclusivement vouée au profit et l'apparition à vaste échelle d'une « culture du déchet », c'est-à-dire la marchandisation des hommes et le gaspillage des ressources. Il prend à partie l'égoïsme et l'inertie des puissances face à certaines des conséquences les plus dramatiques : migrations incontrôlées, trafics illégaux, etc. Il se fait l'avocat des oubliés ou des victimes de la mondialisation et dénonce ses dangers. À ce titre, François s'est engagé pour la défense de l'environnement et la lutte contre les changements climatiques. La première encyclique de son pontificat, *Laudato si'* (2015), publiée dans la perspective de la Conférence de Paris sur le climat, comme ses fréquentes références à ces questions sont une contribution au succès des initiatives internationales vis-à-vis du changement climatique.

La diplomatie du pontificat manifeste le souci de se réorienter vers ce que le Pape a appelé « les périphéries », les zones délaissées ou les franges les moins favorisées des sociétés. C'est là que l'Église catholique trouve les champs d'une expansion renouvelée, en particulier en Afrique et en Asie. Ses voyages, centrés sur les pays émergents, pauvres ou isolés, dessinent la géographie de ses préoccupations.

En se rendant fin novembre 2015 à Bangui, en République centrafricaine, État failli, en proie à des violences politiques exploitant les tensions entre communautés religieuses, quelques semaines avant la tenue d'une élection présidentielle, François a su contribuer à l'apaisement et susciter une dynamique nouvelle qui a débouché sur une situation post-électorale plus stable. Ce succès était d'abord le résultat du geste du chef de l'Église catholique se risquant à visiter une région instable. C'était ensuite le fruit de longs mois d'effort de la diplomatie vaticane menés sur place par le cardinal Nzapalaïnga[16] et soutenus par la Communauté de Sant'Egidio[17].

Vis-à-vis de l'Europe, François applique aussi la logique des périphéries, en privilégiant les « exclus » du continent, comme le montre son choix de se rendre en Albanie pour souligner que ce « n'est pas un pays musulman mais européen[18] ». Le Pape a exhorté à de nombreuses reprises l'Europe à retrouver son inspiration : déplacement au Parlement européen (novembre 2014), remise du prix Charlemagne (mai 2016), rencontre avec les membres du Conseil européen (mars 2017).

16. Dieudonné Nzapalaïnga, archevêque de Bangui, créé cardinal par le pape François au consistoire du 19 novembre 2016, devenu de ce fait le benjamin du Sacré Collège.

17. Communauté de laïcs catholiques créée à Rome en 1968 et qui s'est notamment engagée dans la médiation des conflits.

18. Conférence de presse au retour d'Albanie, 21 septembre 2014.

François en appelle directement aux peuples et aux opinions, par-dessus les gouvernements, pour susciter émotion et réaction. Il use du registre spirituel et pastoral qui est le sien en tant que pontife, mais il y ajoute le talent d'une communication qui touche les consciences. La Secrétairerie d'État, parfois prise de court, assure toutefois la préparation ou le suivi de ces initiatives avec une réactivité sans faille que seules permettent sa hiérarchie courte et la symbiose entre le Pape et le cardinal Parolin[19].

Face au risque de rétorsions militaires américano-françaises contre la Syrie, après l'utilisation par Damas d'armes chimiques (massacre de la Ghouta, août 2013), cette approche a été précisément mise en évidence. Sans nier l'horreur du crime, François s'est élevé contre une escalade militaire porteuse de nouveaux drames. Il a appelé à une journée de prière
58 et de jeûne associée à un vaste rassemblement fortement médiatisé place Saint-Pierre ; dans le même temps, à quelques jours d'une réunion du G20, il invoque la responsabilité de Vladimir Poutine, qui devait la présider, et des dirigeants du monde. L'appel à une grande manifestation d'ordre symbolique s'est ainsi étroitement combiné avec une initiative purement diplomatique conduite par les services de la Secrétairerie d'État. Il reste à dire de quel poids véritable cette action aura pesé dans la décision de ne pas réaliser les frappes et d'engager le désarmement chimique de la Syrie patronné par la Russie.

Par-delà l'approche propre à François, sa diplomatie s'inscrit dans la continuité de celle de ses prédécesseurs, tant par les objectifs que par la méthode.

Continuité dans les objectifs d'amélioration des relations avec la Chine, qui demeurent conflictuelles et complexes. L'attention toute personnelle qu'y porte le Pape comme la connaissance approfondie qu'en a le cardinal Parolin ont conféré à ce dossier un élan renouvelé. Les gestes de considération échangés avec les autorités chinoises dès le début du pontificat et des contacts discrets depuis attestent de la volonté du Saint-Siège de parvenir à un *modus vivendi* avec ce pays qui compte près de 12 millions de catholiques. Il paraît cependant encore prématuré d'en pronostiquer l'issue rapide.

Continuité encore dans la volonté de rapprochements avec l'orthodoxie. La relation avec le patriarcat de Constantinople bénéficie du lien privilégié et amical entre François et le patriarche Bartholomée, les deux

19. Pietro Parolin, ancien nonce et sous-secrétaire de la deuxième section de la Secrétairerie d'État.

hommes partageant une préoccupation commune sur de nombreux points[20].

Dans la ligne de Benoît XVI, qui avait renoué le dialogue avec le patriarcat de Moscou après les tensions durant le pontificat de Jean-Paul II, François a créé les conditions susceptibles d'entraîner de nouvelles avancées. Les relations avec la Russie, consubstantielles au rapprochement du patriarcat avec Rome, ont été cultivées. Aux deux visites à Benoît XVI du président Medvedev (décembre 2009, février 2011) ont répondu celles du président Poutine à François (novembre 2013, juin 2015). La rencontre à Cuba, le 12 février 2016, entre François et le patriarche Kirill, résultat de cette politique, est une étape importante. Le communiqué adopté à cette occasion exprime l'attachement aux « valeurs traditionnelles », concession faite par François, peut-être pour atténuer l'hostilité encore forte du clergé orthodoxe à l'égard d'un rapprochement avec Rome.

La priorité donnée aux relations avec le patriarcat de Moscou a contraint la diplomatie vaticane à un pénible équilibre vis-à-vis de la situation en Ukraine. Le Saint-Siège n'a pas dévié du principe de non-implication dans les conflits mais a dû veiller à ne pas se désintéresser d'un pays qui présente une forte minorité de gréco-catholiques. Il est allé aux limites du possible par rapport à Moscou : appel au respect « des frontières de l'Ukraine et de sa souveraineté internationale » (Saint-Siège, 26 mars 2015), visite du secrétaire d'État en Ukraine pour « exprimer la solidarité du Pape à l'égard de ceux qui souffrent » (15-20 juin 2016). Ces formules trop prudentes n'ont pas allégé le désarroi des gréco-catholiques dont le primat, Mgr Sviatoslav Shevchuk, avait traduit les sentiments en dénonçant l'invasion du Donbass. Rome a depuis multiplié les égards envers cette communauté pour tenter de l'apaiser.

Au Moyen-Orient, François s'inscrit là encore dans la continuité. En Irak, en Syrie, en Égypte ou en Libye, les minorités chrétiennes paient un tribut de plus en plus lourd à la violence et aux persécutions nées de la guerre, du radicalisme et du terrorisme. Le Saint-Siège se préoccupe d'abord de leur venir en aide. Il mobilise une aide humanitaire considérable (150 millions de dollars en 2015), d'autant plus efficace qu'il reste présent sur le terrain. La politique d'accueil des réfugiés prônée avec insistance par François y participe également. Devant la violence de Daech, le Pape a concédé qu'il était « licite d'arrêter l'agresseur injuste[21] »,

20. Et notamment l'environnement ; le début encyclique *Laudato si'* mentionne le Patriarche.
21. Conférence de presse au retour de Corée, 18 août 2014.

référence implicite à la théorie de la guerre juste. Le Vatican ne s'écarte pas pour autant de l'idée que la poursuite de la guerre ne résoudra rien. Le fait qu'il ait maintenu ses liens diplomatiques avec les autorités syriennes comme ses appels réitérés à une paix négociée sont pourtant toujours mal acceptés par les Occidentaux, qui tentent de promouvoir une nouvelle donne politique en Syrie.

Dans ce contexte, le Vatican poursuit ses efforts de dialogue avec l'islam, orientation affirmée de sa diplomatie, confiée depuis 2007 au cardinal Tauran. Une progressive restauration de la confiance s'est concrétisée en mai 2016 par la visite du grand imam d'Al-Azhar à François. Ce dialogue souffre pourtant de superficialité, la sensibilité de certains thèmes rendant ardus les échanges. Le Vatican l'estime cependant indispensable pour entretenir le contact avec l'islam modéré.

S'il est un dossier qui illustre de manière exemplaire le savoir-faire de la diplomatie de François, à la confluence entre novation et continuité, c'est le spectaculaire rapprochement entre Cuba et les États-Unis, annoncé par les présidents Obama et Castro le 17 décembre 2014.

François y a joué un rôle décisif en apportant au vieux leader cubain une sensibilité et une proximité latino-américaines indispensables en vue d'atteindre le degré de confiance nécessaire. Cette confiance était cependant née de la très patiente politique conduite de longue main à Cuba par l'Église catholique. On peut rappeler l'appel de Jean XXIII à la paix au moment de la crise des missiles de Cuba (octobre 1962) et les visites historiques des papes Jean-Paul II et Benoît XVI (janvier 1998 et mars 2012). Au cours de ces années, le Saint-Siège a déployé des efforts diplomatiques afin que l'Église catholique obtienne la liberté du culte et une juste place dans la société cubaine. Forte des soutiens de Rome, elle s'est progressivement imposée comme acteur de transformation sociale, de réflexion et de dialogue. L'archevêque de La Havane, le cardinal Ortega, est devenu l'interlocuteur des autorités au sujet des dissidents, obtenant la libération de nombreux prisonniers. Le Vatican a accompagné ces évolutions et laissé s'approfondir le dialogue. Cette politique raisonnée a néanmoins suscité des critiques, au motif de complaisance envers le régime. Ainsi furent réunies les conditions pour que, à la demande des autorités américaines et cubaines, l'archevêque de La Havane et certains évêques des États-Unis établissent des ponts et que la diplomatie du Saint-Siège se fasse, dans la plus parfaite discrétion, l'intermédiaire d'une normalisation.

Établir des ponts, rechercher le dialogue, ne pas s'impliquer dans les querelles entre États, avoir une vision de long terme, autant de repères

qui gouvernent la diplomatie du Saint-Siège et font son originalité ; des repères qui paraissent souvent inadaptés aux comportements diplomatiques contemporains, mais qui pourtant lui valent d'être respectée y compris des États les plus puissants. Si les incertitudes quant à la nature de son pouvoir subsisteront encore longtemps, la diplomatie pontificale, en ce XXIe siècle, accompagne toujours l'histoire. Son rôle et son message singuliers font la démonstration de leur efficacité.

RÉSUMÉ

La diplomatie du Saint-Siège reste un objet mal identifié. Au service d'une entité internationale souveraine mais religieuse, elle est d'abord une diplomatie ecclésiale qui ne s'engage dans les affaires temporelles internationales qu'au nom du « bien commun », en défendant des principes tels que le refus de la guerre ou la défense des droits humains. Tout en suivant cette ligne directrice, la diplomatie de François tente, avec un élan renouvelé, d'endiguer les dérives de la mondialisation, de faire progresser le dialogue avec l'orthodoxie ou l'islam et de contribuer à la paix.

Nicolas Senèze

LE TRÉSOR DU VATICAN

Quand on évoque les finances du Vatican, il flotte immédiatement, de Banco Ambrosiano aux affaires Vatileaks, une odeur de scandale avec, au cœur, l'Institut pour les œuvres de religion (IOR), communément surnommé la « banque du Vatican ». Celle-ci n'est pourtant qu'une des institutions financières qui prend place dans une organisation plus vaste des finances pontificales, profondément remaniées sous l'impulsion du pape François.

Une construction empirique

À la suite de la disparition des États pontificaux à partir de 1860, les papes successifs ont en effet organisé leurs finances de manière plus ou moins empirique. Privés de la structure étatique qui assurait leur indépendance financière, ils ont dû d'abord compter sur la générosité des fidèles, grâce notamment au denier de Saint-Pierre, créé dès 1860 par des catholiques anglais, vite imités par des fidèles belges, français et autrichiens.

Les débuts sont néanmoins chaotiques : lors de la prise de Rome par les Italiens, en 1870, il ne reste plus ainsi à Pie IX, pour faire vivre le gouvernement central de l'Église, que les 5 millions de lires créditées sur le compte du ministère des Finances que lui laisse l'État italien. Se déclarant « prisonnier du Vatican », le Pape refuse l'indemnité que lui propose l'Italie. Il faudra attendre le règlement de la Question romaine par les accords du Latran (1929) pour que la papauté retrouve une autonomie financière grâce à l'indemnité versée par l'Italie : 750 millions de lires auxquelles s'ajoute une rente perpétuelle de 5 % sur un milliard de lires du Trésor italien.

Pour gérer ces fonds, Pie XI va créer l'Administration spéciale du Saint-Siège, qui en investit une grande partie dans l'immobilier de rapport, notamment en Suisse, aux États-Unis, à Londres et à Paris (où

une partie des biens est gérée par la Sopridex, discrète société immobilière au capital de 3,3 millions d'euros, sise… rue de Rome !). D'autres institutions suivent aussi les finances du pape : l'Administration du patrimoine du siège apostolique (Apsa), pour les biens acquis depuis 1870, le Gouvernorat de la Cité du Vatican, en charge de la vie économique du petit État, ou encore l'IOR, fondation créée en 1887 et que Pie XII transforme en 1942 en véritable banque à qui il confie la gestion du denier de Saint-Pierre…

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les finances vaticanes ont ainsi une organisation relativement complexe qui doit tenir compte des deux institutions sur lesquelles s'appuie le pape : le Saint-Siège (l'ensemble des services de la Curie, le gouvernement central de l'Église) et la Cité du Vatican (l'État lui-même, qui assure l'indépendance de l'action du Saint-Siège). Cet ensemble disparate tient principalement du fait que Pie XI et Pie XII dirigent d'une main de fer l'administration pontificale. Mais l'extension de la Curie aux dimensions d'une Église de plus en plus mondialisée va pousser Paul VI à entamer une rationalisation. Sous son impulsion, l'Administration spéciale fusionne en 1967 avec l'Apsa. En outre, tous les organismes sont désormais soumis au contrôle financier de la nouvelle Préfecture pour les affaires économiques : à la fois cour des comptes, ministère du budget et inspection des finances, c'est elle qui assure le contrôle économique du Saint-Siège.

L'affaire Marcinkus, du nom de ce prélat américain qui engagera l'IOR dans les douteuses affaires de Banco Ambrosiano – dont la faillite causera une perte nette de plus de 240 millions de dollars pour le Saint-Siège – montrera que ce contrôle demeure tout à fait théorique. Cela poussera Jean-Paul II à encore modifier l'organisation des finances vaticanes : en 1988, il rationalise la gestion de l'IOR sur le modèle d'une société avec directoire (le conseil de surintendance) et conseil de surveillance (la commission cardinalice de contrôle), et place, l'année suivante, l'ensemble des questions économiques et financières du Saint-Siège sous le contrôle d'une commission de cardinaux extérieurs de la Curie. Le pape polonais espère ainsi que ce regard extérieur (notamment de la part d'évêques provenant des principaux pays contribuant au denier de Saint-Pierre) permettra d'extraire les finances vaticanes des intrigues de la Curie.

Benoît XVI face à l'urgence

Ces évolutions se révéleront finalement insuffisantes et les affaires Vatileaks 1 (sous Benoît XVI) et 2 (sous François), souligneront les liens douteux de certains prélats avec des éléments peu recommandables, autant que la gestion peu rigoureuse des finances vaticanes. « L'enquête "Mafia capitale" menée à Rome révèle peu à peu au grand jour un réseau de relations douteuses entre émissaires de groupes liés à la pègre et prélats moins scrupuleux que certains opérateurs en Bourse, écrit le journaliste italien Nello Scavo, spécialiste de la mafia. Un enchevêtrement d'intérêts qui a pu compter sur diverses couvertures et naïvetés : de cardinaux se prêtant à soutenir des initiatives bénéfiques en apparence à des prêtres disposant des clés de coffres-forts prêtées à des parrains de la mafia[1]. »

Au-delà même des liens mafieux, les documents révélés par Vatileaks 1 soulignent aussi la mauvaise gestion du Vatican. Une véritable gabegie, dont le secrétaire général du Gouvernorat de l'État de la Cité du Vatican, Mgr Carlo Vigano, s'indignait dans des lettres au Pape, décrivant les nombreuses irrégularités qu'il constatait : surfacturation des fournisseurs, favoritisme dans les appels d'offres, absence de mise en concurrence… Avec juste un peu de rationalisation, le prélat avait ainsi réussi à diminuer la facture de la crèche annuelle de la place Saint-Pierre de 550 000 euros à 110 000 euros !

De son côté, l'IOR est de plus en plus soupçonné de servir de paravent à des opérations douteuses. Sa position dans un État étranger à l'Italie permettrait à des familles – grâce à un cousin prélat travaillant au Vatican – d'y placer quelque épargne à l'abri du fisc italien, ou à des réseaux plus ou moins mafieux d'y blanchir de l'argent sale.

Le principal scandale éclate fin 2010, quand la justice italienne lance une vaste enquête contre le président de l'IOR, Ettore Gotti Tedeschi, et son directeur général, Paolo Cipriani, pour violation de la législation sur le blanchiment d'argent. Des dizaines de millions d'euros de l'institut sont alors bloquées par l'Italie. Face à la menace d'être assimilé à un paradis fiscal, le Vatican, poussé autant par la communauté internationale que par l'opinion publique catholique (notamment dans les pays donateurs), a donc été obligé de se mettre aux normes internationales en matière de finance.

Affichant sa volonté d'une « tolérance zéro » face aux délits financiers, Benoît XVI réagit promptement en créant en décembre 2010 une Autorité

1. Nello Scavo, *Les Ennemis du pape*, Paris, Bayard, 2016.

d'information financière (AIF) chargée, comme Tracfin en France, de surveiller les transactions financières à l'intérieur du plus petit État du monde. Une première législation anti-blanchiment est également mise en place et, dès 2011, le Saint-Siège demande à participer au processus d'évaluation de Moneyval, le comité d'évaluation anti-blanchiment du Conseil de l'Europe. Lors de ces premières investigations, celui-ci mettra en évidence l'insuffisance du contrôle sur l'IOR où, par exemple, tous les comptes ne sont pas nominatifs !

Progressivement, l'AIF renforce son contrôle sur les finances vaticanes, grâce notamment à l'action de René Brülhart. Cet avocat suisse, directeur de l'unité de renseignements financiers du Liechtenstein et vice-président du groupe Egmont, qui rassemble les agences nationales d'intelligence financière, a été recruté en 2012 pour diriger l'AIF. Sous son impulsion, d'une seule déclaration de transaction douteuse en 2011, le Vatican passe à six en 2012 et à deux cent deux en 2013.

Mais tout n'est pas si simple dans le monde feutré du Vatican où les mêmes cardinaux, qui ont parfois entre eux des liens amicaux, siègent ensemble au conseil de l'AIF, à la commission de l'IOR ou au conseil d'administration de l'Apsa… « Il n'est pas toujours facile de leur faire comprendre que ce genre de mélange porte préjudice à l'image de rigueur que veut donner le Saint-Siège », reconnaît un expert du Vatican[2]. L'attitude d'un cardinal Attilio Nicora, qui démissionne en juillet 2011 de la présidence de l'Apsa pour se consacrer à celle de l'AIF, fait même plutôt figure d'exception…

Preuve que le travail de l'AIF dérange, la Secrétairerie d'État rogne en 2012 ses pouvoirs d'inspection, provoquant les inquiétudes du comité Moneyval tandis que, en début d'année suivante, regrettant de ne pas disposer des informations nécessaires à la transparence des flux financiers, la Banque d'Italie décide de bloquer les terminaux électroniques de paiement du Vatican. La réforme engagée par Benoît XVI semble menacée par les lourdeurs vaticanes : l'élection de son successeur permettra de lui donner un nouveau souffle.

François audite

Les premières décisions de Benoît XVI ont en effet permis de parer à l'urgence. Mais le pape François, élu en 2013, sait qu'il doit aller plus loin. Dans les mois qui suivent son élection, il crée d'emblée trois

2. Entretien avec l'auteur, 10 mars 2017.

commissions. En juin, tout en s'interrogeant sur la pertinence même d'avoir une banque – « Saint Pierre n'avait pas de compte en banque, non ? » lance-t-il le 11 du mois lors de sa messe matinale –, il crée une Commission référente sur l'IOR (Crior). Le mois suivant, il institue également une Commission d'études sur la structure économique et administrative du Saint-Siège (Cosea), qui lance plusieurs audits au sein du Vatican, confiés aux cabinets Ernst & Young, McKinsey et KPMG[3]. Enfin, en août, il crée le Comité de sécurité financière du Saint-Siège, qui permet une coopération renforcée entre les différents acteurs, de la Secrétairerie d'État à l'AIF en passant par la gendarmerie vaticane et le promoteur de justice (le procureur de l'État de la Cité du Vatican).

Parallèlement, le 11 avril 2013, un mois jour pour jour après son élection, François annonce qu'il s'entoure d'un conseil de huit – et bientôt neuf – cardinaux chargés de le conseiller dans le gouvernement de l'Église et la réforme de la Curie. Se réunissant tous les deux ou trois mois autour du Pape, le « C9 » a entamé une vaste étude de l'ensemble des services du Saint-Siège et de leur fonctionnement, menant une véritable « révision générale des politiques publiques » à l'échelle du gouvernement de l'Église.

Les décisions concernant les points les plus problématiques ne tardent pas. Dès novembre 2013, le rôle de l'AIF est précisé, se concentrant principalement sur la surveillance des « institutions qui exercent dans un cadre professionnel une activité de nature financière » (soit principalement l'IOR, le Vatican n'ayant pas véritablement de marché…) et sur la « lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme », dernier point qui donne à cette autorité la possibilité d'apporter son expertise à l'ensemble des services du Saint-Siège et du Vatican. L'activité de l'AIF ne cesse dès lors de se renforcer : en 2015, cinq cent quarante-quatre transactions suspectes lui ont été rapportées, dont dix-sept sont soumises à la justice vaticane, et, en 2016, vingt-deux. Par ailleurs, l'AIF dialogue de plus en plus avec ses homologues du monde entier, huit cent trente-sept échanges d'informations ayant eu lieu en 2016.

L'IOR, qui demeure un établissement de taille modeste avec 3,2 milliards d'euros d'actifs et un résultat net de 42,7 millions d'euros, se réforme lui aussi. Après une étude de tous les comptes, cinq mille d'entre eux, jugés suspects, sont clôturés, tandis que les fonds de la banque, désormais confiés au banquier français Jean-Baptiste de Franssu, font l'objet

3. C'est une partie des documents rassemblés par la Cosea, puis publiés par des journalistes, qui seront à l'origine de l'affaire Vatileaks 2.

d'une gestion beaucoup plus rigoureuse. Des contrôles ont même lieu aux entrées et sorties du Vatican pour empêcher le passage de valises de billets ! Le Pape lui-même veille à ce que l'objet religieux de la banque soit respecté : en mai 2015, il s'oppose ainsi à ce qu'elle se transforme subrepticement en une banque d'investissement en ouvrant, pour la gestion de ses avoirs, une sicav au Luxembourg, où elle aurait bénéficié d'une fiscalité avantageuse mais également d'un contrôle plus lâche. Pour éviter d'autres tentatives du même genre, le pape François demandera début 2017 à la commission cardinalice et au conseil de surintendance de la banque de tenir désormais des réunions séparées : une façon de renforcer le rôle de surveillance des cardinaux, mais aussi du prélat de l'IOR, un prêtre représentant des cardinaux au conseil de surintendance et qui devient le véritable « numéro 2 » de la banque.

François décide

Mais la principale réforme en matière économique et financière intervient le 24 février 2014 avec un *motu proprio*, *Fidelis dispensator et prudens*, par lequel le pape François crée trois nouveaux organismes : le Conseil pour l'économie, le Secrétariat pour l'économie et l'office du Réviseur général.

Confié au cardinal Reinhard Marx, archevêque de Munich et membre du C9, entouré de cardinaux du monde entier et de financiers chevronnés, le Conseil pour l'économie remplace de fait la commission cardinalice créée par Jean-Paul II. Sa mission est de conseiller le pape en traçant les grandes lignes de la politique économique et financière du Saint-Siège.

La mise en œuvre de cette politique et le contrôle administratif et financier des institutions du Saint-Siège et du Vatican relèvent quant à eux du Secrétariat pour l'économie, placé sous l'autorité du cardinal George Pell, autre membre du C9 et ancien archevêque de Sydney. Véritable « ministère du budget », le Secrétariat pour l'économie dresse les budgets de l'ensemble des dicastères de la Curie, assiste ces derniers – et les surveille – dans leur gestion. Une révolution, alors que certains dicastères n'avaient même pas de véritable budget, qui vaut au cardinal Pell, redoutable *cost killer*, de solides inimitiés au sein du Vatican.

Rapidement, le Secrétariat pour l'économie s'intéresse aussi au patrimoine du Saint-Siège afin d'en connaître avec précision le contour. En consolidant différents comptes – et en particulier ce que chaque dicastère de la Curie possédait en propre –, il a ainsi pu faire réapparaître 939 millions d'euros supplémentaires dans le patrimoine du Saint-Siège.

Reste qu'on ne connaît pas avec exactitude l'étendue de ce patrimoine. Les documents publiés de la Cosea l'estimaient à 10 milliards d'euros (9 milliards en titres et 1 milliard en biens immobiliers), ce qui ne prenait pas en compte les inestimables œuvres d'art abritées au sein des musées du Vatican.

Pour ce qui est de l'immobilier, l'Apsa conserve en outre une certaine autonomie, mais elle doit désormais en référer au Secrétariat pour l'économie pour les « transactions extraordinaires » (achats et ventes immobilières principalement). Elle garde aussi sa fonction de banque centrale du Vatican. En raison d'une convention financière avec l'Italie, le Vatican avait en effet la lire comme monnaie et adopta, en 2000, l'euro. Depuis 2010, en accord avec la Banque centrale européenne, le Vatican peut ainsi émettre 2,3 millions d'euros par an en pièces destinées aux collectionneurs mais aussi écoulées dans les commerces du Vatican.

Quant à la Préfecture pour les affaires économiques, si elle existe encore sur le papier, elle est, de fait, vidée de sa substance : elle n'a plus ni cardinal-préfet ni secrétaire, sa fonction d'élaboration des budgets a été intégrée au Secrétariat pour l'économie et sa fonction de contrôle à l'office du Réviseur général.

Ce dernier organe est l'une des grandes nouveautés du pape François : à l'instar d'une cour des comptes, il a la charge d'assurer « en pleine autonomie et indépendance » la révision des comptes. Pour la première fois, les fonctions d'élaboration du budget et de contrôle sont donc séparées au Vatican. Comme le relevait le 18 février 2017 Gian Piero Milano, promoteur de justice du Vatican, dans son rapport annuel, « les prérogatives de cet office […] vont bien au-delà de la simple révision comptable ». Le Réviseur général peut en effet « requérir toute information ou documentation » des services du Saint-Siège ou du Vatican et « exercer si nécessaire des pouvoirs d'inspection ». En cas d'irrégularité, il en réfère au Conseil et au Secrétariat pour l'économie ou, en cas de soupçon de blanchiment, à l'AIF. Il peut aussi saisir directement la justice vaticane.

Encore nouvelle, l'institution n'a pas atteint sa vitesse de croisière. Le Secrétariat pour l'économie avait souhaité fin 2015 confier au cabinet PwC un audit général des comptes du Vatican, ce à quoi la Secrétairerie d'État s'était opposée tant par respect des compétences du Réviseur général que par souci de protéger la souveraineté du Saint-Siège. PwC devait donc se borner à former le personnel de l'office du Réviseur général. Mais ces péripéties ont fait prendre du retard à la réforme : publié en mars 2017, avec huit mois de retard sur le calendrier habituel, le bilan

pour l'année 2015 n'a ainsi pas fait l'objet d'une révision comptable complète. Le Secrétariat pour l'économie pouvait néanmoins se féliciter de voir déjà « s'améliorer la qualité et la transparence de l'information financière [et] la rigueur des procédures de communication de données et de contrôle financier ».

À cette occasion, le Vatican avait en outre présenté ses comptes consolidés pour l'année 2015, séparant toujours ses deux principales entités, le Saint-Siège et l'État de la Cité du Vatican. Du côté du Saint-Siège, les comptes faisaient apparaître un déficit de 12,4 millions d'euros (un chiffre en constant retrait depuis le début des réformes), la principale dépense étant le personnel (126 millions d'euros pour deux mille huit cent quatre-vingts employés) tandis que les recettes se répartissent surtout entre les dons des diocèses (24 millions d'euros, en progression) et une

contribution de l'IOR plafonnée à 50 millions d'euros. Depuis 2014, ce que rapporte le denier de Saint-Pierre n'apparaît plus en revanche dans les comptes du Saint-Siège (78 millions de dollars en 2013). Du côté de l'État de la Cité du Vatican, les comptes laissent apparaître un excédent de 59,9 millions d'euros. Le Vatican en tant que tel bénéficie en effet de ressources propres : ventes de timbres, mais surtout recettes des musées, dont la fréquentation s'est beaucoup accrue depuis le début du pontificat de François, avec désormais plus de 6 millions de visiteurs par an.

Des marges de progression

Menées parfois à marche forcée, ces réformes portent aujourd'hui leurs premiers fruits. « Il y a encore des défis à relever ici ou là, mais le monde a changé et, de fait, il y a la transparence », pouvait se réjouir le cardinal Pell le 28 mars 2017, interrogé par Ansa, une agence de presse italienne. « Nos comptes sont soignés et les contrôles sont adéquats. Nous utilisons des moyens modernes », continuait le financier du Vatican, qui expliquait voir le Pape « toutes les deux semaines » : « Il apprécie notre travail et comprend aussi nos difficultés. »

Des difficultés aujourd'hui plus « culturelles » que techniques. « Si les responsables de la Curie ont bien compris la nécessité des nouvelles procédures, certains regrettent encore le "bon vieux temps" où ils pouvaient arriver au guichet de l'IOR avec l'ami d'un cousin pour lui faire ouvrir un compte », explique l'expert cité plus haut. Au sein de la Curie, certaines « féodalités » résistent néanmoins aux velléités de contrôle. Fière de son autonomie, l'Apsa refuserait ainsi d'ouvrir totalement ses comptes, y compris au Réviseur général. C'est, semble-t-il, dans cette

guerre d'influence, sourde mais réelle, qu'il faut chercher l'origine de la démission, le 19 juin 2017, du Réviseur général, Libero Milone, pas encore arrivé à mi-mandat.

Reste que les irrégularités sont toutefois beaucoup plus facilement détectées qu'autrefois : depuis 2012, l'AIF a ainsi signalé au promoteur de justice cinquante-six comportements suspects (dont vingt-deux pour la seule année 2016) et gelé 13 millions d'euros (2 millions rien qu'en 2016). Dix-sept signalements ont déjà fait l'objet d'une enquête à laquelle a coopéré la section de la police judiciaire de la gendarmerie vaticane. Et si six dossiers ont fait l'objet d'un classement, les premières poursuites devant la justice vaticane ont commencé à la fin de l'année 2016, alors que la justice italienne, à laquelle trois dossiers ont été transmis, condamnait, le 23 février 2017, l'ancien directeur général de l'IOR et son adjoint à quatre mois de prison avec sursis pour violation des règles anti-blanchiment.

C'est désormais sur le terrain judiciaire que le besoin de réformes se fait sentir. Certes, les nouvelles institutions financières mises en place par François se sont accompagnées d'un arsenal législatif et juridique plus contraignant, visant à mettre le petit État du Vatican aux normes internationales. Dès le 8 août 2013, François avait ainsi signé un *motu proprio* relatif à la prévention et à la lutte contre le blanchiment, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, qui place l'ensemble des services de la Curie romaine et toutes les institutions dépendant du Saint-Siège sous la loi de l'État du Vatican. Celui-ci le traduira dans sa législation le 8 octobre suivant, par la loi XVIII, qui vient renforcer la législation déjà mise en place par Benoît XVI en 2010.

Mais, dès fin 2015, tout en reconnaissant l'évolution positive de ces normes, Moneyval s'était inquiété de la capacité du Vatican à les mettre en œuvre, réclamant « des résultats effectifs en termes de poursuites, condamnations et confiscation ». Comme le relève le même expert, les tribunaux du Vatican sont plus habitués aux petits délits commis par ou sur les touristes qui visitent le plus petit État du monde qu'aux affaires financières internationales. Bien que mené à grand renfort de publicité du 24 novembre 2015 au 7 juillet 2016, le procès de l'affaire Vatileaks 2 a aussi montré que le tribunal de l'État de la Cité du Vatican tenait plus de la petite juridiction de province. Il y faudrait aujourd'hui une juridiction financière capable de débrouiller des mécanismes financiers complexes. « Il y va de la réputation du Saint-Siège et de l'Église », note-t-on au Vatican.

La crédibilité du pape en jeu

Cette question de la réputation est d'autant plus cruciale que c'est à travers elle que se joue la crédibilité d'un pape qui a fait de l'austérité et de la sobriété de son style de vie une marque de fabrique. À travers les questions financières, c'est en effet aussi la capacité des papes successifs à gérer les fonds que les fidèles leur confient pour le gouvernement central de l'Église ou les plus pauvres qui est mise en cause. Si Vatileaks 1 interrogeait le train de vie de la Curie, Vatileaks 2 et les documents réservés sortis des placards de la Cosea mirent en question la capacité de François à bien s'entourer lorsqu'il s'agit de questions économiques. En somme : peut-on faire confiance à un pape conseillé par un prélat douteux soumis au chantage d'une sulfureuse consultante ?

Pour Nello Scavo, l'affaire de la sicav luxembourgeoise avortée de l'IOR est emblématique de ces « peaux de banane » glissées sous les pieds du Pape. « On imagine quel profit en auraient retiré ses adversaires, écrit-il. Ils auraient déclaré que le changement promu par François n'était que façade ou bien que cela aurait été fait à son nez et à sa barbe, preuve de la faiblesse de son gouvernement. Pour l'image publique du Pape, cela aurait été une claque. L'un de ces faux pas sur lesquels bâtir une campagne de discrédit en prêtant le flanc aux milieux politiques et à ceux de la finance qui ne lui déroulent pas le tapis rouge[4]. » Après cette histoire, deux dirigeants de l'IOR qui soutenaient le projet de sicav ont été remerciés, remplacés début décembre par trois autres, dont le très sérieux banquier allemand Georg von Boeselager. Or quelques jours avant la publication de sa nomination – déjà signée par le Pape – démarrait la campagne de déstabilisation contre son frère Albrecht, grand chancelier de l'Ordre de Malte. Elle se transformera en véritable guerre contre le Pape lui-même, notamment sur certaines questions financières, mais François saura s'en sortir avec maestria. Alors que le cardinal Pell a été inculpé le 29 juin 2017 en Australie pour des faits anciens d'« agressions sexuelles », beaucoup s'interrogent aussi sur la concomitance des épisodes de cette affaire, depuis 2014, avec les étapes successives de la réforme des finances vaticanes. Celle-ci est néanmoins aujourd'hui indubitablement fragilisée par l'absence du cardinal australien, rentré dans son pays « laver son nom », ainsi que par la vacance du poste de Réviseur général.

Pour certains ennemis de François, discréditer la gestion du Vatican permet aussi de semer le doute sur le discours plus global de l'Église en

4. Nello Scavo, *Les Ennemis du pape*, *op. cit.*

matière économique et sociale. Est-ce réellement un hasard si la première enquête sur l'IOR démarre quelques mois seulement après la sortie de l'encyclique *Caritas in veritate* (2009), vaste réflexion partant de la crise économique, sur laquelle Benoît XVI sera critiqué par les *theocons* américains, qui y voient une attaque contre le libéralisme économique et ses excès ? De la même manière, la publication de documents – pourtant de peu d'importance – de la Cosea dans le cadre de Vatileaks 2 n'avait-elle pas pour but de gêner les réformes d'un pape qui ne mâche pas ses mots contre une économie mondiale dominée par l'argent ? En attaquant les finances du Vatican, c'est tout le discours social de l'Église qui est ainsi visé : on comprend dès lors l'urgence, pour François, de régler définitivement la question, lui qui ne cesse de rappeler l'antique adage selon lequel les pauvres sont le « vrai trésor de l'Église ».

RÉSUMÉ

Bâti de manière empirique après la chute des États pontificaux, le système financier du Vatican n'a jamais été organisé de manière rationnelle. Une série de scandales depuis les années 1970, soulignant les liens ambigus de certains prélats avec des organisations de type mafieux, a poussé les papes Benoît XVI puis François à engager de profondes réformes qui commencent seulement à porter leurs fruits. Pour l'Église catholique, il y va de la crédibilité de son message en matière économique et sociale.

Virginie Riva

PÉDOPHILIE, FINANCES, AFFAIRES « VATILEAKS » : LA FIN DU SECRET AU VATICAN ?

L'État de la Cité du Vatican, entouré de hautes murailles qui protègent, depuis 1929, quarante-quatre hectares de territoire, est synonyme de secret. Les livres qui lui sont consacrés veulent en relater les « dessous secrets », les « indiscrétions » d'alcôves et de palais, les pages sombres et obscures de son histoire : silences de Pie XII, procès des prêtres ouvriers, mystères de la loge Pie II, inquiétante mort de Jean-Paul Ier[1]. Sans parler de la sulfureuse affaire Emanuela Orlandi, fille d'un employé du Saint-Siège, disparue en 1983, qui reste la plus grande énigme du Vatican. Un secret et un manque de transparence très liés à la nature spécifique de cet État indépendant, qui a donc une nature politique, mais également une mission spirituelle. Un mode de fonctionnement, pour paraphraser Corrado Augias, qui « tente de concilier le Ciel et la Terre, la candeur de la sainteté et les astuces du pouvoir[2] ». Bien plus, alors que les autres régimes voisins en Europe sont peu à peu tous devenus démocratiques, celui du Vatican est l'un des seuls à être resté monarchique, et le secret fait partie de la constitution même de son pouvoir. Il est maintenu à la fois dans le mode de désignation du souverain pontife lors des conclaves, dans les délibérations des conciles, dans l'administration et les procédures judiciaires, et

1. C'est d'ailleurs le propos de Bernard Lecomte dans *Les Secrets du Vatican* et *Les Derniers Secrets du Vatican*, Paris, Perrin, 2009 et 2012.
2. Corrado Augias, *Histoire secrète du Vatican*, Paris, Omnibus, 2015.

jusque dans la recherche et les sources de connaissance – les fameuses Archives secrètes apostoliques du Vatican chères à Dan Brown. On pourrait même y ajouter ce secret professionnel si singulier qu'est le secret de la confession : plusieurs facettes d'un même silence qui rendent le Vatican si difficilement accessible et décryptable. Au-delà de l'impératif du « secret d'État », et du secret professionnel auquel sont tenus ses employés, il semble qu'il existe bien une singularité du Saint-Siège… Mais aujourd'hui, à l'heure des lanceurs d'alerte et cyberattaques, ce secret est-il encore bien gardé ? Comme d'autres régimes, celui du Vatican et ses secrets ont été mis à mal. En 2012, l'affaire de fuite de documents dite Vatileaks a pour la première fois révélé au grand public des « secrets » sur une administration et des décisions qui n'auraient pas dû être connus. Un « corbeau », le majordome de Benoît XVI, Paolo Gabriele, donnait des documents confidentiels au journaliste Gianluigi Nuzzi[3]. Le majordome, peut-être marionnette d'un groupe de pouvoir, allait ainsi enfreindre deux règles : l'inviolabilité des appartements pontificaux et la sécurité de la correspondance du pape. Pire, en 2013, l'hebdomadaire italien *Panorama* révélait que l'agence américaine NSA avait épié le Palais apostolique, information démentie par le Vatican. En 2015, de nouveaux documents, issus de la commission mise en place par le pape François pour réformer les affaires économiques du Saint-Siège, allaient également être jetés en pâture à deux journalistes. Aujourd'hui, que reste-t-il, avec les efforts de transparence de Benoît XVI puis de François, du secret pontifical ?

Géographie du secret au Vatican : culture, droit et pratiques

Pour comprendre ce qui est en train de changer au Vatican, tant du point de vue du droit, des pratiques que de la culture du secret, encore faut-il comprendre avec précision quels sont les actes, décisions et procédures touchés par l'obligation du secret, et quels sont les différents secrets. Le secret est déjà mentionné à trois reprises dans le code de droit canonique, soit l'ensemble des règles définissant l'Église, qui s'applique à tous les clercs et aux laïcs fidèles, comme l'explique le professeur Olivier Échappé : « Le premier est le secret de la confession, il est sacramentel et donc absolu, les droits étatiques n'en connaissent pas. Le second est le secret judiciaire, proche du mécanisme du secret professionnel qui

3. Qui en a tiré un livre : *Sa Sainteté. Scandale au Vatican*, Paris, Privé, 2012.

s'impose aux juges, aux avocats, aux témoins. Le troisième est le secret des membres des curies diocésaines[4]. » Mais les règles gouvernant le Saint-Siège, elles, ne sont pas dans le code. Et le secret y est partout présent.

Le secret de l'élection : le conclave

Acte fondateur du pontificat, sans doute est-ce l'élection qui reste la plus secrète au monde ! Seuls quelques spécialistes pouvaient s'attendre en 2013 à l'élection du pape François, alors que les journalistes du monde entier suivaient les fameuses « congrégations générales », discussions précédant la tenue du conclave sans rien n'en imaginer – peu d'entre eux savaient que Jorge Mario Bergoglio avait déjà failli être élu lors du conclave de 2005, puisque les délibérations demeurent secrètes en théorie même après la tenue du conclave. Le « conclave », qui vient de l'expression *cum clave* (« avec une clef »), désigne la réunion à huis clos de l'ensemble des cardinaux formant le Sacré Collège afin d'élire le nouveau pape. Clôture et secret en constituent donc les deux fondements essentiels. L'enfermement à clef remonte au XIIIe siècle, règle pensée pour accélérer le processus électif devant la difficulté des cardinaux à se mettre d'accord sur un nom[5]. Le Vatican était alors la cible de l'ingérence des puissances extérieures. Alors que l'influence politique des États modernes sur le Vatican s'affaiblit, le Vatican étant réduit à un maigre territoire et à un maigre pouvoir, c'est pourtant au XXe siècle que le secret du conclave – avant et après sa tenue – devient une règle écrite. Pie XII le renforce davantage en faisant brûler les notes prises au cours du conclave par les cardinaux. Les règles s'adaptent même aux nouveaux modes de communication : Pie XII interdit les appareils de communication ou d'enregistrement au sein du conclave. Après lui, Jean XXIII assouplit quelque peu le secret, mais Jean-Paul II le renforce et, à sa suite, Benoît XVI confirme la règle du secret permanent et perpétuel pour tous les participants, qu'ils soient cardinaux ou salariés du Vatican. L'interdiction de communiquer avec l'extérieur oblige aujourd'hui les cardinaux électeurs à remettre leurs téléphones portables avant de pouvoir entrer dans la chapelle Sixtine… Pour l'élection de Benoît XVI, des brouilleurs ont été installés sous un faux plancher pour qu'aucune intrusion phonique ne soit possible. En revanche, la communication relative à l'issue du scrutin reste inchangée. C'est une

4. Entretien téléphonique avec l'auteure, 4 avril 2017.
5. Christophe Dickès (dir.), *Dictionnaire du Vatican et du Saint-Siège*, Paris, Robert Laffont, 2013, art. « Conclave ».

fumée noire ou blanche qui indique au monde entier le résultat de la désignation…

Le secret des archives

Les Archives secrètes apostoliques vaticanes ont fait couler beaucoup d'encre… Quatre-vingt-sept kilomètres de rayonnages, plus de six cents fonds archivistiques situés au cœur du Vatican, dans le « Bunker », soit deux étages au sous-sol de la cour de la Pigne, aux musées du Vatican. Centre d'archives centrales du Saint-Siège, il a été fondé vers 1610 par le pape Paul V. L'adjectif « secrètes » qualifie l'archive privée ou réservée (*secretum*) du pape, qui est de son ressort suprême et exclusif. Le patrimoine de ces archives remonte au VIIIe siècle, ce qui en fait un fonds d'une richesse incroyable pour les recherches. C'est Léon XIII qui en a ouvert l'accès au public en 1881, pour tout chercheur muni d'un titre universitaire. L'ouverture des archives est une question brûlante, de même que les restrictions en matière de communication, comme l'explique Mgr Jean-Louis Bruguès, directeur de la Bibliothèque apostolique et des Archives secrètes apostoliques du Vatican : « L'archive s'ouvre régulièrement aux chercheurs et s'ouvre pontificat après pontificat. Est-ce que tout est consultable de ce qui est ouvert ? Oui, sauf deux sortes de documents : ceux qui traitent de la vie personnelle des gens (mariages, enfants illégitimes – ça ne sera jamais ouvert) ; et ce qui, pour des raisons de conjoncture politique, présente aujourd'hui une délicatesse qui fait qu'il vaut mieux ne pas le mettre à disposition. Mais c'est une décision de conjoncture qui change lorsque la conjoncture change aussi[6]. »

Cependant, en réalité, la politique archivistique du Vatican pourrait dès lors être comparée à celle d'un État, qui connaît des années incompressibles avant de divulguer aux chercheurs certains documents, et qui fait obstruction lorsqu'il s'agit d'autoriser la consultation de certains cartons sur des périodes pourtant ouvertes. L'accès à certains cartons d'archives nationales peut être refusé, donné partiellement, en général pour des motifs identiques à ceux du Vatican, soit la « protection de la vie privée »[7]. La question la plus brûlante est celle de l'ouverture des archives du pontificat de Pie XII. Seul le pape peut l'autoriser, et le pape François n'en a pas pris la décision. L'État d'Israël a demandé la déclassification des archives pour les années 1939-1942, mais le Vatican

6. Entretien avec l'auteure, Rome, 6 juillet 2016.

7. Entretien téléphonique de Vanessa Codaccioni, maîtresse de conférences en science politique, avec l'auteure, 19 avril 2017.

a refusé au motif qu'un pontificat ne pouvait être morcelé mais devait être examiné dans sa totalité. Mgr Bruguès souhaite que l'ouverture des archives ait lieu au plus vite : « Le pontificat de Pie XII le sera comme tous les autres pontificats. Je souhaite que ce soit le plus vite possible, car toutes les polémiques entendues sur le comportement éventuel de ce pape vis-à-vis des Hébreux ou des nazis… On va pouvoir juger sur pièce. Et même s'il y a des choses qui peuvent franchement déplaire, rien ne vaut la vérité historique. Nous sommes au service de la vérité historique, lorsque le pape le décidera[8]. »

Le secret commun

Pour tous les organismes de la Curie, le règlement stipule que, au moment de l'embauche ou de la titularisation en contrat à durée indéterminée, l'employé doit émettre une profession de foi, jurer fidélité et observance du secret d'office, et ce devant le chef du dicastère ou le prélat supérieur[9]. Les employés du Vatican doivent prêter serment sur la Bible. La formule revient à une profession de foi et de communion avec l'Église, ainsi qu'à une adhésion au magistère de l'Église. Dans une seconde partie, intitulée « Promesse de fidélité dans le travail », l'employé promet « d'observer le secret de [s]on bureau dans la mesure dans laquelle cela est requis par la nature même du travail accompli ou par [s]es supérieurs légitimes[10] ».

Le secret commun est une règle pour tous les organismes de la Curie, soit la Secrétairerie d'État, les différentes congrégations, les dicastères, les trois tribunaux du Saint-Siège, qui traitent du contentieux de l'Église universelle – il s'agit de la Rote romaine (affaires matrimoniales), du Tribunal suprême de la Signature apostolique (pourvois en cassation ou contentieux administratif), de la Pénitencerie apostolique (for interne pour les péchés les plus graves), ainsi que les tribunaux de l'État du Vatican, qui sont en charge des délits advenus sur son territoire, en matière civile ou pénale.

La culture du secret

Bien plus que toutes ces pratiques, le secret procède au Vatican d'une culture très enracinée. Romilda Ferrauto a été journaliste durant trente-cinq ans à Radio Vatican, dont elle a ensuite été la responsable

8. Entretien cité avec l'auteure.

9. Règlement général de la Curie romaine, approuvé le 30 avril 1999 par Jean-Paul II (« Regolamento generale della Curia romana », Vatican.va).

10. Prestation de serment d'une institution reliée au Vatican, transmise par une source à l'auteure. (Sauf mention contraire, c'est l'auteure qui traduit.)

de la rédaction française. Des années après, elle se souvient encore des premiers mots que lui a adressés la personne qui s'occupait de sa formation : « Une seule consigne : moins vous parlez, mieux c'est[11] ! » La réserve est donc considérée comme l'une des qualités les plus précieuses pour faire avancer sa carrière au Vatican. « L'estime dont on jouit est proportionnelle à votre discrétion. La culture du secret est au Vatican très imprégnée, même chez des personnes loyales et honnêtes », ajoute Romilda Ferrauto. Cette culture procéderait, selon elle, du secret de la confession. Le secret de la confession n'est en effet pas un simple secret professionnel comme les autres, dans la mesure où il est inviolable au regard du code de droit canonique, sous peine d'excommunication pour celui qui l'enfreint.

80 ***Le « secret pontifical »***

À la Curie romaine, au-delà du secret commun qui ressemblerait à un secret professionnel, on trouve le respect d'un autre secret, le « secret pontifical », bien plus important, qui remonte historiquement aux procès de l'Inquisition, et qui subsiste aujourd'hui comme obligation notamment dans tous les procès de prêtres pédophiles traités par la Congrégation pour la doctrine de la foi. Anciennement appelé « secret du Saint-Office », il avait été défini pour la première fois par Clément XI en 1709 pour les affaires d'Inquisition, avant d'entrer dans le code de droit canonique de 1917. Il s'agissait alors d'un secret à respecter sous peine d'une excommunication *latae sententiae*[12], qui s'appliquait aux membres de la Congrégation du Saint-Office, étendue à la congrégation chargée de nommer les évêques, et de l'alors Congrégation des affaires ecclésiastiques extraordinaires. En clair, il s'agissait de « veiller à la sauvegarde de la foi et des mœurs au sein de l'Église catholique[13] », d'autant que les accusés au Saint-Office se voyaient désigner un avocat issu de la congrégation pour ne pas faire scandale à l'extérieur. Jean-Pierre Moisset explique que ce secret permettait de « protéger les dénonciateurs et fragilisait la position des accusés[14] ». Le Saint-Office, critiqué très lourdement lors du second concile du Vatican, devint en 1965 la Congrégation pour la doctrine de la foi. Mais quelques années après,

11. Entretien avec l'auteure, Rome, 19 avril 2017.
12. Philippe Levillain (dir.), *Dictionnaire historique de la papauté*, Paris, Fayard, 1974, art. « Secret pontifical ».
13. Christophe Dickès (dir.), *Dictionnaire du Vatican et du Saint-Siège*, *op. cit.*, art. « Secret pontifical ».
14. *Ibid.*

en 1968, fut établi le « secret pontifical » par une instruction du 24 juin 1968 non publiée, confirmé dans la nouvelle instruction du 4 février 1974 approuvée par Paul VI.

Dans le texte de 1974, le secret est présenté comme une « obligation propre de la dignité humaine » dans la mesure où sa finalité est le bien public[15]. L'obligation en est définie pour dix matières, dont on peut notamment citer : la préparation et la rédaction des documents pontificaux ; les affaires de la Secrétairerie d'État ou du Conseil pour les affaires publiques de l'Église ; la dénonciation des doctrines et des écrits ainsi que leur examen à charge de la Congrégation pour la doctrine de la foi ; la dénonciation de délits contre la foi ou les mœurs et contre le sacrement de pénitence, et les procès qui s'y rapportent ; les informations relatives à la création des cardinaux, à la nomination des évêques, des administrateurs apostoliques et d'autres ordinaires revêtus de la dignité épiscopale ; la nomination des prélats supérieurs et des principaux fonctionnaires de la Curie romaine.

L'obligation de respecter ce secret pontifical s'impose de manière très large aux cardinaux, évêques, prélats supérieurs, fonctionnaires de degrés majeur et mineur, consultants, experts et ministres. Celui qui est admis au secret pontifical jure de le respecter : « Je promets de conserver fidèlement le secret pontifical dans les procès et dans les affaires qui sont à traiter avec ce secret, je reconnais qu'en aucune manière, sous aucun prétexte, si ce n'est pour le bien public, pour raisons très urgentes et très graves, il ne m'est pas permis de violer ce secret[16]. » Toute violation, même relative à des affaires achevées, entraîne des sanctions disciplinaires.

Le secret pontifical et les affaires de pédophilie

Dans les années 2000, le préfet de la Congrégation pour la doctrine de la foi, le cardinal Ratzinger, décide de centraliser les dossiers de pédophilie, en transférant cette compétence, qui était celle de la Congrégation pour la doctrine du clergé, à sa propre congrégation. Une décision prise notamment face à l'ampleur du scandale de pédophilie dans le diocèse de Boston. Jean-Paul II précise la procédure à suivre dans un *motu proprio* de 2001 (complété par Benoît XVI en 2010). À partir du moment où un évêque mène une enquête préliminaire sur l'un des prêtres de son diocèse, il doit en référer à Rome, à la Congrégation pour la doctrine

15. Philippe Levillain (dir.), *Dictionnaire historique de la papauté*, *op. cit.*, art. « Secret pontifical ».
16. *Ibid.*

de la foi. Celle-ci peut ordonner à l'évêque de poursuivre la procédure ou de la renvoyer devant la justice ecclésiale du diocèse, ce qui a pour but d'enterrer le dossier. À l'issue de l'enquête, la congrégation peut demander au pape l'empêchement d'exercer le ministère pour un prêtre reconnu coupable par la justice ecclésiastique ; plus rarement, elle propose au pape la *demissio ex officio*, soit la démission de sa charge de la personne reconnue coupable. La Congrégation pour la doctrine de la foi chasse ainsi un certain nombre de prêtres accusés de pédophilie à partir de 2004. Problème : aucune statistique complète n'est aujourd'hui disponible quant au nombre de prêtres réduits à l'état laïc par la congrégation. La première fois que le Saint-Siège a décidé de rendre public un chiffre, c'est sous le pontificat de Benoît XVI. Il est alors question de cent soixante-dix cas de prêtres réduits à l'état laïc entre 2008 et 2009. Au début du pontificat de François, la Congrégation pour la doctrine de la foi a fait savoir qu'elle avait sanctionné trois mille quatre cent vingt prêtres en dix ans ; puis le chiffre de quatre cents prêtres réduits à l'état laïc a été publié, concernant les affaires traitées en 2011 et 2012. On pourrait alors parler de trois mille huit cent vingt prêtres démis de 2001 à 2012. Ces informations ont en réalité été divulguées sous le pontificat de François pour que le Vatican puisse se défendre devant les Nations unies, à Genève. À partir de janvier 2014, le Comité des droits de l'enfant des Nations unies rend des conclusions très critiques concernant l'action du Saint-Siège dans sa lutte contre la pédophilie. Les associations de victimes considèrent que les actes de pédophilie sont assimilables à des actes de torture, alors que le Vatican a signé en 2002 la Convention contre la torture de 1984. C'est la première fois que le Vatican se défend en présentant un rapport. Le secret est donc partiellement brisé en vue de se défendre devant une institution internationale.

Les canonistes disent avoir découvert avec surprise que le secret pontifical était encore en vigueur, à l'occasion de la publication des deux *motu proprio* de 2001 et de 2010, comme le confirme Olivier Échappé : « Depuis le nouveau code de droit canon de 1983, on considérait que le secret pontifical n'était plus en vigueur. Mais, lorsque Jean-Paul II puis Benoît XVI ont pris leur *motu proprio* sur les crimes sexuels, ils ont fait référence à l'instruction de 1974[17]. » C'est d'ailleurs à cette occasion que l'instruction est publiée sur le site internet du Vatican. « Elle concernait l'instruction des violations contre le sixième commandement, soit l'obligation de pureté, donc on gardait un silence pudique

17. Entretien téléphonique cité avec l'auteure.

dessus », poursuit Olivier Échappé. Le secret pontifical est comparable, selon le canoniste, au secret défense d'un État, et il est inexorablement destiné au même sort : « Le secret pontifical peut être assimilable au secret défense d'un État, puisqu'il est fait pour protéger les intérêts supérieurs de l'Église. Il est aujourd'hui difficilement tenable », confirme-t-il. Dans la pratique donc, au moment où le Vatican s'est mis à lutter contre les abus dans l'Église, il a également renforcé la pratique du secret pontifical. En ouvrant à une politique de lutte contre la pédophilie, le secret de l'instruction a certes été renforcé, mais le silence, lui, ne tient plus, face à un monde qui demande des comptes, en premier lieu les associations de victimes, mais également les organisations internationales comme les Nations unies. Le Vatican, pressé de toute part par cette culture de la transparence, est devenu beaucoup plus poreux.

Vatileaks, ou la porosité du système Vatican

Comment maintenir son secret dans un monde où le silence n'existe plus et alors même qu'on décide de se lancer dans une politique de transparence, qu'il s'agisse de la lutte contre la pédophilie ou de celle contre la corruption ? À Rome, le secret de l'instruction relatif aux affaires de pédophilie est encore bien gardé, voire renforcé ; le secret des archives tente de résister aux pressions des historiens ; la discrétion des salariés est encore de rigueur, malgré un plus grand nombre de journalistes accrédités chaque année au Vatican. Mais la nouvelle culture de la transparence voulue par Benoît XVI puis par François a eu comme conséquence de délier les langues d'individus ou de groupes internes au Vatican. Comme dans n'importe quelle démocratie, ceux-ci ont voulu donner des informations réservées à la presse, afin d'ouvrir des contre-feux ou, pire, de délégitimer l'action réformatrice en cours du souverain pontife… En 2012, un majordome révélait ainsi au monde entier des documents dérobés dans les appartements du pape. Trois années plus tard, ce sont des documents et même un enregistrement clandestin de François, lors d'une réunion secrète sur la réforme des finances du Vatican, qui sont communiqués à deux journalistes italiens.

Vatileaks 1 : une affaire encore mystérieuse

Les premières fuites de documents au Vatican ont eu lieu à un moment où Benoît XVI tentait de mettre de l'ordre dans les finances, à travers l'examen de celles-ci par l'organisme anti-blanchiment du Conseil de l'Europe, Moneyval ; et, grâce à la création de l'Autorité d'information

financière, dans un contexte de lutte de pouvoirs entre le secrétaire d'État, Tarcisio Bertone, et les autres cardinaux de la Curie. Alors qu'il est au service de Benoît XVI depuis 2006, Paolo Gabriele dérobe et fait sortir des documents venus de l'appartement du Pape. Les documents ne révèlent rien de stratégique mais font essentiellement état d'âpres luttes de pouvoir au sein de la Curie. Le majordome est arrêté le 23 mai 2012. Très proche du Pape, dans ses interrogatoires il dit avoir agi pour aider le Saint-Père, qui était selon lui mal ou pas informé. Un procès public pour vol aggravé a lieu à l'automne 2012 et Paolo Gabriele est condamné à dix-huit mois de prison, puis gracié par le Pape deux mois plus tard. Aucune enquête n'est finalement poursuivie, comme l'écrit Jean-Louis de La Vaissière : « Mais les corbeaux étaient-ils deux, trois, dix, vingt, comme avait semblé le dire Gabriele […]. La justice vaticane continue-t-elle son enquête ? Osera-t-elle sanctionner des responsables haut placés, s'il y en a, pour trahison du secret pontifical ? Il semble que non, depuis que la Secrétairerie d'État, dans un communiqué qui ne l'honore pas, avait décrété le même jour de l'incarcération de Gabriele que l'affaire était close[18]. » Tel un « Anonymous » version Vatican, l'un des corbeaux cités dans le livre de Gianluigi Nuzzi évoque précisément la résistance à la transparence comme motif d'action : « Nous étions frustrés de nous trouver impuissants devant tant d'injustices, d'intérêts personnels, de vérités cachées. Nous sommes un groupe qui veut agir. Personne ne connaît les autres. Quand ces documents seront publiés, l'action de réformes commencée par Benoît XVI connaîtra une véritable accélération[19]. » Après cette affaire, on sait simplement que trois cardinaux à la retraite ont remis au nouveau pape, François, un rapport secret de trois cents pages consacré aux scandales internes et conservé dans un coffre-fort.

Vatileaks 2 :
un procès pour prouver que le Vatican n'est pas une passoire…

Dès les débuts de son pontificat, le pape François décide d'accélérer la lutte contre la corruption mise en place par Benoît XVI et de poursuivre la mise en œuvre de la politique de transparence – il publie notamment un rapport annuel de l'Institut pour les œuvres de religion, connu sous le nom de la « banque du Vatican ». Pour la première fois, il fait venir

18. Jean-Louis de La Vaissière, *De Benoît à François, une révolution tranquille*, Paris, Le Passeur, 2013, p. 39.
19. Gianluigi Nuzzi, *Sa Sainteté*, *op. cit.*

des laïcs et se fait aider par des cabinets d'audit. À l'été 2013, il crée deux commissions, la Cosea, une commission chargée de l'organisation des structures économiques du Saint-Siège, et la Crior, chargée d'évaluer la situation de l'Institut pour les œuvres de religion.

En 2015 éclate une seconde affaire Vatileaks. Les documents qui fuitent, rassemblés cette fois-ci dans deux livres distincts[20], racontent une paralysie du système de réforme mis en place par François. On y apprend, notamment à travers l'enregistrement du Pape, que celui-ci a pris acte d'une opacité totale des comptes, du risque de banqueroute imminent du Vatican, de l'amateurisme ambiant, des multiples appels d'offres surévalués au Vatican… Gianluigi Nuzzi dénonce un ensemble de maux qui affectent la Curie, comme les irrégularités dans le financement des procédures menant à la canonisation, l'utilisation des fonds destinés aux pauvres pour couvrir les frais de la Curie, le train de vie des cardinaux… Emiliano Fittipaldi, lui, révèle que des sommes de la fondation gestionnaire d'un hôpital pour enfants malades à Rome ont permis de rénover l'appartement du cardinal Bertone… Les livres s'appuient sur des documents secrets transmis par Mgr Vallejo Balda, secrétaire de la Préfecture pour les affaires économiques, nommé secrétaire de la Cosea, et Francesca Chaouqui, consultante en communication, membre de la Cosea, ainsi que par Nicolas Maio, également membre de la Cosea. Difficile donc de ne pas faire le lien entre la fin du secret et la recherche de la transparence sur les comptes du Saint-Siège ! Le pape François décide d'intenter un procès non seulement aux deux salariés du Vatican, mais également aux deux journalistes, sur la base d'une disposition de droit pénal qu'il a lui-même prise et qui date du 11 juillet 2013 : « Quiconque se procure de façon illégitime ou révèle des informations et des documents dont la divulgation est interdite encourt une peine de réclusion allant de six mois à deux ans, ou une amende allant de 1 000 à 5 000 euros. Si une telle action a comme objet des informations ou des documents concernant les intérêts fondamentaux ou les rapports diplomatiques du Saint-Siège ou de l'État, on applique la peine de réclusion allant de quatre à huit ans[21]. »

Dans son livre publié avec le journaliste Massimiliano Menichetti, le père Lombardi, ex-directeur de la salle de presse du Saint-Siège, explique

20. Gianluigi Nuzzi, *Chemin de croix*, Paris, Flammarion, 2015 ; Emiliano Fittipaldi, *Avarizia*, Milan, Feltrinelli, 2015.

21. Cité par Federico Lombardi et Massimiliano Menichetti, *Vatileaks 2. Il Vaticano alla prova della giustizia degli uomini*, Milan, Rizzoli, 2017, p. 16-17.

que c'est précisément pour faire respecter la loi mise en place par le Pape que le procès a eu lieu. Au moment où le Vatican était engagé dans la lutte contre la corruption, ayant mis en place des instruments pénaux de lutte contre la corruption au Vatican même, le Saint-Siège ne pouvait laisser impunis les auteurs de ces vols de documents, sous peine de décrédibiliser le système judiciaire du Vatican : « Le Saint-Siège et les papes ont insisté de nombreuses fois sur leur volonté de répondre dans tous les domaines à des exigences croissantes en matière de transparence et de défense de la légalité, avec des procédures adéquates, et avec rigueur dans leur application[22]. » Après un procès commencé le 24 novembre 2015 et qui s'est terminé le 7 juillet 2016, l'unique inculpé condamné à une peine de prison ferme, d'une durée de dix-huit mois, a été Mgr Balda, seul ecclésiastique sur le banc des accusés. Sa peine a ensuite été transformée par le Pape en liberté conditionnelle. Francesca Chaouqui a été condamnée à une peine de dix mois, qui a été suspendue pour cinq ans. Les deux journalistes italiens ont finalement été acquittés, le tribunal du Saint-Siège s'étant déclaré incompétent.

*

La transparence relève de l'action politique ; le secret, du droit. Sans doute est-ce surtout la question de la permanence d'une culture du secret qui a été posée au Vatican depuis la première affaire Vatileaks. L'organisation du Saint-Siège reste fondée sur le secret, en partie comme tout État, avec cette caractéristique spécifique que le Saint-Siège a une mission spirituelle et qu'il est principalement gouverné par des clercs. Lorsque les papes successifs ont demandé des efforts en matière de transparence, s'entourant également de laïcs pour leurs compétences et afin de mettre à mal la culture du secret, les choses ont changé. Il avait fallu sept siècles pour que soit exposé dans un des musées du Capitole à Rome le parchemin de soixante mètres de long retraçant les actes du procès des templiers d'Auvergne (1309-1311). Mais, en quelques mois seulement, un majordome révélait au monde entier des documents dérobés dans les appartements du pape. Ce sont les affaires de pédophilie et de lutte contre la corruption qui ont accéléré le temps. En ouvrant la boîte de Pandore, Benoît XVI puis François ont fait éclater des scandales. Cependant, ils se sont également saisis des juridictions compétentes au Vatican pour sanctionner les attaques visant les intérêts supérieurs de ce si petit État…

22. *Ibid.*, p. 17.

RÉSUMÉ

État resté monarchique, le Vatican connaît partout le secret, et notamment dans le mode de désignation du souverain pontife lors des conclaves. Les salariés du Vatican sont tenus au « secret commun », comparable à un secret professionnel, mais dans certaines matières existe également un « secret pontifical », sorte de secret défense… Si tous ces secrets sont encore en vigueur, les affaires Vatileaks 1 et 2 ont sacrément mis à mal le système de silence et affiché aux yeux du monde entier la porosité du Saint-Siège, avec un peu de retard par rapport aux États démocratiques.

Joseph-Thomas Pini

LE « DROIT DU VATICAN » : DE LA LOI DE LA PESANTEUR DANS L'UNIVERS JURIDIQUE

Par-delà les religions et les cultures, tous sans doute sauraient situer le Vatican plus ou moins précisément et l'associeraient à quelques images communes et emblématiques. Et, du timbre postal au ticket de musée en passant par tous les avatars de la sécurité, quelle que soit la conception du droit que l'on retienne, chacun conviendrait qu'il doit bien exister des normes régissant cet ensemble et les institutions diverses qui s'y regroupent ou lui correspondent. Mais le caractère informe et approximatif de la désignation de « droit du Vatican » qui regrouperait ces règles la ferait croire sortie du marécage originel de l'*Ager Vaticanus*, et semble ajouter au jugement répandu sur le mystérieux, le baroque (sans référence artistique !), l'inutilement complexe et le désuet du micro-État né du traité de conciliation du 11 février 1929[1] et portant son nom.

Sans s'arrêter sur les expressions de la confusion entre l'entité étatique, son souverain chef terrestre de l'Église et celle-ci prise en son entier, force est de reconnaître que, du point de vue juridique qui retiendra ici l'attention, se trouvent réunies plusieurs caractéristiques propres à rendre malaisée mais intéressante l'appréhension de la construction poly-systémique que forment les normes « du Vatican » en vigueur. La raison en est l'authentique originalité native de cet État de la Cité du Vatican (*Stato della Città del Vaticano*, SCV), très réduit et atypique à tous égards, mais surtout et avant tout conçu comme l'un des instruments d'action de la tête de l'Église catholique.

1. Le premier des trois « accords » ou pactes du Latran, avec le concordat concernant l'Italie et la convention de règlement des litiges financiers consécutifs aux confiscations diverses.

Sous une unique autorité suprême, dans une construction voulue pour être intégrée, cohabitent de fait deux mondes, dont l'un s'est construit en s'opposant à l'autre puis en l'ignorant : d'un côté, une communauté très nombreuse et diverse, à vocation universelle, structurée et hiérarchisée de manière singulière, et qui se définit fondamentalement par son origine, sa visée et son unité surnaturelles ; de l'autre, la forme étatique et ses critères classiques d'identification par un territoire, des sujets personnes physiques et morales, et la souveraineté sur l'un et les autres, elle-même considérée comme le statut permettant, dans l'ordre westphalien classique, d'assurer à une communauté ou une entité à la fois son indépendance et sa participation au « concert des nations ». De là s'impose la combinaison qui caractérise l'ordre juridique du SCV, entre : des normes internationales conventionnelles et générales ; le droit canonique, riche d'une
90 longue tradition, qui s'emploie à assurer pour toute l'Église l'ordre juste de la communion ecclésiale spirituellement fondée et hiérarchiquement constituée en garantissant notamment le respect effectif de ses « principes directeurs » et de ses valeurs et domaines d'intervention pour l'accomplissement de sa mission ; les normes juridiques spécifiquement produites pour le SCV et par ses organes ou intégrées par lui, avec des solutions et des choix reflétant la singularité de cet État.

Le sommet et le pivot de ce système sont bien le Siège apostolique, ou Saint-Siège – au sens du droit du SCV comme du droit international, celui que le droit canonique désigne comme le pontife romain, évêque de Rome et souverain pontife de l'Église catholique, dont l'autorité et l'office sont considérés, selon la foi de l'Église, comme d'institution divine et le placent dans une situation unique[2]. La clé de compréhension comme la *ratio* en demeurent sans doute la souveraineté. La recherche et l'organisation de cette dernière sous une forme nouvelle pour le Siège apostolique visaient à garantir, non en soi le caractère suprême et ultime de l'autorité que le pontife romain détient en toute hypothèse dans son ordre, mais l'autre « volet », celui de l'indépendance externe, pour assurer au Saint-Siège, à son niveau d'action, la possibilité d'accomplir

2. On renvoie ici, sans pouvoir les commenter, aux canons 331 et 333 du code de droit canonique de 1983, actuellement en vigueur, et aux canons 43 et 45 du code des canons des Églises orientales de 1990, actuel droit positif codifié, qui leur correspondent. Le même droit canonique, pour sa part, en élargit la définition en intégrant au « Saint-Siège » les collaborateurs en différents organes qui l'assistent dans l'exercice de sa charge : donc, outre le pontife romain, la Secrétairerie d'État, le Conseil pour les affaires publiques de l'Église (devenu la deuxième section de la Secrétairerie d'État) « et les autres instituts de la Curie romaine » – « à moins que la nature des choses ou le texte ne laisse comprendre autrement » (canon 361 du code de droit canonique de 1983).

effectivement sa mission pour l'Église selon les principes propres à celle-ci.

Pour régler, désormais d'un commun accord avec l'Italie[3], la situation du Saint-Siège depuis 1870, jugée insatisfaisante et fragile, c'est la forme caractéristique de la modernité juridique, celle de l'État, considérée comme cadre et attache exclusive de la souveraineté internationale, qui, dans une logique analogue à celle de la codification moderne du droit canonique en 1917, a été retenue en tant qu'instrument de préservation et d'organisation jugé le plus efficace. Mais, réglant ainsi avant tout la « Question romaine », on peut considérer, à l'examen de l'ordre juridique du SCV et de son évolution, qu'un tel choix a aussi ouvert des difficultés. La souveraineté du SCV, désormais classiquement qualifiée de « fonctionnelle » en ce qu'elle vise uniquement à assurer une série de garanties au Saint-Siège, en étant liée au caractère étatique, assure l'indépendance, l'immunité et, dans la perspective classique, le statut de sujet du droit international. Cependant, l'exclusivité territoriale, personnelle et normative qui en constitue le caractère principal crée aussi des obligations dans son exercice, découlant non seulement des conventions avec d'autres puissances, mais aussi de l'existence même de l'État. Et la démultiplication externe, en quelque sorte, que gagne supposément le Saint-Siège s'accompagne d'une attache alourdie de considérations juridiques. La souveraineté devient ainsi une charge autant qu'un pouvoir. Par ailleurs, l'entrée, par la forme étatique, dans un univers juridique strictement « mondain » place le Saint-Siège face au défi d'assurer l'objet et la fin de son indépendance et de sa liberté d'action avec sa singularité, dans un environnement normatif évolutif et contraignant.

Le poids juridique de la souveraineté

En se voyant reconnaître la souveraineté et ses attributs sur le territoire de la Cité du Vatican et les sujets qu'il se désignerait, le Saint-Siège a assuré sa position internationale et voulu donner, selon le schéma classique des relations internationales, et de manière avant tout pragmatique, un appui, juridique sinon politique, incontesté à sa propre liberté d'action et à celle de ses personnels et représentants, à sa capacité à régler pour lui-même et les Églises particulières ses relations avec les pouvoirs publics civils, et à son autorité effective pour gouverner les fidèles de

3. Et non plus par concession unilatérale de cette dernière, comme l'organisait la « loi des garanties » du 13 mai 1871.

l'Église dans ce monde, en apportant aussi et finalement sa part aux débats et entreprises intéressant l'humanité. Sa fonction et sa mission impliquent cette liberté à l'échelle universelle, et ce qui pouvait paraître la garantir s'avérait utile. Mais le cadre étatique se traduit pour lui par une série d'obligations découlant de l'existence d'une entité et de son ordre dotés de la souveraineté, et nonobstant le titulaire de cette dernière, qui sont la contrepartie de ses droits et privilèges, amenant à se demander si l'intérêt même d'une telle souveraineté n'est pas dépassé par ses contraintes.

La charge de la souveraineté étatique

La constitution du nouvel État de la Cité du Vatican par la reconnaissance de la souveraineté entière du pontife romain sur le territoire de cette dernière a induit pour le Saint-Siège un certain nombre d'obligations afférentes, dont l'accomplissement, comme pour chaque État, garantit, à l'ensemble des individus et communautés qui sont ses sujets mais aussi et surtout à tous les tiers, l'ordre et la paix, la sécurité juridique, et doit chercher à garantir les droits de chacun. Outre l'existence même du système juridique comme système alterné de normes et d'organes, il importe également que l'entité puisse régler les conditions et modalités d'appartenance à la communauté des sujets à l'égard de qui elle endosse des devoirs en exerçant sur eux l'autorité et le statut qui s'y attache, et qu'elle puisse organiser et assurer ses propres moyens matériels et en personnels. En outre, tout en honorant ses engagements internationaux, conventionnels et autres, il lui revient de veiller à l'exécution de ses devoirs au titre des « lois de police » et de garantir l'ordre public et la sécurité des personnes et des biens, mais également la sécurité juridique dans l'exécution des obligations contractuelles et non contractuelles ainsi que les transactions, y compris sur le plan monétaire.

À ces exigences minimales du standard d'État sur les plans interne et extérieur, le Saint-Siège a répondu autant qu'il pouvait être concerné, aboutissant à un ensemble composite et singulier. La Loi fondamentale de l'État de la Cité du Vatican, la loi sur les sources du droit, d'une part, et la loi sur le gouvernement[4], d'autre part, accompagnées de normes

4. La première loi I du 7 juin 1929, après plusieurs modifications, a été abrogée et remplacée par le *motu proprio* portant Loi fondamentale du 26 novembre 2000 ; la loi II du 7 juin 1929 a, elle aussi, été abrogée et remplacée par la loi LXXI du 1er octobre 2008 ; la loi XXXII du 1er décembre 1932, plusieurs fois modifiée et complétée, a été abrogée et remplacée par la loi CCCLXXXIV du 16 juillet 2002 (substantiellement complétée par un *Règlement de la Commission pontificale pour le SCV* exerçant le pouvoir au nom du souverain pontife).

organisant l'appareil juridictionnel et les principales voies de droit[5], dessinent et encadrent l'union réelle constituée en 1929 entre le Saint-Siège et le SCV, et l'exercice d'une monarchie absolue élective concentrant les pouvoirs en la personne et la charge du pontife romain ; elles mettent en place un ensemble normatif faiblement différencié et « constitutionnellement » très peu rigide. Sans pouvoir entrer ici dans le détail de l'abondante législation et réglementation des organes ainsi institués[6], deux traits particuliers doivent être soulignés. Le premier, qui ne peut surprendre, est l'importance primordiale des conventions de 1929[7] dans l'ordre juridique originel du SCV, et nonobstant l'intégration globale, de type moniste, du droit international. Le second est l'intégration par renvoi d'une partie de la législation italienne, originellement en l'état à la date de la première loi sur les sources, pour régler à titre supplétif, en tant que de besoin et moyennant des adaptations les matières non déterminées par les « sources principales » que sont le droit canonique et les lois et règlements du souverain pontife et des organes du SCV[8]. Au-delà de la hiérarchie, de la terminologie et des clauses de sauvegarde[9], les domaines concernés ne s'avèrent pas mineurs : droit civil, droit commercial, droit pénal, procédure pénale – mais aussi de nombreux autres[10], adaptés et complétés[11]. À la rencontre des engagements internationaux et de la

5. Aujourd'hui, principalement par la loi CXIX du 21 novembre 1987 approuvant l'organisation judiciaire du SCV et qui a remplacé la réforme judiciaire de Pie XII (*motu proprio Con la legge* du 1er mai 1946 instituant une nouvelle organisation judiciaire et portant code de procédure civile) se substituant elle-même aux dispositions initiales de 1929 et 1932, dans le sens constant d'une plus grande autonomie par rapport aux tribunaux apostoliques et de garanties accrues. Mais le code de procédure civile de 1946 demeure applicable (art. 5 de la loi sur les sources de 2008). D'autres dispositions sur les recours administratifs sont insérées dans les normes sur le statut des personnels et sur l'administration.

6. Derrière l'apparent « inventaire à la Prévert » apparaît la vie d'une enclave étatique avec ses opportunités et ses contraintes : règles générales de l'administration, règles relatives à la sécurité et à l'ordre public, régimes de monopoles et de taxes, circulation automobile… et jusqu'à la navigation maritime sous pavillon du SCV !

7. Le traité de conciliation, et son annexe financière, ainsi que le concordat révisé en 1984.

8. Article 3 de la loi sur les sources de 1929 ; article 3 de la loi de 2008.

9. Outre la réserve d'applicabilité selon « l'état de fait » du SCV, les dispositions italiennes doivent faire l'objet d'une réception expresse et spécifique par les normes vaticanes adéquates et n'être contraires ni au droit divin, ni au droit naturel, ni aux accords de 1929 ensemble leurs révisions (art. 3). Le premier correspond, sans entrer dans une analyse théologique plus précise, schématiquement à la loi divine, c'est-à-dire à l'ensemble des commandements révélés comme tels par Dieu Lui-même et de Ses préceptes « directs », et se voit habituellement adjoindre, pour cette raison, le qualificatif de « divin positif ».

10. Article 12 de la loi de 2008, qui prévoit que peuvent aussi, et sous les mêmes conditions, être intégrés des règlements administratifs régionaux (Latium) et provinciaux (Rome).

11. Articles 4 à 10 de la loi de 2008.

législation propre (le code civil italien ne traitant pas de la matière, par ailleurs capitale pour l'État) se retrouve la question de la citoyenneté du SCV et de la résidence sur son territoire[12].

Le piège de la souveraineté étatique ?

La solution du renvoi à la législation italienne, à la fois choix pragmatique et gage de normalisation, témoigne en même temps de la difficulté pratique à bâtir un ordre étatique totalement déployé et autonome. Emblématique de la charge que constitue le pendant de la reconnaissance de la souveraineté de celui-ci sous cette forme, elle en vient à poser la question même de son avantage. L'interrogation est double. Portant sur la réalité de la souveraineté, quant à l'effectivité du pouvoir suprême et surtout exclusif, et quant à sa nature même, elle concerne aussi l'opportunité de sa reconnaissance sous cette forme, puisque le statut étatique et la « consistance » de l'État, tout en sécurisant, contraignent alors une autorité à vocation d'abord universelle et délimitent son pouvoir normatif exclusif et opposable aux autres ordres étatiques.

Le périmètre territorial de ce cadre, même physiquement limité, remplit effectivement cet office, tout en obligeant à une organisation juridique et pratique qui, à bien des reprises, a conduit à s'interroger sur le caractère fictif de la souveraineté reconnue et sur l'opportunité du système organisé dans et autour du SCV. Le traité de 1929, ses annexes et ses révisions permettent d'établir la consistance morcelée mais fonctionnelle des dépendances de la souveraineté du Saint-Siège dans le cadre du SCV, assurant ainsi à la fois l'exclusivité, l'immunité juridique et l'exemption fiscale, et garantissant contre de nouvelles atteintes de toutes sortes un certain nombre de lieux et biens considérés comme essentiels pour la mission de l'Église en sa tête même, tant pour les immeubles que pour les très nombreux et précieux biens meubles. Dans le même temps, le caractère enclavé et très restreint du territoire et la situation des biens amènent, en application du principe de territorialité, à organiser les obligations étatiques tout en gérant la dépendance vis-à-vis de l'Italie et, au-delà des rapports privilégiés avec cette dernière, constituent la limite de l'exercice effectif de la souveraineté juridique, en la ramenant à une légitime mais simple autonomie nonobstant la position du Saint-Siège dans l'ordre canonique.

Quant à la dimension personnelle, le principe original d'attribution de la citoyenneté du SCV sans lien avec une quelconque nationalité, les

12. La loi III du 7 juin 1929 sur la citoyenneté et le séjour a été abrogée et remplacée par la loi CXXXI du 22 février 2011.

conditions et le régime stricts en même temps que discrétionnaires de ladite attribution, assurent une maîtrise effectivement grande du champ des obligations afférentes et permet de faire bénéficier de la protection diplomatique, voire des immunités, des personnels du Saint-Siège ne travaillant pas directement pour l'État[13]. Cependant, on peut légitimement s'interroger sur la consistance de la sujétion propre au pontife romain comme souverain du SCV au-delà des lois de police. La qualité de baptisé vivant effectivement selon l'Évangile et l'enseignement de l'Église exigée de manière générale pour le recrutement du personnel du SCV, le statut de clerc et/ou de consacré d'un nombre important de ses agents, relèvent d'une subordination particulière au souverain pontife, que vient encadrer un Règlement général prenant soin de souligner le caractère particulier du service rendu et instituant dans le même temps le cadre juridique d'une relation de travail spécifié par rapport à l'ensemble du personnel du Saint-Siège[14].

Mais surtout, sur le terrain même des relations internationales, jugé primordial dans la création du SCV, deux traits liés ressortent de l'examen global des engagements internationaux de ce dernier. En premier lieu, sur le plan normatif comme institutionnel d'ailleurs[15], c'est le Saint-Siège lui-même qui apparaît bien comme le sujet de droit international, qui est représenté sous divers statuts (essentiellement celui d'observateur) auprès de plusieurs organisations internationales et qui exerce son droit de légation active et passive. Et un examen des conventions

13. Le terme *cittadinanza*, utilisé dans la version originale, doit de fait s'entendre plus largement que comme le statut de citoyen au sens juridique moderne et précis. Par ailleurs, un statut unifié du personnel de la Curie sous le couvert de la législation vaticane permet d'écarter l'application de la législation du travail italienne.

14. Le souci d'un statut partiellement unifié et plus protecteur du travail a donné lieu à l'institution du Bureau du travail du Siège apostolique, dont la compétence couvre notamment le personnel du SCV (*motu proprio* du 30 septembre 1994 approuvant le statut définitif du Bureau du travail, créé en 1989). Ainsi, services du SCV et du Saint-Siège se trouvent, nonobstant l'existence des structures spécifiques de ce dernier, largement intégrés et mêlés. L'utilité de normes communes du travail tient notamment à la possibilité de soustraction à la législation italienne, mais une telle imbrication constitue l'illustration concrète et quotidienne du particularisme et de la mission, somme toute peu étatique, du SCV – jusqu'en ce qui concerne les activités de volontariat (loi CLXXXVII du 22 mai 1992, émanant de la Commission pontificale, qui règle la question pour toute activité volontaire au service du Saint-Siège).

15. La Loi fondamentale prévoit sans ambiguïté ni surprise que c'est à la Secrétairerie d'État qu'incombe, au titre de la réserve de compétence du souverain pontife, l'exclusivité de la conduite des relations internationales du SCV (art. 2). Plus généralement, toute « question d'importance » doit être traitée par les organes du SCV en liaison avec la Secrétairerie d'État (art. 6) – l'article 4, § 2-3, aménage également le rôle de ladite Secrétairerie et des organismes de la Curie romaine dans la préparation des projets de loi).

multilatérales auxquelles le SCV est expressément partie, selon les stipulations du Saint-Siège, confirme que sa compétence est territorialement limitée et matériellement cantonnée, illustrant ainsi à la fois l'effectivité et les limites de la souveraineté fonctionnelle. Soumis au droit international au titre du droit canonique et de la loi sur les sources de 2008, il n'a ainsi pas la plénitude de compétence d'un sujet étatique[16]. En second lieu, le volet principal de l'activité internationale propre du SCV s'avère finalement un tête-à-tête avec l'Italie, dans la mise en œuvre et les révisions et aménagements du traité de conciliation de 1929 – par conventions et échanges de notes.

En arrière-plan de la discrétion du SCV comme sujet de droit international, effacé derrière son autorité souveraine, le Saint-Siège, se joue aussi un débat intéressant son système juridique, quant à son fondement même et en amont de la question de la souveraineté fonctionnelle. En préalable, l'évaluation de la reconnaissance du Siège apostolique comme tel, mais adossé à une forme étatique, doit prendre soin d'éviter l'anachronisme et tenir compte du caractère embryonnaire de la théorie des sujets publics non étatiques et non souverains de droit international au moment où les accords de 1929 ont été préparés et conclus. Mais, en recherchant, d'un point de vue théorique, le fondement de la validité de l'ordre juridique étatique dans l'ordre international[17], un double constat, ainsi que les interrogations qu'il soulève, doit être souligné.

En premier lieu, d'un côté, le Saint-Siège peut se prévaloir de la reconnaissance renouvelée, dans l'acte final du Congrès de Vienne de 1815, donnée dans le « concert des puissances » d'alors, et que la disparition des États pontificaux et des attributs étatiques n'a *de facto* globalement pas interrompue quant à son activité internationale ; de l'autre, l'article 2 du traité de conciliation de 1929 stipule la même reconnaissance dans l'ordre international de la « souveraineté » de la part de l'Italie, mais c'est l'article 3 qui reconnaît juridiction souveraine et exclusive au Siège apostolique sur la portion de territoire devenant celle du SCV, étant admis qu'il n'y a pas succession d'États en l'occurrence. Naissent ainsi un ordre

16. Le principe *Pacta sunt servanda* est inscrit dans le droit canonique (canon 3 du code de droit canonique de 1983, reprenant le canon 3 du code de 1917). La formulation de l'article 1er, § 4, de la loi de 2008 élargit l'intégration aux « normes du droit international général ». L'État est concerné *ratione materiae* ou *personae*, mais se trouvent intégrées dans son ordre les conventions signées, expressément pour lui ou non, par son souverain, et les déclarations du Saint-Siège accompagnant la signature et/ou la ratification le mentionnent habituellement en rappelant son « caractère particulier ».

17. Cf. Hans Kelsen, *Théorie pure du droit* (1934), Paris, LGDJ, 1999, p. 311-345.

juridique nouveau et un nouveau sujet d'imputation, dont le souverain, non confondu avec lui, voit dissocier les caractères de cette qualité en ne tirant que peu de sa juridiction étatique exclusive, qui est supposée, d'après le préambule du traité de 1929, « lui garantir une souveraineté indiscutable aussi dans le domaine international ».

En second lieu, lorsque le même article 2 précise que la souveraineté dans l'ordre international est reconnue au Saint-Siège « comme attribut inhérent à sa nature, en conformité à sa tradition et aux exigences de sa mission dans le monde », sa déférence toute diplomatique pointe également la question, en réalité primordiale et cruciale, du paradigme juridique et institutionnel et de la théorie sous-jacents à l'existence du SCV, et met en lumière la tension entre une analyse juridique de l'État et la conception fondatrice et directrice de la nature et de l'ordre de l'Église. Sans entrer dans la discussion sur la compatibilité entre l'une et l'autre visions « théoriques », force est de constater les difficultés et défis qui se présentent à une construction imbriquant État et Église lorsqu'il s'agit, sous la forme du premier, de faire prévaloir la nature et la mission de la seconde en préservant son identité.

Le défi juridique de l'indépendance

La création de l'État de la Cité du Vatican, ses conditions et ses conséquences sont l'étape contemporaine principale, avec la politique concordataire relancée, de l'effort multiséculaire et constant de l'Église pour assurer son indépendance vis-à-vis du monde, en avançant sur une ligne de crête entre détachement ou repli et immersion mondaine dans les questions du monde. L'un comme l'autre écueil comporte le grave risque d'une trahison de sa mission et d'actions contre sa nature. On comprend alors à la fois l'exigence et la difficulté de préserver l'une et l'autre lorsque l'Église se trouve, par la forme choisie de l'État, placée au milieu du monde selon la logique de ce dernier, et même si son espace physique est très limité. L'option étatique lance avec acuité, sur le terrain juridique, le défi de l'indépendance recherchée, celui d'assurer la préservation de la singularité de l'Église, de son ordre propre, de la place et de la mission du Saint-Siège, tout en s'adaptant à un environnement de plus en plus complexe et contraint.

La préservation de l'identité

Pour le Saint-Siège, assurer la préservation de ce que l'on peut résumer comme son identité se traduit, dans l'ordre juridique du SCV, par plusieurs

règles et institutions. Ainsi, l'exercice de l'autorité souveraine du pontife romain étant assuré non seulement par les organes déjà mentionnés mais aussi de manière immédiate, l'identité des titulaires de certains offices et charges dans l'Église universelle et dans le SCV constitue une autre garantie de non-divergence des deux ordres juridiques. Aux fonctions exécutives déjà évoquées, il faut significativement ajouter des charges juridictionnelles capitales : c'est, *ex officio*, le préfet du Tribunal suprême de la Signature apostolique[18] qui préside la Cour de cassation du SCV, composée avec lui de deux cardinaux également membres du Tribunal.

Mais les ajustements ainsi opérés traduisent le trait essentiel de l'ordre juridique du SCV : la place qu'il accorde au droit canonique. La référence première au *codex iuris canonici* de 1917 et aux constitutions apostoliques dans la loi sur les sources de 1929 comme premières « sources principales du droit objectif » du SCV a été élargie significativement, dans sa formulation même, par la loi de 2008[19]. Ce choix cardinal et cohérent ne relève pas du même phénomène de réception que celui du droit « étranger » sur la base des textes fondamentaux et par les normes vaticanes : outre l'identité d'autorité normative suprême originaire, il fait du droit de l'Église dans son ensemble la clé de voûte juridique du SCV. Du point de vue « matériel » du contenu des normes, il place en position éminente et centrale dans le système les principes et « valeurs » protégés par la norme canonique, modelant aussi ce dernier sur sa hiérarchie même : ainsi notamment la « clause de sauvegarde » de la spécificité de l'ordre du SCV, déjà évoquée à propos de l'intégration de la législation externe, reprend-elle, en l'élargissant expressément au droit naturel, la norme canonique générale et codifiée concernant la « canonisation » de la loi civile[20], en la combinant au respect canonique des conventions internationales. La même inspiration directe se retrouve dans le mode de résolution d'éventuelles lacunes de l'ordre normatif : l'invitation faite au juge en matière civile de se référer alors au droit divin, au droit naturel et aux principes généraux de son ordre juridique fait écho à une norme

18. À la tête de l'un des trois tribunaux du Siège apostolique, ce cardinal exerce à ce titre une mission juridictionnelle (équivalente pour partie à celle d'une cour suprême et d'une juridiction administrative suprême) et la vigilance sur l'ensemble du système juridictionnel de l'Église.

19. « L'ordre juridique vatican reconnaît dans l'ordre juridique canonique la première source normative et le premier critère de référence interprétative » (art. 1er, § 1).

20. Canon 22 du code de droit canonique de 1983. D'autres dispositions éparses, codifiées ou non, rappellent le principe général de la non-dérogabilité du droit divin et du droit naturel par la « loi ecclésiastique ».

canonique équivalente[21] et, à la lumière de l'article 1er précité de la Loi de 2008, articule les systèmes. La généralité de cette dernière norme appelle au moins deux précisions. Tout d'abord, l'expression d'« ordre canonique » doit s'entendre de manière compréhensive et dynamique : ce sont les deux codes en vigueur, y compris leurs modifications, qui sont ainsi concernés[22], mais aussi formellement les normes non codifiées, la coutume dans les conditions prévues par la loi canonique, de même que les interprétations authentiques ; en outre, la norme canonique ainsi que les principes et méthodes du droit et de la science canoniques prennent place dans l'ordre du SCV comme référence interprétative. Pour autant, ce sont d'abord les normes canoniques pertinentes dans ce dernier qui trouvent à s'y appliquer à ce titre : pour le code de 1983, en particulier et en tant que de besoin, celles du livre Ier (*Normes générales*)[23]. Mais, d'une part, toutes fournissent un cadre interprétatif aux lois et règlements du SCV comme à la législation italienne intégrée (le « droit vivant » italien étant ainsi neutralisé), voire un « réservoir » en cas de lacunes[24]. Ensuite et globalement, il faut encore insister sur le statut singulier, dans l'ordre du SCV, du droit canonique : « reconnu » et non institué en tant que source primaire, il apparaît comme ayant préséance sur les « sources principales » que sont la Loi fondamentale et les lois du souverain pontife et de la Commission pontificale ; mais il paraît imposer aussi et de soi des limites à l'application du droit international général et conventionnel[25].

21. Article 6 de la loi sur les sources de 2008, reprenant en le simplifiant l'article 22 de la loi de 1929 (qui ajoutait notamment : « comme s'il était législateur ») ; canon 19 du code de droit canonique de 1983, formulé différemment et plus large dans ses références canoniques (précédents, principes généraux de l'ordre canonique, équité, jurisprudence, pratique de la Curie romaine, « opinion commune et constante des docteurs »).

22. Nonobstant la formulation de 1929, la doctrine a classiquement entendu la référence au *codex* comme inclusive.

23. Le problème est plus complexe et le champ plus limité pour les livres V (*Les biens temporels de l'Église*), VI (*Les sanctions dans l'Église*) et VII (*Les procès dans l'Église*) dès lors qu'existent des dispositions spéciales vaticanes originaires ou externes et intégrées. En matière pénale demeure en particulier la distinction des fors et des sanctions selon la loi violée. Les autres dispositions (livres III et IV sur la fonction d'enseignement et la fonction de sanctification) trouvent à s'appliquer dans le SCV, mais à titre « purement » canonique, dans le champ du canon 11 du code de droit canonique de 1983. Un tribunal ecclésiastique a été institué pour le SCV au terme des successives réformes du système juridictionnel canonique (*motu proprio Quod civium iura* du 21 novembre 1987).

24. Les normes du livre II (*Le peuple de Dieu*) relatives aux droits de tous les fidèles pourraient également être concernées. En matière pénale, l'article 9 de la loi de 2008 prévoit un insolite mécanisme, en cas de lacunes, de recours aux « principes généraux de la législation » pour déterminer l'incrimination.

25. Il justifie ainsi la formulation de réserves lors de l'adhésion aux conventions. Cf. par exemple (déjà dans l'état du droit antérieur à 2008) la Convention de New York sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989.

L'adaptation plus ou moins maîtrisée

Un tel aménagement du système juridique du SCV signe et consacre sa singularité et son identité. Mais son équilibre en ses différentes normes, comme son statut étatique et surtout sa situation dans Rome, en Italie et dans le monde ont appelé et appellent, en même temps que les inévitables ajustements et réaménagements, une adaptation dont il faut reconnaître le caractère souvent opportun, mais de plus en plus contraint et complexe.

Les révisions importantes dans l'ordre du SCV intervenues à partir de la nouvelle Loi fondamentale résultaient, comme cette dernière, avant tout d'une « mise à jour » des évolutions de l'Église et de son droit : sous Paul VI déjà, diverses modifications avaient été décidées, et la mise en accord, sur plusieurs points, avec le droit partiellement nouveau du code de 1983 avait été la motivation principale[26]. Mais il faut y ajouter un
100 souci de rationalisation, de simplification et de modernisation devant l'accumulation de textes italiens et vaticans en plusieurs matières, et l'obsolescence pratique de nombre de dispositions du premier telles qu'elles avaient été intégrées à la date de la première loi de 1929[27].

La situation du Vatican comme le lien particulier avec l'Italie ont, par ailleurs et de manière assez prévisible, amené à une influence et une incidence du droit de l'Union européenne sur l'ordre juridique du SCV. Outre l'opportunité et la pertinence de relations du Saint-Siège avec l'Union européenne, voire de participation à sa dynamique[28], cet ordre a dû prendre en compte son environnement immédiat : l'adoption de l'euro comme unité monétaire en constitue l'exemple sans doute le plus visible et important[29], mais le renvoi au droit italien amène aussi à suivre, médiatement et même immédiatement[30], le droit communautaire dans un nombre quantitativement et qualitativement croissant de domaines.

À la confluence des évolutions plus ou moins imposées de l'extérieur et des réformes internes, les modifications récentes en matière pénale

---

26. Plusieurs domaines et points étaient concernés : majorité civile, organisation juridictionnelle et règles processuelles, droit pénal…

27. S'expliquent ainsi l'abandon de plusieurs anciens codes italiens (code civil de 1865, code de commerce de 1882) et le renvoi au code civil de 1942.

28. Elle peut aller jusqu'à une implication directe, comme dans le « processus de Bologne » et la participation à l'Espace européen de la recherche et à celui de l'enseignement supérieur.

29. Cf. la convention monétaire entre le SCV et le Saint-Siège et l'Italie du 29 décembre 2001, ainsi que la loi monétaire CCCLVII du 26 juillet 2001, par laquelle le SCV adopte l'euro comme monnaie officielle.

30. En l'absence de législation et de réglementation spéciale du SCV, il y a application, dans les limites générales, du droit de la République italienne et de l'Union européenne (art. 3, § 2, du décret de la Commission pontificale du 12 juin 1997).

doivent au moins être évoquées. Des changements étaient progressivement intervenus en ce domaine à la suite de ceux introduits avec la codification de 1983[31], mais un saut considérable a été franchi ensuite : alors que des réformes devenaient impératives – déjà initiées en 2010[32], après une convention monétaire conclue entre le Saint-Siège et l'Union européenne le 17 décembre 2009, et à la suite du sévère rapport d'évaluation de Moneyval du 4 juillet 2012 –, une loi en 2012 et trois lois du 11 juillet 2013 complétées par plusieurs textes ont non seulement accru le dispositif répressif en la matière, en parallèle à une importante réforme de la législation financière vaticane, mais donné une orientation nouvelle au droit pénal applicable. Elles le firent en introduisant de nombreuses incriminations nouvelles (relatives au terrorisme, à la prolifération des moyens de destruction massive, au blanchiment, aux trafics), ainsi que la responsabilité pénale des personnes morales, et en étendant sensiblement, pour la compétence des juridictions comme pour les sanctions administratives, la portée de la territorialité de la loi. Trouvant ainsi une raison d'être renouvelé, le cadre étatique du SCV, ses attributs et ses contraintes deviennent, dans le même temps, un point de pression nouveau sur le Saint-Siège, et les nouveaux dispositifs une porte ouverte à d'autres révisions.

Parmi les autres forces externes de contrainte à des évolutions, il convient d'évoquer également l'influence de la Convention européenne des droits de l'homme. La solution de l'arrêt *Pellegrini*[33], très observée, qui a montré ou confirmé que l'ordre canonique n'en était pas séparé de manière étanche, médiatement par le contrôle des mesures d'*exequatur*, la question pourrait être posée non tant d'une attraction du Saint-Siège que d'une pression sur son droit, et par là celui du SCV, nonobstant des orientations jurisprudentielles encore bienveillantes pour son autonomie[34]. Le droit du SCV n'est globalement pas concerné par cette hypothèse directe compte tenu de son autonomie dans son ordre, et le principe de l'immunité d'État – renforcé, pour ce qui est du système juridique italien, son « voisin » le plus proche, par la reconnaissance constitutionnelle de

31. Des révisions avaient été déjà apportées par la loi L du 21 juin 1969 modifiant la législation pénale et de procédure pénale.

32. Loi CXXVII du 30 décembre 2010, prévoyant une série de mesures, y compris pénales, contre le « recyclage » de fonds, étendue par *motu proprio* à tous les dicastères de la Curie.

33. Cour européenne des droits de l'homme, *Pellegrini c. Italie*, 20 juillet 2001, *Rec.* 2001-VIII, p. 353.

34. Cf. par exemple Cour européenne (Grande Chambre), *Sindicatul « Pastorul cel bun » c. Roumanie*, 9 juillet 2013, *Rec.* 2013-V ; *id.*, *Fernandez Martinez c. Espagne*, 12 juin 2014, *Rec.* 2014-II.

souveraineté du Saint-Siège dans son ordre[35] – continue de le préserver d'un contrôle direct des actes de ses organes par des organes d'autres États. Le mouvement jurisprudentiel et doctrinal dans le sens de la reconnaissance du devoir, pour les États parties, de garantir une protection générale et permanente de niveau équivalent à celui de la Convention à tout sujet relevant personnellement de leur « juridiction », au sens de l'article 1er de ladite Convention, pourrait conduire, dans un premier temps, à soustraire à la compétence des tribunaux du Vatican les citoyens de ce dernier puisqu'ils conservent leur nationalité d'origine[36]. Et la dynamique jurisprudentielle, et parfois législative, initiée dans le sens d'une compétence universelle en matière de droits et libertés, qui a connu un succès limité et cherche encore ses marques et son équilibre, n'a pas disparu.

*

Dans le monde géopolitique, juridique et culturel contemporain, le paradoxe et le risque de la forme juridique étatique reconnue dans l'État de la Cité du Vatican au profit du Saint-Siège apparaissent donc à l'évidence : la normalisation, recherchée pour assurer une action du Siège apostolique en accord avec sa mission et aux dimensions de l'Église universelle, tout en permettant quelques heureuses révisions, entraîne des conséquences possibles ou avérées lourdes pour l'identité même d'une institution et d'une communauté de plus en plus « hors normes » – de sorte que se pose la question de l'opportunité d'un tel support si ses indéniables avantages sont susceptibles d'être dépassés par de tels inconvénients. Comme l'a souligné le Saint-Siège lui-même, attaché par nature autant que par conviction à son rôle dans la société des nations et dans la communauté humaine, c'est, dans sa pleine dimension, d'abord à partir de son droit propre à exister et agir dans un espace de liberté, dont l'effectivité et la qualité s'apprécient à l'aune de la place laissée à des institutions comme l'Église et son pasteur terrestre, que doit s'analyser, dans un contexte pluraliste, toute son action originale et unique au service de l'homme.

35. Article 9 de la Constitution italienne du 27 décembre 1947.

36. Telle a été l'argumentation des avocats de la famille du vice-caporal Tornay, mis en cause, après son décès, dans le meurtre en mai 1998, sur le territoire du Vatican, du commandant des Gardes suisses pontificaux, Aloïs Estermann, et de son épouse, trois citoyens du SCV conservant leur nationalité helvétique.

RÉSUMÉ

Le choix, en 1929, de la forme restreinte et originale de l'État de la Cité du Vatican, pour assurer le statut international du Saint-Siège, a permis d'accroître diverses protections juridiques de celui-ci, en premier lieu vis-à-vis de l'Italie, en réglant aussi juridiquement la « Question romaine ». Mais il a, dans le même temps, placé le Siège apostolique devant des obligations et dans une situation où sa singularité, encore garantie par les règles originales de l'État, peut se trouver de plus en plus contrainte.

Lucetta Scaraffia

LES FEMMES AU (ET LE) VATICAN

Afin de comprendre les raisons pour lesquelles les femmes, à l'intérieur d'une confession religieuse, sont plus ou moins exclues du processus de construction d'une culture commune, ou bien ne sont pas écoutées quand des décisions sont prises sur l'avenir de l'institution à laquelle pourtant elles appartiennent, il faut revenir à la source du problème, c'est-à-dire analyser le rapport entre Dieu et les femmes tel qu'il se pose aux origines de chaque tradition religieuse. De nos jours, étant donné la confrontation continuelle et conflictuelle avec le modèle islamique qui est en cours d'implantation dans nos sociétés, on ne peut pas considérer une des religions monothéistes comme le christianisme sans se référer constamment aux autres religions. En tout état de cause, il convient de rappeler le fait incontestable que, dans chacun des trois monothéismes révélés, le texte sacré fondateur a été rédigé par des hommes. La capacité de ces textes à reconnaître la place des femmes a donc été ignorée jusqu'à ce que, dans la seconde moitié du xxe siècle, s'accomplisse une véritable révolution culturelle, lorsque des femmes se sont mises à commenter des écrits sacrés.

Reconnaissance *vs* tradition

L'apport de ces dernières a en effet été révolutionnaire parce que les textes se sont ouverts à des sens inédits, et que souvent elles ont bousculé en plusieurs points l'interprétation traditionnelle. Cela s'est produit y compris dans la tradition islamique, qui jusqu'alors n'avait jamais accepté la pratique d'un commentaire des textes sacrés susceptible de les insérer dans leur contexte, en leur ôtant leur présomption de valeur absolue. Ainsi, une nouvelle lecture a émergé qui soulignait l'importance de figures féminines fortes et indépendantes comme la première femme de Mahomet, Khadija, et la dernière, Aïcha, ainsi que sa fille, Fatima, et

qui redécouvrait la première mystique de l'islam, Rabi'a. Le discours est différent quand on passe à l'analyse critique du texte coranique, au sein duquel une seule femme apparaît sous son nom : Maryam, la mère de Jésus.

Si l'on compare ces vies de femme avec celles des musulmanes d'aujourd'hui, on ne peut que constater une détérioration de la condition féminine, due à l'influence des cultures locales traditionnelles. Le même type de considérations, fondées sur des arguments bien plus pertinents, peut être fait à propos du christianisme. En effet, les récits évangéliques sont riches de figures de femme, et Jésus entretient avec elles une relation d'un type nouveau et révolutionnaire, rompant complètement de ce point de vue avec la tradition hébraïque. Nous reviendrons sur ce point. Je veux seulement souligner ici combien la figure de la femme bénéficiait originellement d'une place et d'une considération importantes et que ce n'est qu'ensuite, par son enracinement dans une culture patriarcale, qu'elle fut étouffée.

Les facteurs fondamentaux qui déterminent le rôle attribué aux femmes aux origines des traditions religieuses sont au nombre de deux : la place symbolique dans le mode de création et dans la définition de la divinité, et la confrontation avec les traditions historiques au sein desquelles la nouvelle religion doit s'affirmer. Sur ce dernier point, les conditions dans lesquelles ont été fondés le judaïsme et l'islam sont analogues : un contexte polythéiste, où les divinités féminines sont nombreuses et puissantes. La nouveauté ne consiste pas uniquement dans l'apparition d'un dieu unique mais aussi dans son identification nettement masculine. Le christianisme naît pour sa part au sein même du judaïsme, où l'identité masculine de la divinité n'est pas mise en cause, et ce qu'apporte Jésus réside dans son ouverture vis-à-vis des femmes et surtout dans le type de relation qu'il instaure avec elles.

Au sein de la tradition juive, le féminin est chargé de significations symboliques. Comme l'a démontré de manière très pertinente Emmanuel Levinas, la femme représente l'autre, le différent. La femme est le « non-encore », c'est-à-dire l'infiniment futur qu'est l'engendrement parce que l'enfant met en rapport avec le temps infini. La fécondité éloigne de soi et conduit ailleurs. La femme, écrit Catherine Chalier, « répond à un appel qu'elle n'a pas choisi mais qui l'a élue[1] » – elle est donc par définition celle qui représente le sacré. Le rabbin Delphine

1. Catherine Chalier, *Figures du féminin : lecture d'Emmanuel Levinas*, Paris, Éditions des Femmes, 2007

Horvilleur se demande par conséquent : « Le féminin est-il, pour tous, le genre du mystérieux et du sacré[2] ? »

Il l'est aussi dans l'islam : Maryam, l'unique femme donc à être nommée dans le Coran, qui est en même temps sœur de Moïse et d'Aaron et la vierge mère du prophète Jésus, représente un témoignage monothéiste, et elle est la gardienne du mystère. Au-delà de l'aspect narratif, sa figure est un signe en soi, exprimant le mystère qui l'habite. Elle n'est pas porteuse d'un message.

La forte signification symbolique attribuée à la femme peut expliquer que, dans le judaïsme traditionnel et dans l'islam, les femmes doivent avoir la tête recouverte d'un tissu ou d'une perruque, c'est-à-dire de quelque chose qui en voile la présence. En effet, il est nécessaire de voiler le sacré pour rendre accessible l'inaccessible, pour permettre la perception du désincarné et de l'infini au-delà des limites matérielles du monde.

Le dieu des chrétiens quant à lui, en s'incarnant, ne rend plus nécessaire le voilage du sacré et donc une conception aussi complexe et mystérieuse de la femme qui le représente symboliquement. Le mystère du Christ précède l'histoire et, en même temps, en éclaire les manières, les conquêtes, les fins : à sa lumière, l'humain dans son « réel » prend forme, et ainsi les femmes deviennent porteuses et protagonistes d'un message, et non plus seulement les symboles muets et passifs du transcendant. Dieu sauve et apporte la vie dans l'histoire par une femme : Marie. L'homme, lui aussi, avait introduit le péché et la mort par une femme. Par l'intermédiaire d'Ève, l'homme, Adam, avait chu. Par Marie, l'homme, le Christ, naît.

Les femmes et le christianisme

Une relation privilégiée avec Jésus

En somme, avec le christianisme, les femmes deviennent des agents actifs de l'histoire qui est écrite. On en trouve la confirmation dans les Évangiles : Jésus dialogue souvent, sans embarras, avec des femmes en chair et en os ; il leur confie des rôles importants et parfois les désigne même comme modèles à des hommes savants et puissants. Il les libère du devoir symbolique de représenter la dimension générationnelle. Avec lui, la procréation ne constitue plus la fonction fondamentalement qualifiante de la définition de l'être humain de sexe féminin.

Trois passages de l'Évangile selon Luc sont à ce titre significatifs : « Or,

2. Delphine Horvilleur, *En tenue d'Ève. Féminin, pudeur et judaïsme*, Paris, Grasset, 2013.

comme il disait cela, une femme éleva la voix du milieu de la foule et lui dit : "Heureuse celle qui t'a porté et allaité." Mais, lui, il dit : "Heureux plutôt ceux qui écoutent la parole de Dieu et qui l'observent !" » (Luc 11,27-28). Et quand il parle de la catastrophe qui va frapper Jérusalem, il dit : « Malheureuses celles qui seront enceintes et celles qui allaiteront en ces jours-là » (Luc 21,23). Enfin, sur le chemin du calvaire : « Pleurez sur vous et sur vos enfants. Car voici venir les jours où l'on dira : heureuses les femmes stériles » (Luc 23,28-29). Pour Jésus donc, la maternité ne constitue pas le caractère essentiel de l'être femme et peut même revêtir des dimensions négatives lorsqu'elle est vécue dans la réalité dramatique de l'histoire.

On peut analyser avec la même clé de lecture la défense de l'indissolubilité du lien matrimonial. Jésus, en effet, ainsi qu'on peut le voir dans l'Évangile selon Matthieu (19,6), oppose à cette indissolubilité la répudiation, consistant le plus souvent dans le rejet par le mari de la femme qui ne parvient pas à procréer et est donc considérée comme stérile. Au contraire, dans l'affirmation qu'il fait de l'indissolubilité du mariage, la femme est perçue comme un être humain de même valeur que son mari, et non plus seulement comme un instrument utile à la procréation. Une nouveauté non négligeable venait s'ajouter à l'indissolubilité : l'instauration de droits et devoirs égaux pour chacun des époux.

En outre, Jésus va confier des tâches à une armée de femmes. Les femmes constituent donc une réalité incontournable que la nouvelle religion devra prendre en considération, même si celle-ci s'affirme dans des milieux patriarcaux.

Une égalité homme-femme en germe aux origines

Pour de multiples raisons, le christianisme se présente comme une religion au sein de laquelle les femmes occupent une place nouvelle d'où elles ne peuvent être exclues, malgré l'aveuglement – si ce n'est l'opposition tenace – des cultures au sein desquelles il va s'enraciner et qu'il va de toute manière façonner. En effet, dès les origines, la religion chrétienne ne peut se dispenser d'attribuer aux femmes la même valeur spirituelle qu'aux hommes et, de ce fait, elles aussi sont dès lors en mesure de s'affirmer dans ce domaine. Au sein des sociétés chrétiennes, les femmes pourront refuser de remplir un rôle biologique pour choisir l'ascèse religieuse, voire même « faire carrière » en devenant des saintes. Le monachisme féminin se juxtapose immédiatement au monachisme masculin, les ermites femmes aux ermites hommes et les saintes aux saints. Nombreux sont les chercheurs qui ont mis en lumière combien le fait que les femmes

chrétiennes puissent mener une vie religieuse et parvenir à la sainteté avait constitué une nouveauté positive – possibilité qu'on ne retrouve pas, la plupart du temps, dans les autres traditions religieuses.

C'est grâce à ces innovations radicales que le christianisme des premiers siècles attira un nombre important de femmes. Cela a contribué de manière significative à la diffusion de la nouvelle religion, renforcée également par l'offrande que firent un grand nombre d'entre elles, aisées ou très riches, de biens personnels.

Aujourd'hui, l'historiographie laïque a redécouvert le rôle public de premier plan qu'ont joué des abbesses, des moniales instruites et écrivaines, des fondatrices d'ordres monastiques, qui ont rempli des fonctions décisives, ont parlé et ont été écoutées, ont écrit. Ces femmes ont conquis une autorité dont on ne trouve pas l'équivalent dans le monde séculier, où seules les reines ont connu – pour des raisons dynastiques et non par mérite – une notoriété et un pouvoir analogues. Parmi d'illustres exemples, on trouve la lutte victorieuse d'Hildegarde contre les Cathares ainsi que la réputation de son savoir et de son génie artistique, la voix critique et lucide de Catherine de Sienne pendant la période de la papauté en Avignon, l'apport de Thérèse d'Avila à la reconstruction de la vie religieuse après la réforme protestante, etc. Mais il en est de moins connus, comme celui de Marguerite-Marie Alacoque, qui au XVIIe siècle « inventa » un symbole religieux ayant connu un succès inégalé dans la dévotion catholique : le Sacré-Cœur.

Au cours de l'histoire du christianisme et en particulier du catholicisme, les religieuses ont joué un rôle essentiel dans la construction de la tradition commune. Paul VI a apporté à ce rôle la plus forte des reconnaissances en proclamant, en 1970, Catherine de Sienne et Thérèse d'Avila docteures de l'Église. Ce résultat, d'une grande importance symbolique, a été atteint grâce à une progressive définition des conditions nécessaires à l'attribution du titre de docteur. Trois conditions furent énoncées sous Benoît XIV, au milieu du XVIIIe siècle : avoir élaboré une doctrine éminente, avoir mené une vie sainte et être déclaré docteur par le pontife. Rien n'excluait donc explicitement les femmes, mais il a fallu attendre, pour que leur place soit effective, la constitution dogmatique *Lumen gentium*, promulguée en 1964, qui renversait la vision hiérarchique en la substituant par la figure biblique redécouverte du « peuple de Dieu ». Cette figure permit de valoriser le laïcat et de reconnaître la mission spécifique de tous et de chacun, femmes comprises.

Cette évolution a donc été confirmée par Paul VI dans son homélie du 27 septembre 1970, jour où Thérèse d'Avila a été proclamée docteure de

l'Église : « La femme, devenue membre de l'Église par le baptême, participe au sacerdoce commun des fidèles qui l'habilite et lui fait obligation de professer devant tous les hommes la foi reçue de Dieu par l'intermédiaire de l'Église. »

Ces nouveautés, que nous pourrions considérer comme structurelles, ont été enracinées par le christianisme dans les sociétés où il s'est diffusé et ont contribué – même si elles ont été méconnues et quelquefois même boycottées par la culture ambiante – à rendre les sociétés chrétiennes moins oppressives à l'égard des femmes. Elles ont également contribué à enraciner les semences de l'égalité entre les sexes, cette égalité qui ne trouvera les conditions pour s'affirmer qu'à la fin du XXe siècle, parfois même contre la volonté de l'Église. C'est ce qui explique que les actions politiques féministes et les conquêtes des femmes en matière d'égalité
110 sont nées et ne se sont affirmées que dans des sociétés qui, bien que sécularisées, conservaient une profonde matrice chrétienne. C'est aussi le motif pour lequel l'exportation de ce modèle d'émancipation de la femme, affirmé désormais au sein des sociétés occidentales, demeure difficile à concevoir, malgré la pression et les tentatives d'organismes internationaux, dans des pays présentant d'autres traditions religieuses. Cependant, il faut admettre que l'Église, oublieuse de ses origines, reçoit de nos jours de l'extérieur cette incitation à l'égalité, qui a poussé tel un germe évangélique dans les sociétés sécularisées.

L'influence chrétienne a donc été plus importante, plus profonde et plus favorable aux femmes que ce que nous pouvons estimer en ne tenant compte que de l'Église en tant qu'institution. Certes, dans certains cas, il s'est agi d'une conséquence non programmée qui s'est enracinée malgré l'opposition d'un grand nombre voire d'un très grand nombre, mais il n'en est pas moins vrai que le germe de l'égalité des sexes a été planté par Jésus et que personne n'a pu l'étouffer ou en empêcher la croissance.

La lutte des femmes pour affirmer leur place dans l'Église

La conscience de cette réalité devrait aujourd'hui permettre d'affirmer le style et les modalités de la lutte des femmes pour que celles-ci soient reconnues au sein de l'Église. Il ne s'agit pas en effet de proposer des idées ou des pratiques nouvelles provenant de l'extérieur de cette dernière, de les faire accepter par une structure qui ne les connaît pas, voire même les combat, mais de reconnaître les véritables racines du christianisme et de sa proposition révolutionnaire d'égalité entre les êtres humains dans leur diversité. Actuellement, les sociétés occidentales – bien que sécularisées –, transformées par le germe planté par le christianisme et par sa

croissance, contraignent l'Église à se saisir de la question des femmes, qui avait été facilement mise de côté dans un environnement de type patriarcal au sein duquel il était difficile de comprendre l'audace originelle présente dans les Évangiles. Dans un certain sens, on peut considérer que les sociétés occidentales rendent ainsi à l'Église le don reçu du christianisme voici plusieurs siècles.

L'Église apparaît désormais comme un système clos à l'intérieur duquel les femmes se trouvent placées dans une sphère séparée même si elle est autonome. Un exemple suffira : il existe depuis cinquante ans une Union internationale des supérieures générales (UISG) des congrégations qui interviennent dans la vie professionnelle. C'est un organisme important et vital pour l'Église, porteur d'informations significatives, de projets de grande ampleur à l'échelle mondiale, dont le siège se trouve juste en face du Vatican, de l'autre côté du Tibre. La proximité n'est que topographique : en réalité, les contacts entre l'UISG et le Saint-Siège sont quasi nuls, les religieuses se limitant à n'échanger qu'entre elles et leur avis n'étant jamais sollicité. Cet isolement est l'héritage de siècles de séparation « prudentielle » entre les sexes afin d'éviter des tentations d'ordre sexuel, les hiérarchies ecclésiastiques étant bien conscientes de la fragilité d'un célibat sacerdotal imposé et toujours maintenu avec difficulté.

Mais, aujourd'hui, les scandales relatifs aux abus sexuels sur mineur et à l'homosexualité ont permis de lever un voile : il n'est pas besoin des femmes pour céder aux tentations sexuelles. Le monde clérical ne parvient pas à comprendre ce fait, et les femmes, et parmi elles les religieuses, continuent d'être isolées, exclues, sous-évaluées. Il existe probablement d'autres motifs : les religieuses sont bien plus nombreuses que les religieux – elles représentent les deux tiers du monde religieux – et, en général, n'ont plus une mentalité de « servantes obéissantes » – ce qui fait peur.

Comment faire pour changer cette situation ? Comment les femmes peuvent-elles obtenir une reconnaissance digne de ce nom à l'intérieur de l'Église, dont elles font partie tout comme les hommes ? La proposition des groupes les plus critiques de théologiennes est simple et claire : il faut ouvrir les portes du sacerdoce aux femmes. Une possibilité que les hiérarchies ecclésiastiques ont exclue et qui, pour l'heure, n'a pas de réelles chances d'être favorablement accueillie. Je n'examinerai même pas cette proposition, tout comme j'écarte d'emblée une autre tendance du monde féminin catholique : attendre que tout vienne d'en haut, d'un pape qui finalement ouvrirait les portes de l'Église à tous, y compris aux femmes. L'exemple de François – qui certainement a fait

des tentatives en ce sens mais s'est aperçu de la force et de l'ampleur des résistances – doit faire comprendre que rien ne pourra être obtenu sans une forte mais réaliste pression des femmes. Il faut donc que les femmes continuent à remettre en cause le principe de leur exclusion, quels que soient le contexte et l'institution, plutôt que de considérer que c'est cause perdue. En effet, nous sommes tellement habitués à voir l'Église dirigée uniquement par des hommes, des prêtres, que nous ne percevons presque plus le caractère absurde de cette situation et que nous trouvons normal que les femmes ne soient jamais écoutées. C'est bien cela qui doit cesser grâce à la dénonciation, avec calme mais sans répit, de cet état de fait par les exclues.

Il est ensuite nécessaire que les femmes apprennent à se servir d'un instrument pour lequel elles n'ont, jusqu'à présent, montré qu'un intérêt relatif : le droit canonique. Ce n'est pas par hasard que l'UISG a commencé par là : des bourses d'études destinées aux femmes des pays pauvres ont pour objectif d'augmenter partout le nombre – jusqu'à présent très limité – de femmes qui se spécialisent dans cette discipline pour faire en sorte que soient de plus en plus nombreuses celles qui, en prenant appui sur le droit canonique, sont en mesure de défendre les autres et d'ouvrir les portes closes.

Le droit canonique a intégré bien des changements proposés par le second concile du Vatican : il ouvre aux laïcs la possibilité de participer au gouvernement de l'Église en coresponsabilité avec le clergé, sans faire de distinction entre les hommes et les femmes. Cette possibilité est enracinée dans les implications ecclésiologiques du baptême et doit être considérée comme un enrichissement parce qu'elle permet à l'Église de bénéficier de l'action de l'Esprit saint à travers ses divers membres.

Benoît XVI a nommé cette possibilité « coresponsabilité » et le pape François « synodalité », mais chacun a, à travers la signification de ces deux expressions, ouvert aux femmes de nouvelles opportunités leur permettant d'exercer un rôle en cohérence avec leur baptême. Dans le code de droit canonique, cette possibilité est affirmée dans les « obligations et droits communs à tous les fidèles », qu'ils soient clercs ou laïcs, hommes ou femmes : « Entre tous les fidèles, du fait de leur régénération dans le Christ, il existe quant à la dignité et à l'activité une véritable égalité en vertu de laquelle tous coopèrent à l'édification du Corps du Christ, selon la condition et la fonction propres de chacun » (livre II, partie II, titre 1, canon 208). C'est ce qui fonde le droit de chacun à pouvoir être nommé administrateur d'une paroisse, catéchiste, ministre de l'Eucharistie, lecteur, acolyte, ou à présider des prières de la liturgie,

à être délégué pour l'assistance aux mariages, ministre de la Parole (ce qui permet de prêcher mais pas d'assurer l'homélie), à être nommé enseignant de religion, censeur-lecteur (canon 830), professeur dans les disciplines théologiques ou recteur d'une université catholique ou ecclésiastique, secrétaire adjoint d'une conférence épiscopale et membre d'une commission de cette même conférence. Naturellement, les laïcs peuvent être nommés juges auprès de l'officialité diocésaine ou de la cour d'appel ecclésiastique, procureurs ou avocats, tuteurs ou curateurs.

La liste des possibilités qu'ont les femmes de participer à la vie de l'Église, de faire partie des réunions où sont prises des décisions importantes, d'être écoutées et de participer au débat est véritablement longue. Et aujourd'hui, au sein de multiples instances au niveau local, leur présence dans des situations de coresponsabilité continue d'augmenter, tout comme leur possibilité d'intervention. Fondamentalement, à ce propos, la décision de François, dans le *motu proprio Mitis iudex Dominus Iesus*, de porter à deux sur trois le nombre de juges laïcs qui forment le collège de l'ordre juridictionnel au sein des officialités fait tomber l'avis largement répandu selon lequel le pouvoir de décision du laïc ne peut s'exercer que dans un collège constitué d'une majorité de prêtres. Mais, dans la réalité concrète et surtout aux plus hauts niveaux de décision de la Curie romaine, les prêtres continuent de monopoliser le pouvoir de décision, comme s'ils étaient à eux seuls l'Église. Il est donc nécessaire d'accomplir un profond changement culturel pour rendre opérationnelles ces mutations : « La coresponsabilité, a dit Benoît XVI, exige un changement de mentalité concernant, particulièrement, le rôle des laïcs dans l'Église, qui doivent non pas être considérés comme des "collaborateurs" du clergé, mais réellement comme des personnes coresponsables de l'être et de l'agir de l'Église. » Cette affirmation vaut notamment en particulier pour les femmes, qui ne peuvent participer que comme laïques. Lutter pour que soient traduites dans les faits les prémices de Vatican II, intégrées par le code de droit canonique, doit constituer pour les femmes une tâche prioritaire : cette bataille ouvrira la voie à une possibilité concrète d'affirmer leur présence durant les moments de prise de décision dans la vie de l'Église. Une bataille dont elles sont les premières actrices et qui aurait pour effet – ce qui n'est pas secondaire – de diminuer, voire même de supprimer, le cléricalisme, qui empoisonne la vie de l'Église et l'éloigne toujours plus des personnes de notre temps.

Traduit de l'italien par Mariangela Portelli

BIBLIOGRAPHIE

Donne Chiesa Mondo, n° 53, *Donne e diritto canonico*, Cité du Vatican, L'Osservatore Romano, janvier 2017.
Houria Abdelouahed, *Figures du féminin en Islam*, Paris, puf, 2012.
Enzo Bianchi, *Gesù e le donne*, Turin, Einaudi, 2016.
Barbara Hallensleben, « Un ruolo al servizio della Chiesa », *in* Lucetta Scaraffia (dir.), *Donne, chiesa, teologia*, Milan, Vita e Pensiero, 2015, p. 29-36.
Anne-Marie Pelletier, *Le Christianisme et les femmes*, Paris, Cerf, 2001.
Lucetta Scaraffia, *Du dernier rang. Les femmes et l'Église*, Paris, Salvator, 2016.
– « Contre le "génie féminin" », *Études*, n° 4238, mai 2017, p. 65-75.

RÉSUMÉ

Dans la tradition chrétienne, la présence révolutionnaire des femmes durant la période des origines s'est ensuite effacée face à la prédominance du pouvoir patriarcal. Mais, actuellement, une révolution culturelle remet à nouveau les femmes en scène, des femmes qui se souviennent avoir occupé une place privilégiée dans la relation avec Jésus et qui proposent de nouvelles et intéressantes interprétations des textes. Cependant, les femmes continuent à être écartées du gouvernement de l'Église : une relecture du droit canonique intégrant les ouvertures faites aux laïcs par Vatican II peut constituer une voie féconde pour leur permettre de devenir finalement coresponsables au sein de l'Église.

Brigitte Basdevant-Gaudemet

LE PAPE ÉVÊQUE DE ROME

La titulature du pape compte nombre de termes marquant la dignité de la personne et des fonctions. Parmi ces qualificatifs, celui d'évêque de Rome est souvent considéré comme le premier, peut-être par l'ancienneté, sans doute aussi par sa portée. Le pape évêque de Rome[1]. L'affirmation s'établit sans ambiguïté dès l'Antiquité ; on la retrouve dans la bouche du pape François. Cette continuité des termes employés signifie-t-elle immutabilité de leur signification ?

Le 13 mars 2013, à l'issue du conclave devant aboutir à l'élection du successeur de Benoît XVI, Jorge Mario Bergoglio s'adresse au peuple réuni sur la place Saint-Pierre mais aussi au monde entier depuis la loggia de la basilique, en se qualifiant exclusivement d'« évêque de Rome ». Il ne prononce pas le terme de pape. L'*Annuario pontificio* confirme ce choix ; dans cet annuaire officiel, si les papes avaient pris l'habitude d'accompagner leur nom d'une longue liste de titres, le pape François en privilégie un : évêque de Rome. Les autres sont maintenus, mais figurent seulement au verso de la page. Aussi novateur que puisse sembler ce choix, il est en lien tant avec la tradition constante de l'Église qu'avec le dernier état du droit, c'est-à-dire le code de droit canonique de 1983. Le canon 331 de ce code, ouvrant les développements relatifs au pontife romain, affirme ce titre d'évêque de l'Église de Rome donné au successeur de Pierre ; il en fait un fondement essentiel, sans doute le plus important d'un pouvoir qualifié d'« ordinaire » et sur lequel nous reviendrons : « L'évêque de l'Église de Rome, en qui demeure la charge que le Seigneur a donnée à

1. Quelques indications bibliographiques générales : Michele Maccarrone, *Vicarius Christi : Storia del titolo papale*, Rome, Facultas theologica pontificii Athenaei Lateranensis, 1952 ; Yves Congar, « Titres donnés au pape », *Concilium*, n° 108, 1975, p. 55-64 ; Paolo Prodi, *Il sovrano pontifice*, Bologne, Il Mulino, 1982 ; Jean-Marie Roger Tillard, *L'Évêque de Rome*, Paris, Cerf, 1984 ; Agostino Marchetto, *Chiesa e papato nella storia e nel diritto*, Cité du Vatican, Libreria Editrice Vaticana, 2002, notamment p. 331-454.

Pierre, premier des Apôtres, et qui doit être transmise à ses successeurs, est le chef du collège des évêques, vicaire du Christ et pasteur de l'Église tout entière sur cette terre ; c'est pourquoi il possède dans l'Église, en vertu de sa charge, le pouvoir ordinaire, suprême, plénier, immédiat et universel qu'il peut toujours exercer librement. »

Vatican II avait, à plusieurs reprises, rappelé cette place du pape, évêque de Rome et à la tête du collège des évêques. L'affirmation est nette dans *Lumen gentium*, constitution dogmatique sur l'Église, promulguée par Paul VI le 21 novembre 1964, notamment au troisième chapitre, intitulé « La constitution hiérarchique et l'épiscopat » (n° 18-29). Le titre d'évêque de Rome est rappelé, ainsi que l'unité du collège des évêques en communion avec son chef (n° 22). *Lumen gentium* fut suivie, en octobre 1965, de la promulgation du décret conciliaire *Christus Dominus*, sur la charge pastorale des évêques dans l'Église, qui, au deuxième point du préambule, reconnaît le « pouvoir suprême, plénier, immédiat, universel » du pontife romain, qui « possède sur toutes les Églises la primauté du pouvoir ordinaire » ; si le titre d'évêque de Rome ne figure pas expressément dans cette phrase, c'est néanmoins le caractère épiscopal qui est mis en avant. Dans le même esprit, les historiens ont souligné le magistère « pastoral » du pape Jean XXIII[2].

On a souvent dit que l'ecclésiologie de Vatican II et le code de 1983 reflétaient une nouvelle conception, mettant au premier plan le peuple de Dieu, la communauté et le collège des évêques, alors que le précédent concile et le précédent code exaltaient la structure hiérarchique de l'Église et le pouvoir pontifical. Pourtant, le « pape évêque de Rome » était bien présent dans le code de droit canonique de 1917, première codification d'ensemble du droit de l'Église. Au début du chapitre consacré au pontife romain, le canon 218 disposait dans son deuxième paragraphe : le pouvoir du pontife romain « est vraiment épiscopal, ordinaire et immédiat, s'exerçant tant sur toutes les Églises et chacune d'entre elles que sur tous les pasteurs et tous les fidèles et chacun d'entre eux ; ce pouvoir est indépendant de toute autorité humaine ». Le code de 1917 donnait son expression juridique à ce qu'avait déjà formulé la constitution dogmatique *Pastor aeternus*, publiée le 18 juillet 1870 lors du premier concile du Vatican, constitution proclamant le dogme de l'infaillibilité pontificale : le bienheureux Pierre, chef des apôtres… vit, préside et exerce le pouvoir de juger reçu du Christ, dans la personne « des évêques du Saint-Siège de Rome » (chap. 2). Les ecclésiologues ne s'accordent pas

2. Giuseppe Alberigo (dir.), *Jean XXIII devant l'histoire*, Paris, Seuil, 1989.

totalement sur le processus doctrinal aboutissant à la proclamation de ce dogme essentiel (Brian Tierney estime qu'il n'apparaît qu'assez tardivement et repose sur des fondements hétérodoxes, théorie quelque peu critiquée par Yves Congar[3]). Les deux conciles tenus au Vatican à un peu moins d'un siècle de distance, suivis chacun de la rédaction d'un code de droit canonique, reflètent des ecclésiologies distinctes, mais qui l'une et l'autre se construisent à partir de l'évêque de Rome, et l'attitude du pape François peut apparaître comme marquant une certaine continuité dans la titulature comme dans les doctrines dont témoigne cette titulature.

À première vue, cette continuité semble exister mais nous y reviendrons. Quels en furent les jalons au cours des siècles depuis les origines du christianisme ? Cessons de remonter dans le temps comme nous venons de le faire pour les dernières cent cinquante années et déroulons, de façon plus logique, l'histoire de ce que fut le siège romain. Au cours des vingt siècles de l'histoire de l'Église, le regard qui a pu être porté sur le pape et/ou l'évêque de Rome n'a pas été immuable. Comme pour toute institution ecclésiale, des évolutions sont intervenues en fonction de l'histoire et des réalités de l'Église ; ces mouvements se sont néanmoins produits dans une grande fidélité au caractère épiscopal du pape, évêque de Rome. Sans nous enfermer dans une description purement historique et chronologique, il importe d'évoquer quelques temps forts de ces constructions doctrinales accompagnant l'ecclésiologie de l'Église catholique au cours des temps.

De l'évêque au pape : la primauté pontificale dans l'Antiquité

La titulature du pontife romain doit être analysée en fonction de considérations relatives aux premiers siècles de l'Église : le pontife romain est d'abord évêque de Rome et s'imposera progressivement comme seul pape de l'Église universelle. Dans les premiers siècles de l'histoire de l'Église, un évêque est élu à Rome, comme dans toutes les principales cités gagnées au christianisme. Selon la procédure alors en vigueur pour la désignation du chef de la communauté locale, il est élu *a clero et populo*, c'est-à-dire par le clergé et le peuple de la ville, donc, pour ce qui nous intéresse ici, la ville de Rome. Il a autorité sur la circonscription

3. Cf. Brian Tierney, *Origins of Papal Infallibility, 1150-1350*, Leyde, Brill, 1972 ; id., *Church Law and Constitutional Thought in the Middle Ages*, Londres, Variorum Reprints, 1979 ; Yves Congar, « Titres donnés au pape », art. cité.

de cette ville et de ses alentours. Le choix des électeurs se porte sur un prêtre ou, plus souvent jusqu'au VIIe siècle, sur un diacre ; dans tous les cas, l'élu appartient à la communauté locale. Une fois élu, l'évêque est ordonné par des évêques voisins (l'évêque d'Ostie traditionnellement) et il prend possession de l'église mère de son diocèse, sa cathédrale, c'est-à-dire la basilique Saint-Jean-de-Latran.

Progressivement, une place religieuse particulière est reconnue à l'Église de Rome, lieu du martyre et du tombeau des apôtres Pierre et Paul. En contrepartie de cette notoriété, l'Église de Rome se sent investie d'une certaine responsabilité à l'égard des autres Églises, sans pourtant que le titulaire du siège romain parvienne toujours à imposer son point de vue (par exemple, l'évêque de Rome n'est guère suivi en ce qui concerne les modalités selon lesquelles il convient de fixer la date de Pâques et pas davantage dans les débats l'opposant à Cyprien évêque de Carthage, à propos de la validité d'un baptême conféré par un hérétique). À partir du IVe siècle, on s'entend pour reconnaître que ce prestige particulier confère à Rome une autorité qui donne naissance aux doctrines de la primauté romaine. Fermement affirmée dès cette époque, la primauté signifie que l'évêque de Rome possède une supériorité sur l'ensemble des clercs et sur toute l'Église. Nombre d'arguments sont invoqués à l'appui de cette thèse qui va triompher dans tout l'Occident, mais rencontre des résistances en Orient, comme en témoignent les quatre premiers conciles œcuméniques.

Parallèlement à cette évolution fondamentale du pouvoir dans l'Église et donc de l'ecclésiologie, mais avec toutefois un léger décalage dans le temps, l'utilisation du mot « pape » se précise. Dans les premiers temps du christianisme, le terme de pape désignait tout *père, patriarche* d'une notoriété et dignité remarquables. En conséquence, les évêques des principales cités sont appelés « papes ». Ainsi en est-il des titulaires des sièges d'Alexandrie, d'Antioche, de Constantinople ou de Jérusalem, mais également dans d'autres cités, selon une liste qui n'a rien d'officiel ou de figé. À Rome, Calixte Ier, évêque de 217 à 222, fut sans doute le premier à recourir au titre de pape. Le « pape » de Rome est le successeur de Pierre et lui seul a ce privilège. À la suite d'une lente évolution, à partir du VIIe ou VIIIe siècle, le titre de pape ne s'utilise plus guère que pour l'évêque de Rome. Rome va devenir le centre de la *communio* avec les autres Églises ; elle est *ecclesia principalis* et sera bientôt *caput orbis*.

Dans l'Antiquité et encore par la suite, un évêque est choisi parmi les membres de la communauté locale. Tel fut le cas à Rome comme ailleurs. Jusqu'au IXe siècle, le titulaire du siège romain était l'un des

clercs de la ville. Pourtant, en 882, Marin Ier est le premier à être élu sur le siège de Pierre alors qu'il était déjà évêque auparavant, mais ailleurs, dans le diocèse de Civitavecchia. L'innovation mérite d'être soulignée : désormais, le pape devient évêque de la ville de Rome parce qu'il est choisi pour occuper le trône de Pierre en étant désigné pour être à la tête de l'Église, tandis qu'auparavant il était pape parce qu'évêque de Rome. Toutefois, les deux aspects étaient indissociables et ils le resteront. De fait, le nouveau pontife ne devient pape que lorsqu'il est consacré évêque de Rome.

La *plenitudo potestatis* médiévale

Le Moyen Âge voit *l'apogée de la papauté et l'expansion de la chrétienté*, en particulier au cours de la période allant de 1054 à 1274. Agostino Paravicini Bagliani présente magistralement le « modèle romain »[4]. À cette époque se succèdent de très grands pontifes, qui savent développer leur puissance en insistant sur l'unité qui doit se faire autour de leur siège. Cette splendeur n'a pas empêché que de nombreux antipapes se succèdent aussi. On peut même supposer que ces querelles de succession sont accrues du fait de l'importance de la fonction.

Le XIe siècle est marqué par la réforme grégorienne, qui se veut réforme de toute l'Église et qui est menée à l'initiative de Rome, du Pape et de ses proches. Les *Dictatus papae*, petit recueil de vingt-sept sentences élaboré en mars 1075 dans l'entourage immédiat du pape Grégoire VII, sont une affirmation forte de l'autorité suprême du pape, pontife de Rome. Les deux premières maximes sont ainsi formulées : *Quod Romana ecclesia a solo Domino sit fundata. Quod solus Romanus pontifex iure dicatur universalis.* Suivent les prérogatives du pape, au spirituel et au temporel, et l'affirmation du caractère indéfectible de l'Église romaine : *Quod Romana ecclesia numquam erravit nec in perpetuum, scriptura testante, errabit.* L'Église romaine ne peut pas se tromper, affirmait-on, sans aller, du moins à cette date, jusqu'à en déduire l'infaillibilité du pape. L'Église de Rome est *Mater omnium ecclesiarum* ; non seulement elle réalise l'unité, mais elle est à l'origine de toutes les autres Églises.

Sans pouvoir mentionner tous les auteurs dont les écrits relatifs au

4. Agostino Paravicini Bagliani, « L'Église romaine de Latran I à la fin du XIIe siècle » et « L'Église romaine d'Innocent III à Grégoire X (1198-1274) », *in* André Vauchez (dir.), *Histoire du christianisme*, t. 5, *Apogée de la papauté et expansion de la chrétienté*, Paris, Desclée, 1993, p. 179-239 et 519-615.

pouvoir pontifical ont marqué l'ecclésiologie médiévale et celle des époques ultérieures, évoquons saint Bernard de Clairvaux († 1153), dont les doctrines ont été si bien analysées par Mgr Bernard Jacqueline[5]. La conception du pouvoir pontifical est notamment au centre du *De consideratione ad Eugenium papam* (v. 1145), où le pape est qualifié de prince des évêques, c'est-à-dire premier d'entre eux. Insistant sur sa *plenitudo potestatis*, saint Bernard expose les prérogatives découlant de ce pouvoir et leur donne une ampleur sans précédent. Toutefois, le titre de *vicarius Christi* est attribué par l'auteur tout autant aux évêques qu'au pape, alors qu'il sera par la suite un privilège romain. Et le pontife romain doit, comme chaque évêque, exercer un pouvoir ecclésial qui est *non dominium sed ministerium*. Telle est la figure du pape, évêque de Rome. Saint Bernard fut sans doute le premier à exposer aussi clairement que le
120 pouvoir du pape s'étend au monde entier tandis que chacun des autres évêques ne gouverne que son Église particulière. Il met néanmoins le pape en garde contre toute utilisation abusive de ses prérogatives.

Entre 1123 et 1215 se déroulent les quatre plus grands conciles œcuméniques du Moyen Âge[6]. Ils ont lieu dans la basilique Saint-Jean-de-Latran et sont, de l'avis unanime de la doctrine, des conciles « tenus par le pape ». Les canonistes des XIIe et XIIIe siècles ne s'y trompaient pas ; lorsqu'ils citaient des décisions prises au sein de ces assemblées, ils ne mentionnaient que rarement le nom du concile et le numéro du canon, mais préféraient citer le pape et présenter la mesure comme étant une décrétale pontificale. Le déroulement de ces conciles exprime une réalité plus clairement que ne le ferait tout exposé doctrinal : le pape préside une assemblée conciliaire et, selon le principe de synodalité, les décisions émanent « du pape en concile ». La suprématie du pape ne fait aucun doute, mais son appartenance au collège des évêques ainsi assemblés est tout aussi fondamentale. Ajoutons le lieu de réunion : la cathédrale de l'évêque de Rome. Ces conciles témoignent parfaitement de la *plenitudo potestatis* du pontife romain, évêque de Rome, exerçant une fonction de pasteur universel, alors que chacun des évêques exerce une *pars sollicitudinis* dans son propre diocèse, comme l'avait déjà souligné saint Bernard de Clairvaux.

Le pontificat d'Alexandre III (1159-1181) est particulièrement significatif sur ce point. Au moment même de son élection, d'autres électeurs

5. Bernard Jacqueline, *Épiscopat et papauté chez saint Bernard de Clairvaux*, Saint-Lô, Henri Jacqueline, 1975.

6. Latran I, 1123 ; Latran II, 1139 ; Latran III, 1179 ; Latran IV, 1215.

choisissent pour leur compte l'antipape Victor IV ; ce dernier bénéficie de larges soutiens, dont celui de l'empereur. Le schisme – et la guerre contre l'empire germanique – dure vingt ans. Alexandre III ne regagne Rome qu'en mars 1178. Il est alors seul pape et convoque le troisième concile du Latran, qui se tiendra effectivement l'année suivante. Pendant les années de schisme, Alexandre III éprouve fortement le besoin d'affirmer doctrinalement sa légitimité. Il le fait en insistant sur la primauté du pape sur « toutes les autres Églises de l'univers », en tant que successeur de Pierre, et sur l'affirmation selon laquelle l'Église romaine est « le fondement de l'Église universelle ». L'ecclésiologie est ferme : la mission de paître les brebis incombe à chaque évêque, mais est plus fortement attachée à l'évêque de la ville de Rome parce que celui-ci l'a reçue du Seigneur Jésus-Christ dans la personne de Pierre.

Avec Innocent III (1198-1216), la basilique Saint-Pierre de Rome devient « cathédrale du pape », alors que Saint-Jean-de-Latran est – et demeure – cathédrale de l'évêque de Rome. Là encore, la place attribuée à chacune des deux basiliques reflète les deux titres donnés au même pontife romain, successeur de Pierre. Quelques décennies plus tard, la basilique Saint-Pierre sera de plus en plus souvent qualifiée de *Mater ecclesiarum*, alors que le titre avait longtemps été réservé à Saint-Jean-de-Latran.

Nous envisageons le pape, évêque de Rome. Mais qu'est-ce que Rome et le pape est-il toujours – ou même le plus souvent – à Rome ? Faut-il considérer un lieu ? Une ville de la péninsule ? Force est de constater que le pape n'est pas toujours, physiquement, dans la ville de Rome et que son élection ne se déroule pas toujours à Rome. Entre 1100 et 1304, avant même la papauté d'Avignon, les papes sont demeurés cent vingt-deux années hors de Rome et quatre-vingt-deux à Rome, constate Jean Gaudemet, intitulant un article « Ubi papa, ibi Roma ? »[7]. Ce n'est pas le lieu qui importe, mais le lien avec le siège pétrinien. En conséquence, des papes ont pu résider hors de Rome tout en étant évêques de Rome, en ce sens qu'ils étaient évêques successeurs de Pierre. Au cours de cette période de splendeur de la papauté médiévale, le pape est souvent absent de Rome, surtout au XIIe siècle. Guerres et conflits politiques constants le tiennent bien fréquemment éloigné du tombeau de Pierre. À la fin du XIIe siècle et au XIIIe siècle, les papes furent plus souvent « romains ». Toutefois, ils voyageaient et se faisaient accompagner par les plus hauts dignitaires de la Curie romaine. Dès la fin du XIIe siècle,

7. *In* Pierangelo Catalano et Paolo Siniscalco (dir.), *Roma fuori di Roma*, Rome, Université La Sapienza, 1985, p. 69-80.

Huguccio, l'un des plus grands canonistes, estime que *Roma* se situe là où se trouvent le pape et la Curie. À partir d'Hostiensis († 1270), les canonistes répéteront invariablement le célèbre adage *Ubi est papa, ibi est Roma*. La formule qualifiant la situation du pape est alors calquée sur celle qui, dans l'Antiquité, signifiait que Rome se trouvait là où était l'empereur.

À cette période succède la papauté d'Avignon ; de 1305 à 1378, les papes y résident tous. On connaît la puissance alors exercée par la papauté. Le Palais des Papes n'en est que l'un des témoignages parmi bien d'autres. Ces décennies sont marquées par le développement considérable de la Curie romaine et de la cour pontificale, de l'autorité et de la richesse d'une papauté dont la puissance rayonne. Certes, les papes d'Avignon avaient tous la ferme volonté de rejoindre la ville du tombeau de Pierre, mais ils exerçaient pleinement les charges du successeur de Pierre depuis leur résidence d'Avignon. Le grand schisme d'Occident (1378-1417) est marqué par la coexistence de deux papes. La chrétienté se partage entre deux obédiences et l'on assiste à la division de l'Église entre les partisans de l'un, installé à Avignon, et de l'autre, résidant à Rome. Au concile de Constance, Martin V est finalement élu en novembre 1417 ; il rétablira l'unité en étant reconnu comme seul pape.

Le titre de pape évêque de Rome ne correspond donc pas à des données géographiques. L'Église romaine représente l'Église universelle, à la tête de la catholicité, et le titre d'évêque de Rome sert l'ecclésiologie de communion. Rome prend le sens de catholique, ou d'universel.

Lors du concile de Florence, le 6 juillet 1439 à la sixième et dernière session, est signé le texte solennel proclamant l'union des Grecs à l'Église catholique romaine. Paraphant l'acte d'union, le pape Eugène IV commence en ces termes : « Eugène, évêque ». La communion que l'on espère retrouver se fait autour de l'évêque de Rome.

Vers l'« évêque de l'Église universelle » ?

Aux temps modernes, le pape a triomphé des thèses du conciliarisme, doctrine selon laquelle l'Église tirerait son autorité de l'assemblée des évêques et cardinaux, supérieure au pontife romain. Ces thèses avaient été affirmées de façon de plus en plus véhémente au cours du concile de Constance (1414-1418) puis de celui de Bâle (1431-1449). Elles avaient pu se forger en raison de la coexistence de plusieurs prétendants au titre de pape pendant tout le Grand Schisme. Elles sont toutefois vivement condamnées à Rome. La confirmation et la publication des décrets

tridentins par la bulle *Benedictus Deus et Pater*, prise le 26 janvier 1564 par Pie IV, entend clore la crise du conciliarisme.

Paolo Prodi a magnifiquement analysé la doctrine canonique des temps modernes présentant la figure (ou les figures) du pape, *il papa-re*, conjuguant souveraineté spirituelle et temporelle. Citons seulement le cardinal Giovanni Battista De Luca (1683) pour qui, dans la Curie romaine ou dans le pape, s'incarnent au moins quatre personnes : le vicaire du Christ, évêque de l'Église universelle ; le patriarche d'Occident ; l'évêque particulier de la ville de Rome ; l'empereur et prince temporel sur ses États. Si nous ne retenons que la première et la troisième de ces propositions, constatons qu'une fois encore sont mis côte à côte le caractère pontifical et le caractère épiscopal, lui-même sous sa double dimension : évêque de l'Église universelle et évêque de la ville de Rome. Aux temps modernes, cette conception faisant du pape « l'évêque de l'Église universelle » fut souvent admise. Elle servait la politique de centralisation pontificale, qui ne fit que croître du XVIe au XIXe siècle. Au XIXe siècle, la fragilisation puis la perte du pouvoir temporel du pape a eu des incidences sur les doctrines ecclésiologiques[8] qui, à la suite d'un long cheminement, conduisirent au premier concile du Vatican et au code de 1917 que nous avons évoqués.

Pendant ces temps modernes, à Rome même, la grandeur de la papauté semble ne connaître aucune limite. Travaux de la ville dus aux papes de la Renaissance et splendeurs infinies de l'âge baroque elles aussi parrainées par des papes qui parallèlement se soucient de la réforme de l'Église. On constate néanmoins un certain affaiblissement du rôle diplomatique du pontife romain sur la scène internationale, ceci dès les traités de Westphalie (1648), qui avaient dessiné une carte de l'Europe dans laquelle les États protestants avaient acquis leur place ; les États pontificaux perdent alors de leur puissance, et disparaîtront.

Le pape, évêque de Rome, « pasteur » de l'Église universelle

Ce panorama trop rapide suffit néanmoins à établir l'importance du titre d'évêque de Rome, que le pape a toujours revendiqué. Au cours des temps, les significations données à cette titulature ont évolué et ont connu des nuances. Pourtant, elles ont toujours illustré la mission spécifique confiée à un évêque particulier, en tant qu'il est le successeur de Pierre.

8. François Jankowiak, *La Curie romaine de Pie IX à Pie X. Le gouvernement central de l'Église et la fin des États pontificaux*, Rome, Publications de l'École française de Rome, 2013.

L'expression met aussi en avant l'idée que l'Église n'est pas seulement une hiérarchie aboutissant à une figure monarchique. Depuis la plus haute Antiquité, le principe fondamental de la synodalité guide le gouvernement de l'Église. Le canon 34 de la petite collection canonique connue sous le nom de *Canons des apôtres* (v. 300) envisageait la réunion du collège des évêques d'une même province ecclésiastique, réunion présidée par le métropolitain, *primus inter pares*, qui ne peut décider seul, mais qui dispose d'une autorité particulière dès lors qu'il agit avec ses frères dans l'épiscopat, en concile. Tel est le principe de synodalité, essentiel tout au long du gouvernement de l'Église. Toutefois, la définition des pouvoirs du métropolitain, *primus inter pares*, que nous venons d'emprunter à ce recueil des premiers siècles, n'est pas directement applicable au pape évêque de Rome, car la primauté du pontife romain, proclamée dès l'Antiquité, lui confère l'autorité pour agir seul dans bien des hypothèses. Ainsi, le pape détient la *plenitudo potestatis* telle que les canonistes médiévaux l'ont définie ; en ce sens, l'Église s'est dotée d'un gouvernement hiérarchisé et monarchique. Mais le principe de synodalité conduit à une forme de gouvernement très spécifique qui combine cette monarchie avec la collégialité. Le caractère épiscopal du pontife romain prend alors toute sa valeur sous un double aspect : le pape est d'une part l'évêque du diocèse de Rome, en tant que circonscription territoriale ; il est d'autre part l'évêque de Rome, Église fondée par Pierre et Paul, et lieu de leur martyre. En conséquence, il possède ce « pouvoir épiscopal ordinaire et immédiat » dont parlait déjà le code de 1917 et que Vatican II reprend, mais avec des inflexions notables. La constitution *Lumen gentium* du second concile du Vatican a innové et infléchi la doctrine en ce que, contrairement aux théories de la fin du XIXe siècle, elle insistait officiellement sur l'autorité du « collège épiscopal » ou du « corps des évêques » dès lors que ce dernier agit avec l'accord du pape. Vatican II rééquilibre la conception antérieure, qui avait été davantage centrée sur la personne même du pape[9]. Insister sur le collège des évêques ne retire rien à la suprématie du pape et, dans cette même constitution, Paul VI met en évidence que l'évêque de l'Église locale de Rome est pasteur de l'Église universelle. *Pasteur*, mais non *évêque*, de l'Église universelle, telle était la conception des canonistes médiévaux[10]

9. Cf. le commentaire donné par Roger Aubert et Claude Soetens sur le troisième chapitre de la constitution *Lumen gentium*, *in* Jean-Marie Mayer *et al.* (dir.), *Histoire du christianisme*, t. 13, *Crises et renouveau*, Paris, Desclée, 2000, p. 91.

10. Philippe Levillain, *Dictionnaire historique de la papauté*, Paris, Fayard, 1994, art. « Pape ».

et telle est l'ecclésiologie de Vatican II, du code de 1983 et du pape François.

Les temps modernes avaient-ils, pendant quatre siècles, brouillé le tableau ? Ce serait trop dire, mais si certaines doctrines absolutistes auxquelles j'ai fait allusion tendaient à présenter le successeur de Pierre comme « évêque » de l'Église universelle aux siècles de l'apogée de la centralisation romaine, elles sont désormais nuancées et renouent plus fidèlement avec la construction de l'image du pape évêque de Rome telle qu'édifiée progressivement jusqu'au XVIe siècle. D'un concile du Vatican à l'autre, les mots n'ont guère changé ; mais l'ecclésiologie est autre. « Alors que Vatican I voit l'Église à partir de son "chef", l'évêque de Rome, Vatican II la voit à partir des évêques qu'il déclare "successeurs des apôtres" », note Jean-Marie Roger Tillard, qui ajoute que le raisonnement ne va plus du pape aux évêques, mais des évêques au pape[11]. Sans opposer les deux conceptions, Mgr Roland Minnerath voit une progression d'un concile à l'autre : « Vatican II a porté à pleine maturité la réflexion inachevée de Vatican I en comprenant la primauté dans sa relation avec l'épiscopat universel[12]. » En mettant l'accent sur l'ecclésiologie de communion, Vatican II réaffirme l'importance du collège des évêques. La qualité pétrinienne fait du pape, non pas *l'évêque de toute l'Église*, mais le *pasteur de l'Église universelle*. Il est le *primus inter pares* dont parlaient les textes du IVe siècle ; il préside le collège des évêques, sans se substituer à chacun d'eux, même si ses prérogatives pastorales lui permettent d'agir avec un « pouvoir ordinaire, plénier et immédiat ».

Si, au cours des premiers siècles du christianisme, l'évêque de Rome est devenu le pape de l'Église universelle, le titre a encore, de nos jours, une immense portée et s'adapte aux évolutions ecclésiologiques, marquant fidélité au passé et prise en compte de chaque temps.

---

11. Jean-Marie Roger Tillard, *L'Évêque de Rome*, *op. cit.*, p. 55.

12. Roland Minnerath, *La Primauté de l'évêque de Rome et l'unité de l'Église du Christ*, Paris, Beauchesne, 2010, p. 179.

RÉSUMÉ

De l'Antiquité à nos jours, le pape est évêque de Rome*. La signification de l'expression a pu changer, reflétant les évolutions que connut l'autorité du successeur de Pierre à la tête du collège des évêques et renvoyant en conséquence à un pouvoir ordinaire, plénier et universel. Les premier et second conciles du Vatican se situent dans des contextes ecclésiologiques bien distincts.*

François Moog

LE VATICAN ET LES ÉGLISES LOCALES

L'*Annuario pontificio* reconnaît sept titres officiels au pape, qui correspondent à autant de facettes de sa charge. Mais chaque titre manifeste une manière spécifique de se situer par rapport aux Églises locales et à chacun des évêques répartis sur l'ensemble de la terre. Affirmer en effet que le pape est « souverain de l'État de la Cité du Vatican », qu'il est « pontife suprême de l'Église universelle », ou encore « évêque de Rome », n'implique pas la même qualité de relation aux autres évêques et aux autres Églises.

Il faut alors rappeler que chaque facette de la charge pontificale correspond à un registre spécifique mais surtout que ces titres sont hiérarchisés et articulés. Ainsi, c'est le titre d'évêque de Rome qui est premier et qui habilite aux autres charges, comme l'énonçait Paul VI : « Nous voulons témoigner de la conscience que nous avons d'être évêque de Rome, conscience qui justifie et soutient celle que nous avons d'être pontife. C'est en effet en tant que successeur de saint Pierre sur le siège de Rome que nous avons conscience d'avoir la mission redoutable d'être le vicaire du Christ sur la terre, et donc le pasteur suprême et le chef visible de l'Église catholique[1]. »

Le lien du pape aux Églises locales doit alors être compris à partir de sa charge d'évêque de Rome plus qu'à partir de celle de souverain pontife, même si sa fonction de chef d'État n'est pas sans poids dans l'exercice de sa charge épiscopale. On peut cependant s'interroger sur la spécificité de sa fonction de pape comme pontife suprême et sur son articulation avec celle d'évêque du diocèse, ou de l'Église locale, de Rome.

1. Présentation de la nouvelle constitution du diocèse de Rome, Saint-Jean-de-Latran, 6 janvier 1977 (*La Documentation catholique*, t. 74, 1977, p. 101).

La hiérarchisation des titres permet de comprendre que c'est avant tout comme évêque de Rome et non comme chef de l'État de la Cité du Vatican que le pape entretient des relations avec les autres évêques, mais elle ne rend pas compte de la complexité des relations entre évêques, parmi lesquels l'évêque de Rome jouit d'un statut à part.

Pour comprendre cette complexité, le premier concile du Vatican constitue une bonne porte d'entrée.

L'ecclésiologie inachevée de Vatican I

Le premier concile du Vatican (1869-1870) a été convoqué par Pie IX pour répondre aux erreurs du rationalisme et pour adapter l'enseignement sur l'Église aux circonstances modernes. Il comportait donc le projet de
128 rédaction d'un grand traité sur l'Église. Mais le concile se déroulait alors que le pape avait perdu le pouvoir sur les États pontificaux, à l'exception du territoire du Vatican, et il ne pouvait se tenir que grâce à la protection des troupes françaises. Celles-ci se retirent en raison, entre autres, de la guerre entre la France et la Prusse, et, le 20 septembre 1870, les troupes de l'Italie unifiée entrent dans Rome, qui devient capitale du royaume d'Italie. Le concile est suspendu le 20 octobre.

Si le concile a eu le temps de proclamer la constitution dogmatique *Dei Filius* (24 avril 1870) sur la foi, la raison et la Révélation, le traité ecclésiologique prévu est resté inachevé. Vatican I s'en est tenu à la partie sur la papauté et l'infaillibilité pontificale, énoncée dans la constitution dogmatique *Pastor aeternus* (18 juillet 1870). Mais cet enseignement ne devait constituer que la quatrième partie du traité sur l'Église.

Pastor aeternus définit la primauté papale comme « pouvoir plénier et souverain de juridiction sur toute l'Église » (chap. 3). Ce pouvoir implique que « les pasteurs de tout rang et de tout rite et les fidèles, chacun séparément ou tous ensemble, sont tenus au devoir de subordination hiérarchique et de vraie obéissance » (*idem*). Ce pouvoir de juridiction est présenté comme affermissant et défendant le pouvoir de juridiction des évêques dans leur diocèse. C'est pourquoi dans le même chapitre est affirmé que la primauté apostolique place le pontife romain au-dessus de toute l'Église. Si la constitution dogmatique n'ignore pas que les évêques sont établis successeurs des apôtres par l'Esprit Saint (*idem*), elle situe cependant leur pouvoir de juridiction en dépendance de celui du pape. Ce pouvoir de juridiction des évêques est alors reconnu comme venant du Christ à travers la plénitude de pouvoir du pape.

L'interprétation de cet enseignement est complexe pour deux raisons.

La première tient aux conditions de son énonciation : le concile affirme le pouvoir suprême du pape alors même que la dimension temporelle de ce pouvoir est considérablement affaiblie et que c'est sa disparition qui entraîne la suspension du concile. Comment alors comprendre l'écart entre l'absolutisme du pouvoir de juridiction du pape et la fragilité des moyens d'exercice de ce pouvoir ? La seconde raison est le caractère inachevé de l'enseignement. Le concile parvient, dans le quatrième chapitre de *Pastor aeternus*, à équilibrer ladite infaillibilité pontificale en affirmant que, sous certaines conditions, le pontife romain peut jouir « de cette infaillibilité dont le divin Rédempteur a voulu que fût pourvue son Église, lorsqu'elle définit la doctrine sur la foi et les mœurs ». Il s'agit donc bien de l'exercice, par le pape, de l'infaillibilité de l'Église. Cependant, un tel équilibre n'est pas simple à envisager lorsqu'il s'agit d'évoquer le lien entre les évêques et le pape. Ainsi, en 1945, Pie XII comprend que, « si les évêques jouissent du pouvoir ordinaire de juridiction, ce pouvoir leur est immédiatement communiqué par le Souverain pontife » (encyclique *Mystici corporis*, 1943). On devrait alors comprendre que le lien entre les évêques et le pape est un lien de dépendance et de subordination. Mais cela n'est pas si simple.

C'est la raison pour laquelle, parmi les projets théologiques du second concile du Vatican (1962-1965), figure la nécessité de compléter et de rééquilibrer l'enseignement ecclésiologique de Vatican I. Cette reprise des questions ecclésiologiques est liée à des motifs pastoraux et missionnaires, mais également institutionnels. Il s'agissait en effet de rétablir entre les évêques et le pape un équilibre bénéfique tant doctrinalement que pastoralement. Toutefois, en abordant à nouveau la question, Vatican II doit en affronter la complexité théologique et tenir ensemble quatre dossiers particulièrement difficiles : le rapport entre pouvoir d'ordre et pouvoir de juridiction, la sacramentalité de l'épiscopat, l'articulation entre collégialité et primauté, et l'articulation entre Églises locales et Église entière. La difficulté réside en ce que chacune de ces questions interagit avec l'ensemble des autres. Nous tentons cependant de les présenter séparément.

Pouvoir d'ordre et pouvoir de juridiction

Vatican II a été l'occasion d'une prise de conscience par les évêques de la force de leur collégialité. Ils l'ont mise en œuvre pour orienter le concile dès sa première session en 1962 et mettre en question les textes préparés par la Curie romaine. L'Église a alors éprouvé sous une forme

nouvelle l'autorité du collège des évêques, réveillant la question de sa source. L'autorité des évêques leur vient-elle du pape, au nom de son pouvoir de juridiction universelle, ou bien de leur fonction épiscopale propre, liée à l'ordination qui les place à la tête d'une Église locale ?

La question est ancienne et remonte à près d'un millénaire, comme l'a magistralement montré Laurent Villemin dans son ouvrage *Pouvoir d'ordre et pouvoir de juridiction*, paru en 2003. La distinction entre ces deux pouvoirs nécessite de dissocier ce qui a trait aux sacrements, en tant que pouvoir d'ordre défini comme pouvoir sacramentel sur l'Eucharistie, et ce qui a trait au gouvernement, en tant que pouvoir de juridiction défini comme pouvoir de gouvernement sur l'Église. Cette dissociation est absente du premier millénaire, où l'on considérait plus généralement un pouvoir et son exercice : le pouvoir de juridiction est
130 alors perçu comme mise en œuvre du pouvoir d'ordre. Mais, dès la seconde moitié du XIIe siècle, les deux pouvoirs sont conçus de manière autonome comme sacramentel d'un côté et administratif de l'autre.

Il s'agit d'une véritable disjonction qui est rendue possible par une modification similaire dans un autre domaine de la théologie : la doctrine de l'Eucharistie. La tradition théologique distinguait communément une triple désignation du corps du Christ : son corps historique et glorieux de ressuscité, son corps eucharistique dit *corpus mysticum* et son corps ecclésial dit *corpus verum* en ceci que le corps ecclésial garantissait la vérité du corps eucharistique. Cependant, en niant la réalité de la présence eucharistique du Christ, Bérenger de Tours (999-1088) entraîne une très forte insistance des théologiens sur le rapport du corps eucharistique au corps historique et glorieux, et sur l'affirmation de la présence « réelle » du corps du Christ dans l'Eucharistie, au détriment de la médiation du corps ecclésial. Le cardinal de Lubac (1886-1991) parle alors d'une « césure meurtrière » entre le corps eucharistique et le corps ecclésial[2]. Elle aboutit à dissocier le corps eucharistique du corps ecclésial en faisant de la présence réelle la vérité du Corps. C'est alors l'Église qui est appelée « corps mystique », le « vrai corps » du Christ désignant l'Eucharistie. Cela rend possible de désigner l'un sans rapport à l'autre et, pour la question qui nous concerne, de dissocier le pouvoir sur l'un du pouvoir sur l'autre : ordre et juridiction.

Ainsi, en distinguant pouvoir sur le corps eucharistique (ordre) et pouvoir sur le corps ecclésial (juridiction), la relation entre Église et

2. Cf. Henri de Lubac, Corpus mysticum. *L'Eucharistie et l'Église au Moyen Âge : étude historique*, Paris, Aubier, 1949, p. 283.

ministère de l'évêque se transforme profondément et il devient possible d'affirmer que les deux pouvoirs sont issus de deux sources différentes, le pouvoir de juridiction ayant son origine dans l'autorité suprême du pape. C'est le cadre à l'intérieur duquel pensent les Pères de Vatican I.

Vatican II permet le dépassement de la distinction entre pouvoir d'ordre et pouvoir de juridiction en affirmant l'unité du pouvoir dans l'Église à partir de la notion de *sacra potestas*. Il s'agit d'affirmer que l'ordination instaure un lien indissociablement sacramentel, spirituel et juridique entre un évêque et une Église locale. Selon la constitution dogmatique sur l'Église de Vatican II, *Lumen gentium* (*LG*), le collège des évêques trouve son fondement dans la réalité sacramentelle de l'ordination épiscopale et dans la communion hiérarchique avec le pape : « C'est en vertu de la consécration sacramentelle et par la communion hiérarchique avec le chef du collège et ses membres que quelqu'un est fait membre du corps épiscopal » (*LG* 22). Ainsi, on doit penser l'unité de la fonction épiscopale comme conjonction d'une action sacramentelle et d'une mission concédée dans le cadre d'une communion hiérarchique. Pour le dire autrement, le pouvoir de l'évêque (*sacra potestas*) est de nature sacramentelle et régulé par l'attribution d'une charge pour une Église locale, ce qui réduit la distinction entre pouvoir sur le corps eucharistique et présidence de l'Église locale.

Cependant, on constate que, pour penser cet équilibre à partir de la notion unifiée de *sacra potestas*, il faut tenir une position très claire sur la sacramentalité de l'épiscopat et sur la nature du collège épiscopal. Ce qui ne va pas de soi…

Sacramentalité de l'épiscopat

Pour résorber la disjonction entre pouvoir d'ordre et pouvoir de juridiction, et ainsi rééquilibrer le rapport entre pouvoir plénier du pape et subordination des évêques, la première étape consiste à reconnaître la nature sacramentelle de l'épiscopat. C'est ce qu'opère Vatican II : « Le saint Concile enseigne que, par la consécration épiscopale, est conférée la plénitude du sacrement de l'Ordre » (*LG* 21).

La première conséquence de cette affirmation est que les évêques sont « pourvus de l'autorité du Christ » (*LG* 26) et qu'ils doivent être reconnus comme « des vicaires et des légats du Christ » (*LG* 27). Partant, « on ne doit pas les considérer comme les vicaires des pontifes romains, car ils exercent un pouvoir qui leur est propre et, en toute vérité, sont, pour les peuples qu'ils dirigent, des chefs » (*LG* 27). Ainsi l'affirmation de la

sacramentalité de l'épiscopat empêche-t-elle de considérer les évêques comme des vicaires, des légats ou des préfets du pape.

La seconde conséquence est que leur ordination les situe dans un rapport très cadré aux autres évêques et au pape : « La consécration épiscopale, en même temps que la charge de sanctification, confère aussi les charges d'enseigner et de gouverner, lesquelles cependant, de par leur nature, ne peuvent s'exercer que dans la communion hiérarchique avec le chef du collège et ses membres » (*LG* 21). On doit alors comprendre que le pouvoir conféré par l'ordination ne peut s'exercer qu'au sein d'un collège dirigé par le pape. Il faut donc tenir que le pouvoir de l'évêque « n'est nullement effacé par le pouvoir suprême et universel ; au contraire, il est affermi, renforcé et défendu par lui, la forme établie par le Christ Seigneur pour le gouvernement de son Église étant indéfectiblement assurée par l'Esprit saint » (*LG* 27), ce qui nécessite un acte de foi important tant que les médiations de cet affermissement, de ce renforcement et de cette défense ne sont pas présentées.

Collège des évêques et primauté du pape

Il est alors nécessaire de s'intéresser à ce collège des évêques dont le pape est le chef pour constater que sa nature et son autorité sont peu abordées par Vatican II. On lit par exemple en *LG* 22 : « L'ordre des évêques, qui succède au collège apostolique dans le magistère et le gouvernement pastoral, bien mieux dans lequel le corps apostolique se perpétue sans interruption constitue, lui aussi, en union avec le pontife romain, son chef, et jamais en dehors de ce chef, le sujet du pouvoir suprême et plénier sur toute l'Église, pouvoir cependant qui ne peut s'exercer qu'avec le consentement du pontife romain. » Une interprétation généreuse de ce passage permet d'affirmer que, si le collège n'a aucune autorité sans le consentement du pape qui est à sa tête, cela n'enlève rien au caractère permanent du collège, qui ne doit pas son existence à la volonté du pape, bien qu'il ne puisse prendre de décision sans lui. Bien plus, parce que le pape est lui-même, comme évêque de Rome, membre du collège épiscopal, on doit pouvoir concevoir que le « pouvoir suprême et plénier sur toute l'Église », reconnu au collège épiscopal, exige un consensus en son sein, que doit permettre la communion entre le pape et les autres évêques dans l'Esprit.

Pour autant, l'interprétation donnée par le concile lui-même dans la note jointe à la constitution *Lumen gentium* (connue sous le nom de *nota explicativa praevia*) est plus restreinte. Affirmer que le collège

des évêques, qui ne peut pas agir sans son chef, est « sujet du pouvoir suprême et plénier sur toute l'Église » (*LG* 27) doit cependant être articulé à « la plénitude du pouvoir du pontife romain » (*nota praevia* 3). La *nota praevia* propose alors de ne pas opposer pouvoir du pontife et pouvoir du collège des évêques, mais de distinguer « le pontife romain seul et le pontife romain ensemble avec les évêques ». Ainsi, si l'exercice du pouvoir du collège des évêques est subordonné à son chef, le pape semble posséder le même pouvoir qu'il peut exercer sans le collège, selon le principe : « En tant que pasteur suprême de l'Église, le souverain pontife peut exercer à son gré son pouvoir en tout temps, comme cela est requis par sa charge même » (*nota praevia* 4). En faisant dépendre le pouvoir du collège épiscopal du consentement de son chef, sans que ce même chef ait obligation d'agir en collaboration avec le collège, la *nota praevia* ne modifie pas la figure centralisée de l'Église telle qu'elle se présente à Vatican I et le rééquilibrage attendu n'est que marginal.

Dans le sens de cette interprétation plus limitative des pouvoirs du collège épiscopal, on peut citer le décret sur la charge pastorale des évêques de Vatican II, *Christus Dominus* (*CD*), qui ne prévoit que deux formes d'expression du collège des évêques unis au pape : un concile œcuménique (événement rare dans la vie de l'Église) et un appel du pape à une action collégiale dispersée, selon la formule : « Ce même pouvoir collégial peut être exercé en union avec le pape par les évêques résidant sur la surface de la terre, pourvu que le chef du collège les appelle à agir collégialement ou du moins qu'il donne à cette action commune des évêques dispersés son approbation ou sa libre acceptation pour en faire un véritable acte collégial » (*CD* 4). Mais on ne connaît pas d'exemple d'une telle action du collège épiscopal dans toute l'histoire de l'Église.

Le lien de l'évêque à l'Église locale

Pourquoi l'Église ne parvient-elle pas à tirer toutes les leçons de l'enseignement de Vatican II sur la sacramentalité de l'épiscopat et sur l'autorité du collège des évêques ? Ou, pour le dire autrement, pourquoi cet enseignement n'a-t-il pas produit d'effet sur la vie de l'Église et ses pratiques du pouvoir, permettant de dépasser une perspective universaliste et centralisée de l'Église au profit d'une figure de communion ? Il y a consensus des ecclésiologues et des canonistes, dans l'espace francophone tout au moins (Hervé Legrand, Laurent Villemin, Gilles Routhier, Alphonse Borras…), pour désigner un oubli dans l'enseignement de Vatican II sur ces deux points précis que sont la sacramentalité de l'épiscopat et

l'autorité du collège épiscopal. Il s'agit de l'éclipse de l'Église locale ou plus précisément de l'absence d'articulation entre la charge de l'évêque et l'Église concrète dont il assure la présidence.

Reprenons à partir de *LG* 22 : « C'est en vertu de la consécration sacramentelle et par la communion hiérarchique avec le chef du collège et ses membres que quelqu'un est fait membre du corps épiscopal. » Cette affirmation ne mentionne pas le lien de l'évêque à son Église ni, encore moins, la communion des Églises comme fondement de la communion des évêques. En dissociant le collège épiscopal et la communion ecclésiale, l'équilibre des pouvoirs est pensé à partir de leur exercice personnel et non à partir de la communion des Églises locales, parmi lesquelles l'Église de Rome « qui préside à la charité », selon l'expression d'Ignace d'Antioche (*incipit* de la *Lettre aux Romains*, vers 110).

134 L'éclipse de l'Église locale n'est pas conforme à la tradition théologique selon laquelle le lien entre l'évêque et son Église est le premier fondement du lien des évêques entre eux. Car la communion des Églises précède la communion des évêques, ce qui empêche de considérer le collège épiscopal en dehors de son rapport aux Églises locales concrètes. C'est ce que manifeste le rite liturgique d'ordination des évêques dès l'époque patristique. Dans sa contribution sur « la réalisation de l'Église en un lieu », Hervé Legrand a bien montré comment l'ordination, dès le IIIe siècle, permet de reconnaître l'évêque comme « lien de l'Église », la structure de l'ordination manifestant d'une part que « l'évêque est le représentant de son Église auprès de toutes les autres » et d'autre part qu'il est « le représentant de toute l'Église auprès de la sienne », pour conclure : « cette position symbolique indique clairement sa tâche : faire le lien de l'Église, servir sa catholicité, son unité, sa communion »[3]. De nos jours encore, la présentation du candidat et sa réception par l'Église locale lors de son ordination continuent de manifester l'inclusion de l'évêque dans son Église locale. De plus, l'action indispensable des évêques des autres Églises – au moins trois selon le canon 4 de Nicée (325) – et la réception par eux du nouvel ordonné dans le collège épiscopal montrent que l'incorporation dans le collège ne peut pas être dissociée du lien à l'Église. En ce sens, on peut parler d'une double inclusion mutuelle : de l'évêque dans l'Église et de l'Église dans l'évêque.

Ainsi, l'ordination épiscopale situe l'évêque conjointement dans une Église locale et dans le collège des évêques, réalisant et manifestant dans

3. Hervé Legrand, « La réalisation de l'Église en un lieu », *in* Bernard Lauret et François Refoulé (dir.), *Initiation à la pratique de la théologie*, Paris, Cerf, 1993, t. 3, p. 201.

le même mouvement la communion des Églises locales et, ainsi, concrétisant l'unité de ce qui avait été disjoint entre pouvoir d'ordre d'un côté et pouvoir de juridiction de l'autre. On peut donc dire que la célébration sacramentelle est un processus instituant ou que l'institution est fondée sacramentellement. C'est donc bien par une prise en compte de l'Église locale, que la dimension sacramentelle de l'épiscopat empêche d'occulter, que la dimension personnelle du pouvoir des évêques et de l'évêque de Rome pourra être rééquilibrée.

Ce rééquilibrage est bien présent à Vatican II, notamment lorsque dans *Lumen gentium* l'épiscopat est situé à partir et au sein du peuple de Dieu et non en surplomb. Pour autant, dans la réception de cet enseignement, les tensions anciennes demeurent. Par exemple, le code de droit canonique de 1983 n'honore pas le lien de l'évêque à son Église lorsqu'il traite d'abord du pouvoir des évêques (livre II, partie II, section 1, canon 336 et suiv.) et ensuite seulement de l'Église locale dans la communion des Églises (*ibid.*, section 2, canon 368 et suiv.). Autre exemple, dans la lettre apostolique de Jean-Paul II sur la nature théologique et juridique des conférences des évêques, *Apostolos suos*, du 21 mai 1998, il est affirmé que l'appartenance au collège épiscopal est « une réalité antérieure à la charge d'être tête de l'église particulière » (n° 12).

L'Église de Rome et/ou le Vatican

Les tensions entre le pouvoir du pape et celui du collège des évêques, et partant celui de chaque évêque dans son Église locale, sont liées à une conception personnaliste du pouvoir et à une éclipse de la communion des Églises locales. C'est donc l'équilibre ecclésiologique d'ensemble qui doit être interrogé et évalué dès lors que l'on aborde les questions de pouvoir dans l'Église.

Cet équilibre ecclésiologique est précaire en raison de la difficulté à faire vivre une authentique théologie de l'Église locale, qui peut pourtant être considérée comme une requête de Vatican II, notamment en *LG* 23 : « Les évêques sont, chacun pour sa part, le principe et le fondement de l'unité dans leurs Églises particulières[4] ; celles-ci sont formées à l'image de l'Église universelle, c'est en elles et à partir d'elles qu'existe l'Église catholique une et unique. C'est pourquoi chaque évêque représente son Église, et tous ensemble, avec le pape, représentent l'Église universelle

4. Le vocabulaire de l'Église « locale » ou de l'Église « particulière » pour désigner le diocèse n'est pas stabilisé à Vatican II, qui utilise les deux termes indifféremment.

dans le lien de la paix, de l'amour et de l'unité. » Dans le même sens, on doit comprendre *CD* 12, qui définit le diocèse comme « portion du peuple de Dieu confiée à un évêque », comme une affirmation de la pleine catholicité de l'Église locale, de telle sorte qu'en elle « est vraiment présente et agissante l'Église du Christ, une, sainte, catholique et apostolique ».

La qualification théologique de l'Église locale permet de dépasser une ecclésiologie uniquement universaliste sans pour autant dissoudre la communion des Églises et le rôle privilégié de l'Église de Rome et de son évêque. Cependant, la pertinence ecclésiologique d'une catégorie ne découle pas seulement de sa cohérence logique interne mais également de sa réception et de sa perception par le peuple chrétien. Dans ce domaine, une théologie de l'Église locale peine à se déployer pleinement, se heurtant toujours à une conception universaliste de l'Église selon
136 laquelle l'Église universelle est « une réalité ontologiquement et chronologiquement préalable à toute Église singulière », comme l'affirmait la Congrégation pour la doctrine de la foi le 28 mai 1992 dans sa lettre « sur certains aspects de l'Église comprise comme communion ».

Pour autant, nous pouvons continuer à suivre Paul VI lorsqu'il affirme que le lien du pape aux Églises locales doit être compris à partir de sa charge d'évêque de Rome, comme cela a été rappelé plus haut. Nous nous trouvons alors devant une alternative : soit considérer le pape avant tout comme évêque de Rome, dans la perspective d'une théologie de l'Église locale, soit faire droit à une ecclésiologie universaliste qui situe le pape comme pasteur de l'Église universelle. Dans ce second cas, c'est le Vatican qui, court-circuitant l'Église de Rome, devient l'interlocuteur des évêques, dans un rapport de subordination. Il faut alors, toujours dans cette seconde hypothèse, raisonner selon le rapport d'un monarque à un parlement, dans la perspective d'un pouvoir personnel, et non pas selon le registre de la réalisation de l'Église à des échelles différentes et complémentaires : l'Église locale diocésaine et l'Église entière, pour laquelle l'évêque de Rome exerce une charge particulière.

Un rétablissement de l'équilibre ecclésiologique ne peut se contenter d'une reprise la plus claire possible des traditions théologiques les plus autorisées. L'ecclésiologie comme la production doctrinale seront toujours secondes par rapport à la vie de l'Église. C'est donc vers les pratiques qu'il convient au final de porter le regard car c'est par elles que la perception du peuple chrétien évoluera vers une meilleure compréhension du lien de l'évêque à l'Église, de la communion des Églises comme fondement du collège épiscopal et de la charge spécifique de l'évêque de Rome au sein du collège et sur l'Église entière.

Jean-Paul II, dans son encyclique sur l'engagement œcuménique, *Ut unum sint*, du 25 mai 1995, se présente avant tout comme évêque de Rome (n° 88, 90 et suiv.), se situe à l'intérieur du collège des évêques (n° 94-95) et se définit comme « premier des serviteurs de l'unité » (94) et *servus servorum Dei* (n° 103). Il affirme que sa fonction d'évêque de Rome ne peut pas être séparée « de la mission confiée à l'ensemble des évêques, eux aussi "vicaires et légats du Christ" », mais reconnaît qu'il convient de rechercher « les formes dans lesquelles ce ministère pourra réaliser un service d'amour reconnu par les uns et par les autres » (n° 95). C'est donc bien dans les pratiques du ministère pétrinien que se jouera la capacité de passer d'une représentation vaticaniste à une représentation romaine de ce ministère.

Ces pratiques sont en cours d'évolution, comme lorsque pendant deux sessions du synode sur la famille (2014-2015) le pape François se place en tant que protecteur de la collégialité autorisant les échanges entre évêques au nom de la communion, au nom des défis locaux rencontrés par chacun dans son Église locale au contact avec une culture spécifique. Dans ces pratiques, encore largement à inventer, il s'agit d'envisager la collégialité sous l'angle des relations qu'entretiennent les membres du collège entre eux, et pas seulement avec la tête. Cela redonne par exemple une place aux Églises patriarcales comme lieux d'inculturation de la foi et de corrélation entre mission et catholicité. Ce qui pourrait se faire à partir des assemblées épiscopales continentales existantes : Conseil épiscopal latino-américain (CELAM), Symposium des conférences épiscopales d'Afrique et de Madagascar (SCEAM), Fédération des conférences épiscopales d'Asie (FABC), Conseil des conférences épiscopales d'Europe (CCEE).

S'agissant de la responsabilité des pasteurs de l'Église, il n'appartient pas au théologien d'intervenir, mais il lui revient de souligner que toute pratique qui favorisera l'exercice de la primauté comme expression de l'unité de la foi et de la vie des Églises locales dans la communion de l'Église renforcera la catholicité de l'Église entière. Alors s'ouvrira – et elle est déjà ouverte – une nouvelle phase dans la réception de Vatican II.

BIBLIOGRAPHIE

Jean-Georges Boeglin, *Pierre dans la communion des Églises. Le ministère pétrinien dans la perspective de l'Église-Communion et de la communion des Églises*, Paris, Cerf, 2004.

Hervé Legrand, « Les évêques, les Églises locales et l'Église entière. Évolutions institutionnelles depuis Vatican II et chantiers actuels de recherche », *Revue des sciences philosophiques et théologiques*, vol. 83, n° 3, 2001, p. 461-509.

Roland Minnerath, *Le Pape, évêque universel ou premier des évêques ?*, Paris, Beauchesne, 1978.

Laurent Villemin, *Pouvoir d'ordre et pouvoir de juridiction. Histoire théologique de leur distinction*, Paris, Cerf, 2003.

RÉSUMÉ

La difficulté à penser de manière équilibrée le rapport du pape au collège des évêques et, plus largement, à l'exercice du pouvoir de chaque évêque dans son diocèse est liée à une conception trop personnalisée du pouvoir dans l'Église, qui ne prend en compte ni le lien de l'évêque à son Église locale ni la communion des Églises locales comme fondement de la collégialité épiscopale. L'article explore la complexité de ces rapports en relisant les premier et second conciles du Vatican.

CHRONIQUES

Pierre Steinmetz*

QUARANTE ANNÉES DE DÉCENTRALISATION : LA SYMPHONIE INACHEVÉE

Si l'on en revient à la finalité de l'action publique, décentraliser, ce n'est pas donner du pouvoir à des élus locaux, c'est créer les conditions pour que les décisions puissent être prises et mises en œuvre au niveau approprié, conformément au principe de subsidiarité. Dès lors, on est conduit à se poser la question fondamentale, qui est de définir les niveaux de décision, les compétences décentralisées et les périmètres des circonscriptions correspondantes. Ce qui amène nécessairement à réinventer le problème de la poule et de l'œuf : quelle compétence pour quel niveau et quelle circonscription, ou quel niveau et quelle circonscription pour quelle compétence ?…

Les Constituants l'avaient résolu en définissant, dans une France encore relativement homogène, un critère objectif et rationnel au regard du but poursuivi : c'était la fameuse journée de cheval permettant de se rendre au chef-lieu. Ce choix s'est révélé d'autant plus judicieux qu'il a été conforté par le développement du chemin de fer reliant le chef-lieu à la capitale. Il y avait cohérence entre la définition des circonscriptions, les besoins de l'administration et les moyens techniques du moment. C'est ce bel équilibre qui fait aujourd'hui défaut, et qu'il faut recréer.

Le débat, engagé dès les années 1970, a en partie été troublé à l'origine par le contexte politique. En effet, vingt années sans alternance ont conduit la gauche, écartée trop longtemps du pouvoir national, à se constituer des centres de pouvoir dans les collectivités locales où elle était majoritaire. On a ainsi vu se développer un équilibre institutionnel parfois assez éloigné de la lettre des textes, et la décentralisation a été partiellement perçue et utilisée comme un moyen de lutte contre le « pouvoir gaulliste », ce qui a influencé les modalités de sa mise en œuvre.

* Haut fonctionnaire, ancien membre du Conseil constitutionnel, il a été fonctionnaire de collectivités territoriales, préfet de département et de région sous-directeur des affaires juridiques à la Direction de l'urbanisme et des paysages, où il a participé à l'élaboration des textes sur la décentralisation de l'urbanisme, ainsi que directeur de cabinet du ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation (1995-1997) et du Premier ministre (2002-2003).

Trente années de continuité…

Dans ce contexte, on ne peut toutefois que souligner une très grande continuité de l'action des gouvernements successifs, malgré des débats très animés à chaque loi de décentralisation. Cette continuité s'explique par quelques principes communs aux différentes majorités.

En premier lieu, la décentralisation doit être faite à structures (communes, départements…) constantes. C'est la leçon tirée de l'échec de la loi Marcellin de 1971. Celle-ci avait une forte logique : créer les structures capables d'exercer les compétences avant de les transférer. Cette logique a été abandonnée, au profit d'une autre, plus réaliste : on ne touche pas à la trame existante pour ne pas provoquer de blocages ; les adaptations de structures viendront ensuite, lorsqu'elles seront perçues comme évidemment nécessaires. C'est ainsi que, pour permettre l'exercice des compétences transférées, s'est développée l'intercommunalité et que la région est « montée en puissance ».

En deuxième lieu, il faut abandonner les « blocs de compétences », qui fondaient la loi Defferre (« qui paie commande ») mais qui contrariaient les initiatives des élus et des collectivités.

En troisième lieu, une décentralisation réussie ne peut être qu'une décentralisation voulue ou acceptée (là encore, leçon de la loi Marcellin). Il s'ensuit la recherche systématique d'un accord général pour toute décision, le recours au volontariat, l'attention portée aux élus. Dès lors, aucune structure n'est supprimée, et les adaptations nécessaires sont faites en en créant de nouvelles.

En quatrième lieu, et sans doute surtout, les réformes doivent être financées par la croissance, afin que personne n'y perde (d'où l'invraisemblable complexité du régime des dotations budgétaires, qui préservent les intérêts des diverses collectivités et des grands élus…)

Ces quatre principes communs étaient sous-tendus par une idée simple : la réforme devait être indolore….

… dans un contexte favorable

La mise en œuvre de ces principes a été rendue possible par deux facteurs déterminants. Le premier a été, malgré la fin des « Trente Glorieuses », une croissance encore suffisante pour permettre le financement des compromis institutionnels ou politiques nécessaires – avec parfois le concours des fonds européens. Le second a été l'apparition, en tant que force politique transpartisane, d'une nouvelle « classe politique », celle des élus locaux, qui a « porté » la réforme et lui a donné une assise.

Le processus a ainsi pu se développer et faire la preuve de son efficacité institutionnelle : d'abord, en installant dans les esprits l'idée même de la décentralisation, considérée comme un bien en soi ; ensuite, en permettant l'évolution des institutions et des pratiques qu'elle rendait nécessaire ; enfin, en installant en France de nouveaux rapports de force, et même en inversant l'assise du pouvoir. En forçant un peu le trait, le jeune ministre n'est plus un ancien élève de l'École nationale d'administration « parachuté » dans une circonscription, mais le collaborateur d'un grand élu grimpant les échelons successifs du pouvoir local et du parti. À la vieille question « Qui t'a fait duc ? », la réponse est bien devenue « Qui t'a fait roi ? ».

Cette évolution majeure a eu un effet pervers inattendu : la constitution d'une entité « élus locaux » dont les membres sont supposés égaux en dignité et en légitimité, ce qui conduit, pour ne pas mécontenter « la base », au principe, désormais

inscrit dans la Constitution, que les collectivités locales elles-mêmes sont égales entre elles, et qu'il ne peut y avoir de tutelle de l'une sur l'autre. C'est juridiquement et moralement soutenable. C'est en pratique un déni de réalité.

Un effet pervers et trois remèdes

La conséquence de cette démarche a été la mise en place du « mille-feuille » territorial : communes, intercommunalités, pays, départements, régions, organismes *ad hoc* (comités de massifs, de bassins, etc.), État, Europe… Or cet empilement a un coût :

– coût direct : non pas tant celui des indemnités des élus, que la démagogie met en avant mais qui représente peu de chose, que celui du « doublonnage » des administrations et de leur concurrence (« les fonctionnaires se donnent mutuellement du travail ») ;

– coût de complexité, et donc à la fois de délais et de fragilité : monter des dossiers compliqués, avec des partenaires multiples, prend du temps et multiplie les risques juridiques (chaque délibération peut être entachée d'irrégularités) et politiques, en cas de changement de majorité d'une des collectivités ;

– coût fiscal, chaque échelon ajoutant un prélèvement ;

– coût, enfin, et surtout, de qualité de décision : l'accord se fait souvent *a minima* ou au contraire est le résultat de la somme des demandes présentées, l'un et l'autre cas correspondant rarement au meilleur processus de décision…

À ces coûts objectifs et « techniques » s'ajoute un coût démocratique : personne ne sait plus qui fait quoi ni qui décide, et personne n'est plus responsable de rien, sinon l'État évidemment, qui l'est de tout… Le citoyen-contribuable perd le contrôle de l'action publique et, ce qui est tout aussi grave, ne sait plus où il se situe dans le jeu des institutions et dans l'ensemble national…

C'est ce système qui est aujourd'hui à bout de souffle du fait de son propre poids, parce que la contrainte financière ne permet plus de mettre en place les palliatifs nécessaires, et parce que les citoyens-contribuables commencent à prendre conscience de ses effets négatifs.

Pour répondre à cette évolution, les majorités successives, par les lois relatives à la décentralisation adoptées de 2010 à 2015, se sont efforcées, avec des succès divers, d'achever l'intercommunalité, de faire émerger les métropoles, de remédier à la dualité région/département et de clarifier la répartition des compétences et les financements.

Les intercommunalités

Tout d'abord, en ce qui concerne les intercommunalités, on est passé, au fil des lois et des ans, d'une intercommunalité de réseaux (pour les « tuyaux » : eau, électricité, etc.) à une intercommunalité de gestion et de services, c'est-à-dire d'une intercommunalité à finalité fonctionnelle et technique à une intercommunalité de solidarité avec une fiscalité propre et de caractère de plus en plus politique. Cette mutation imposait, à l'évidence, une avancée démocratique et un effort de rationalisation. C'est ce que les lois de 2010-2015 ont tenté de réaliser avec :

– l'élection au suffrage universel direct des instances intercommunales : c'était presque fait avec le « fléchage » des élus communautaires dans les élections communales au scrutin de listes (mode de scrutin étendu aux communes de plus de cinq cents habitants), mais il faut toutefois noter qu'au cours du débat sur la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) le

Sénat a clairement et fermement écarté le principe d'une élection des instances intercommunales au suffrage universel direct qui serait dissociée de l'élection municipale – on peut penser que ce coup d'arrêt ne sera qu'un combat de retardement ;

– le caractère obligatoire des schémas de regroupements communaux, afin d'inclure les « gaulois », opposés à toute perte d'autonomie, et les « rentiers », rétifs à tout partage…

– l'augmentation du plancher de population (de cinq mille à quinze mille habitants) des intercommunalités et l'apparition de la volonté de les faire coïncider avec les « bassins de vie » ; on peut toutefois regretter que cette dernière démarche ait emprunté la voie des ajustements de seuils (montagne, faible moyenne départementale de population) et non celle d'un découpage objectif et rationnel.

En tout état de cause, on ne peut que souligner la remarquable continuité de la démarche (y compris dans les oppositions qu'elle suscite…). Les débats parlementaires de 2004-2005 ont seulement montré que l'achèvement du processus sera plus long qu'on pouvait l'espérer.

Les métropoles

Les communautés urbaines préfiguraient les métropoles en tant qu'elles « prenaient acte » du « fait urbain ». L'institutionnalisation de ces dernières par la loi de 2010 portant réforme des collectivités territoriales a consacré le passage du « pôle d'équilibre » au « moteur de développement ». Les lois de 2014-2015 relatives à la décentralisation ont développé le concept et, selon les termes mêmes de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), l'ont « affirmé ».

La nécessité d'une simplification et d'une mise en cohérence, ou tout simplement d'une mise en ordre, était évidente. L'intervention du département sur le territoire d'une très grande agglomération, qui dispose des moyens et des services nécessaires pour remplir elle-même certaines missions départementales, n'est sans doute pas la meilleure formule – par exemple, la dissociation entre écoles et collèges-transports scolaires ou celle entre urbanisme-logement et politique sociale ne sont pas idéales…

À l'inverse, on voit bien les enjeux de pouvoirs qui peuvent opposer les responsables des métropoles aux présidents des conseils départementaux ou régionaux, et ceci sans aucune référence aux attaches partisanes. C'est ainsi que nombre de présidents de conseil départemental craignent également les métropoles et les régions, et que les présidents de conseil régional sont parfois hostiles aux métropoles.

Dans ce contexte, les gouvernements successifs ont dû « en rabattre » sur leurs ambitions initiales. Le principe fondamental demeure cependant acquis : la métropole pourra recevoir des compétences venant à la fois des communes membres, du département, de la région et de l'État.

Les transferts de compétences obligatoires en provenance des communes sont à la hauteur des ambitions du projet – mais indolores, puisque généralement déjà transférées à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). En revanche, les transferts en provenance de la région et du département relèvent du volontariat des collectivités et sont mis en œuvre par convention. Il en va de même pour les transferts en provenance de l'État, qui sont par ailleurs encadrés (exigence d'un plan départemental de l'habitat) et réversibles. Enfin, les métropoles (à l'exception de Lyon)

demeurent des EPCI, ce qui marque les limites de l'exercice.

Malgré ces restrictions, il reste que le dispositif permet, si les élus des différentes collectivités et l'État le veulent, de mettre en place des blocs de compétences cohérents et considérables : développement économique, aménagement de l'espace, habitat, politique de la ville, environnement… En bref un décideur unique, ayant seul autorité sur les services pour l'exercice de ses compétences : on peut en espérer des gains de cohérence et d'efficacité, et des économies.

Il faut par ailleurs noter que, si la loi de 2010 faisait reposer la création des métropoles sur le volontariat (avec une seule création, Nice), le législateur de 2014-2015 en a institué neuf « d'autorité », tout en réservant la possibilité d'initiatives volontaires ultérieures, sous réserve d'une population et d'un « rayonnement » suffisants. Le risque était évidemment une très forte pression de grands élus pour permettre l'accession, principalement pour des raisons de prestige et de « standing », au statut de métropole d'agglomérations qui ne remplissent pas les conditions objectives. C'est ce que n'a pas manqué de faire la loi de février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, qui permettra la création de sept nouvelles métropoles qui n'en seront pas, au risque de vider de son sens la catégorie.

De même, le législateur a décidé l'élection des instances métropolitaines au suffrage universel direct, tout en renvoyant courageusement la définition de ses modalités à une loi ultérieure, avant 2017, le législateur de 2017 repoussant prudemment l'échéance à 2019[1]…

L'effacement des départements

Pour remédier aux effets de la dualité région/département sans choc frontal, le législateur de 2010 avait choisi une stratégie « de contournement » en créant les conseillers territoriaux, siégeant à la fois au conseil départemental et au conseil régional. La suppression d'un niveau de collectivité semblait en effet irréaliste : une réforme constitutionnelle aurait été nécessaire, requérant une majorité des trois cinquièmes au Parlement ou le recours au référendum.

Le conseiller territorial était la solution palliative : comme il n'était pas possible de supprimer un niveau, on donnait aux mêmes élus une double responsabilité. Cette démarche était inspirée par des raisons plus ou moins nobles : ayant la double compétence, les élus n'auraient plus à défendre une structure pour assurer leur pouvoir ; ils acquerraient une « double vision » des problèmes qui leur montrerait qu'il est nécessaire d'unifier les deux niveaux de collectivité ; le pari était que les conseillers territoriaux « s'approprieraient » le niveau régional et créeraient ainsi une cohérence régionale, dans une démarche analogue à celle des intercommunalités, où les maires les plus actifs ont porté la nouvelle structure, préférant le pouvoir de faire à celui de solliciter.

Conçue comme transitoire, cette formule permettait d'espérer à terme une disparition indolore du département. C'était la justification d'un système subtil mais complexe, et dont le bon aboutissement était aléatoire.

Le changement de majorité de 2012 y a mis fin, avant même sa naissance, mais sans qu'une stratégie alternative réaliste ait été définie pour atteindre l'objectif, pourtant inchangé, de suppression

1. La présente étude ne traite pas de la métropole du Grand Paris : il ne s'agit plus là de la *Symphonie inachevée* (Schubert, D. 759) mais des *Dissonances* (Mozart, K. 465)…

d'un niveau de collectivité. Après avoir cherché un impossible consensus, le gouvernement a annoncé la disparition du département, avant de battre en retraite devant la réaction des élus départementaux et la menace des radicaux de gauche de quitter le gouvernement, tandis que les écologistes n'en faisaient déjà plus partie. Le département se trouvait ainsi conforté du seul fait qu'il n'était pas supprimé.

Par ailleurs, le gouvernement, ayant été ainsi mis en échec, a voulu reprendre l'initiative politique en créant les « grandes régions », qui, de par la taille même de certaines d'entre elles, rendent indispensable un échelon intermédiaire entre elles et les intercommunalités. Ainsi, non seulement le département était maintenu, mais sa disparition était rendue impossible en l'état, alors même que celle-ci restait annoncée (à voix très basse…) comme un objectif à l'horizon 2020. Les incertitudes actuelles (préservation des seuls « départements ruraux » ?) en sont la conséquence. C'est la contradiction interne, l'incohérence fondamentale, des lois de 2014-2015, et le seul point sur lequel il y ait véritablement rupture avec l'effort de rationalisation des structures engagé depuis 1982.

Pour autant, ce département maintenu, sous réserve de quelques retouches, dans ses compétences, se trouve affaibli. La disparition de sa clause de compétence générale, et surtout la diminution de ses capacités financières, restreindront sa capacité à aider les communes dans les domaines de la solidarité sociale et territoriale. De même, « coincé » entre les métropoles et les agences régionales de santé, et pour les mêmes raisons financières, il risque de voir son rôle dans les politiques de solidarité (revenu de solidarité active, par exemple) se réduire.

La collectivité « gagnante » dans les lois de 2014-2015 est la région, non pas tant du point de vue de ses compétences, qui ne sont élargies qu'à la marge, notamment en matière d'emploi, que dans ses rapports avec les autres collectivités et avec l'État. Vis-à-vis des autres collectivités, la région voit consacré son rôle, d'une part, quant à la définition des politiques régionales de développement économique et social, d'environnement et d'aménagement de l'espace, et, d'autre part, quant à sa capacité à définir le cadre dans lequel départements et communes devront exercer leurs compétences grâce aux schémas régionaux[2]. Certes, le principe aujourd'hui constitutionnel de non-tutelle d'une collectivité sur une autre demeure, et les schémas ne sont pas, comme cela avait été envisagé, prescriptifs. Il reste que les décisions des collectivités et des établissements publics devront être « compatibles », ce qui constitue bien une limitation de leurs pouvoirs. À cet égard, le recours à une approbation préfectorale des schémas, qui reporte sur l'État la responsabilité de cette contrainte et lui donne donc un fondement constitutionnel, est largement une garantie de façade. En effet, si le législateur n'exclut pas un contrôle d'opportunité (le préfet « approuve »), il oriente nettement vers un contrôle de légalité (le préfet « s'assure du respect de la procédure »).

Les véritables garanties d'autonomie des collectivités et des établissements publics résident en réalité dans les procédures d'élaboration, « conjointes » ou « en association » (au risque d'une paralysie

2. Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) ; schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

du système), et dans le caractère nécessairement imprécis des schémas, ce qui laissera des marges d'interprétation. En réalité, comme toujours, c'est la « force des choses », c'est-à-dire l'évolution des rapports de force politiques et financiers, qui fera que les nouveaux schémas seront décisifs dans l'institution d'une cohérence des politiques locales ou, au contraire, ne seront qu'une nouvelle tentative avortée…

En ce qui concerne les relations avec l'État, la nouveauté ne vient pas tant du « pouvoir réglementaire » des régions, qui n'est que le droit commun (élaborer des règles générales dans son domaine de compétence), que du pouvoir, pour une ou plusieurs régions, de demander une adaptation de la législation ou de la réglementation nationales aux conditions locales. Il ne s'agit certes que d'une demande, et rien n'oblige, en droit, le destinataire à la satisfaire. Mais il y a là l'amorce d'un possible éclatement progressif, à l'instar de l'outre-mer, qui s'affranchit de plus en plus du cadre juridique national. Là encore, le rapport de force décidera.

Un nouveau consensus

Après des errements confinant parfois à la parodie, la répartition des compétences semble s'organiser autour de trois règles.

D'abord, la suppression de la clause de compétence générale du département et de la région. Même si la portée pratique de cette règle doit être tempérée, elle n'en demeure pas moins fondamentale. En effet, elle réaffirme concrètement, en bornant les pouvoirs de ces deux collectivités, que, si leur existence est constitutionnelle, c'est le législateur seul qui fixe leur domaine de compétence comme leurs modalités d'intervention. La tentation de reconnaître un « principe fondamental » de compétence générale, qui induirait un pouvoir autonome des collectivités locales, se trouve ainsi écartée.

Ensuite, une répartition des compétences entre les collectivités : compétence générale à la commune, solidarité sociale et territoriale au département, développement économique et social, environnement et aménagement de l'espace à la région, le tourisme, la culture et le sport restant de compétence commune. La coexistence de ces compétences, lorsqu'elles sont concurrentes, est organisée au moyen du « chef de filât », qui institue de fait une certaine hiérarchie, la région étant *primus inter pares*.

Enfin, des modalités souples d'exercice des compétences. En premier lieu, chaque collectivité a toujours la faculté d'intervenir, pourvu que ce soit dans son domaine de compétence, aux côtés d'une autre. En second lieu, et surtout, une collectivité peut déléguer à une autre l'exercice d'une compétence, ce qui permettra éventuellement de corriger la répartition faite par le législateur (délégation des transports scolaires de la région au département, par exemple). Les conditions de ces interventions sont toujours fixées par conventions, librement conclues.

Un premier bilan des réformes

Ces analyses sommaires permettent de dégager quelques appréciations sur l'évolution récente de la décentralisation : des avancées réelles ont été faites en ce qui concerne l'intercommunalité ou la répartition des compétences ; des coups d'arrêt ont été enregistrés en ce qui concerne l'élection au suffrage universel des présidents d'EPCI et l'évolution des départements ; une incohérence de fond entre la taille des grandes régions, d'une part, et la volonté encore affichée de réduire le nombre de

niveaux des collectivités, d'autre part, rendra l'exercice problématique.

Les équilibres trouvés, reflet d'un rapport de force à un moment donné, sont donc instables et le mouvement de réforme sera sans doute amené à reprendre. Il pourra ou devra prendre en compte quelques éléments nouveaux qui sont apparus, même s'ils ne sont que plus ou moins consciemment perçus :

– un très large consensus, hors les élus départementaux, pour limiter à deux les niveaux d'administration en plus de l'État (et de l'Europe) ;

– une possible dissociation des structures de l'État et des collectivités locales (c'est fondamental : heureux, car permettant de gagner en souplesse ; dangereux, au regard de la lisibilité des institutions et du nécessaire dialogue entre partenaires obligés) ;

– l'abandon de l'uniformité dans l'organisation territoriale, ce qui permet des adaptations plus fines aux exigences locales mais entraîne une perte de repères pour les citoyens ;

– l'émergence d'une dynamique économique, sociale et culturelle des couples métropoles-régions qui induira de nouvelles logiques de raisonnement et d'organisation ;

– la prise de conscience que toute nouvelle évolution devra se faire à prélèvement fiscal constant, ce qui sera vertueux mais générateur de conflits quant à la répartition des ressources.

De nouveaux problèmes…

Dans ce contexte nouveau se posent des problèmes nouveaux ou renouvelés.

Le premier est, à vrai dire, aussi ancien que la décentralisation elle-même, mais il revêt aujourd'hui une acuité telle qu'il n'est plus possible de l'occulter : c'est la réforme de la fiscalité locale et des transferts. L'exercice des compétences nouvelles suppose des ressources appropriées. L'autonomie et la responsabilité des collectivités locales supposeraient que ces ressources vinssent de l'impôt qu'elles votent. L'égalité entre les collectivités et entre les citoyens nécessite des transferts ou des péréquations. Ce double ajustement compétences-ressources d'une part, impôt-transferts d'autre part, est, non pas à repenser, mais à penser.

Le deuxième est celui de la répartition du pouvoir entre les élus locaux et les élus nationaux. La solution qui prévalait (et prévaut encore jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur le cumul des mandats) était simple : comme les parlementaires étaient généralement des élus locaux, que là résidait l'assise de leur situation politique, et que c'est à ce titre qu'ils devaient rendre compte individuellement à leurs électeurs, ils étaient spontanément porteurs, en priorité, des intérêts des collectivités locales. Mais le gouvernement ne peut être durablement seul porteur de l'intérêt national, sans l'appui du Parlement et parfois contre lui. La règle du non-cumul des mandats pourrait être de nature à « rebattre les cartes ». Encore faut-il qu'elle s'installe pour que l'on puisse en apprécier les conséquences…

Le troisième est celui de la définition et de la mise en œuvre des politiques nationales, qui requièrent une convergence des interventions de l'État et des collectivités locales : l'investissement public, l'emploi, l'éducation, etc., en témoignent. La tentation est grande, et elle s'est déjà exprimée, de réunir autour du Premier ministre les présidents des grandes régions. Le risque serait alors que les politiques nationales soient le résultat des compromis ou des marchandages entre les intérêts régionaux. C'est un processus de décision possible ; on peut penser que ce n'est pas le meilleur…

Le quatrième est de trouver un équilibre

entre les régions elles-mêmes et entre les régions et l'État. Le sentiment que la rivalité n'est pas entre Paris-Île-de-France et Bordeaux-Aquitaine mais entre le Grand Paris et Londres ou Tokyo est aujourd'hui assez largement partagé. Il reste à démontrer que la prospérité de l'Île-de-France est bénéfique à la région Rhône-Alpes : ce n'est pas fait à ce jour. De même, on ne peut ignorer que l'Île-de-France, qui représente grossièrement 20 % de la population, 30 % du PIB et plus de 40 % de la fiscalité nationale requiert une attention particulière quant à son statut et à ses rapports avec l'État. Les exemples de la Catalogne ou de l'Écosse montrent que les risques de tensions ou même d'éclatement ne sont pas purement théoriques.

Enfin se pose le problème des rapports entre les collectivités locales, principalement les régions, et l'Union européenne. Les élus locaux ont obtenu le pouvoir de disposer des fonds européens régionaux, pourtant alimentés par les budgets nationaux : ainsi s'illustre la tendance au renforcement des liens directs entre les institutions européennes et les régions, chacun y voyant un moyen de renforcer ses pouvoirs en « sautant » l'échelon national, qui s'en trouve affaibli. Là encore, les exemples étrangers proches incitent à la réflexion, même si les situations ne sont pas aujourd'hui transposables…

… requérant un effort conceptuel

Pour pouvoir proposer des solutions à ces problèmes majeurs, un effort d'analyse et de réflexion préalable doit être fait.

Travail d'analyse, d'abord, pour vérifier la pertinence des niveaux de compétences et des découpages retenus : analyse des flux de circulation des personnes, des marchandises, des informations, des capitaux, etc. ; analyse des zones d'influence des universités, des journaux, des centres de compétences, etc. Ces études permettraient d'ajuster ou de corriger les délimitations des circonscriptions, faites en fonction de critères inadaptés ou vieillis.

Travail de clarification conceptuelle, ensuite, en ce qui concerne les niveaux de collectivités et l'uniformité des statuts. Si l'on retient l'hypothèse de deux niveaux décentralisés (régions et intercommunalités) et si le niveau régional doit être *grosso modo* uniforme, il n'en va pas de même des intercommunalités. Celles-ci devront être diversifiées pour s'adapter aux réalités géographiques. Les métropoles s'installent dans le paysage après de longs débats. Un effort de réflexion analogue doit être mené pour définir les structures adaptées aux zones rurales et aux zones urbaines.

Travail, enfin, sur la délimitation des pôles urbains et des pôles ruraux. En effet, pour conserver, face aux métropoles, une capacité d'initiative et une attractivité suffisante, les pôles urbains auront tendance à absorber les villes « moyennes/petites », créatrices de richesses, ce qui dévitaliserait le tissu rural. Il y a donc un double équilibre à trouver : pôles urbains/métropoles d'une part, pôles urbains/zones rurales d'autre part.

Un peu de rêve

La mise en œuvre de telles perspectives heurterait bien évidemment une multitude d'intérêts particuliers – personnels, politiques ou « corporatistes » – contradictoires, mais qui ne manqueraient pas de se coaliser pour y faire échec : la composition du Parlement, où les élus locaux étaient jusqu'à présent majoritaires, rendaient de fait le système autobloquant. Aujourd'hui, deux attitudes sont possibles.

La première, que l'on peut qualifier de pragmatique, ou de découragée, consisterait à prendre acte de l'état du rapport de force et à espérer que celui-ci évoluera à la fois « d'en haut » et « d'en bas ». En effet, la conjonction de l'interdiction du cumul des mandats et de la nouvelle répartition des compétences, notamment à travers les délégations entre collectivités, pourrait entraîner de nouveaux modes d'exercice du pouvoir qui susciteraient ou inspireraient à leur tour de nouveaux modes d'organisation que le législateur pourrait alors consacrer. Ce serait, *mutatis mutandis*, la même démarche que celle qui, en donnant des pouvoirs aux communes, a conduit à l'intercommunalité.

La seconde, que l'on peut qualifier de rationnelle, de volontariste, ou d'irénique, reviendrait à analyser, comme déjà indiqué, les flux (personnes, marchandises, e-mails, etc.) permettant de définir objectivement et rationnellement les aires géographiques (régions, métropoles, aires urbaines) qui correspondent à la vie économique, sociale, intellectuelle, d'aujourd'hui. Puis, en fonction de ces études, et à partir d'elles, à définir la carte des circonscriptions et la répartition des compétences. Bref, à faire l'état des lieux pour réinventer la « journée de cheval ».

S'il se trouvait un pouvoir politique assez sûr de son assise et assez déterminé pour engager une telle démarche, il devrait d'abord s'astreindre à une pause législative. Celle-ci serait nécessaire pour conduire les études et réflexions préalables, élaborer le projet, l'inclure dans un programme présidentiel, et le faire adopter en début de quinquennat par ordonnances ou référendum.

Cette dernière piste de travail est sans doute utopique. Cependant, si en la matière il faut savoir persévérer sans réussir, peut-être faut-il s'obliger à espérer pour entreprendre. Et avoir conscience, à coup sûr, qu'on ne peut plus aujourd'hui parler de réforme des institutions sans introduire la décentralisation dans la réflexion.

La question est de même nature et d'égale gravité que celle qui s'est posée à l'Union européenne lorsqu'elle a choisi l'élargissement sans procéder à une réforme, préalable ou concomitante, de ses institutions. Mais c'est de la République « indivisible », même si « son organisation est décentralisée » (art. 1 de la Constitution), qu'il s'agit aujourd'hui.

Pierre Astié
Dominique Breillat
Céline Lageot*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1er janvier – 31 mars 2017)

Afrique du Sud

22 février 2017. **Cour pénale internationale**. Le 22 février, la Haute Cour de Pretoria juge que la décision du gouvernement de retirer l'Afrique du Sud de la Cour pénale internationale, annoncée en octobre 2017 et prise sans l'approbation préalable du Parlement, est « inconstitutionnelle et invalide ». Cette décision avait été prise après la polémique née du refus de l'Afrique du Sud d'arrêter le président soudanais Omar el-Béchir. En principe, l'Afrique du Sud est convoquée par la Cour pénale internationale, le 7 avril, pour s'expliquer sur ce point.

Allemagne

10 janvier 2017. **Ancien président fédéral**. Septième président fédéral (1er juillet 1994-30 juin 1999), Roman Herzog décède le 10 janvier, à 82 ans, à Bad Mergentheim. Membre de l'Union chrétienne-démocrate (CDU), chargé de représenter la Rhénanie-Palatinat à Bonn, ministre de l'Éducation et des Sports (1978-1980) puis de l'Intérieur (1980-1983) du Bade-Wurtemberg, il est nommé en 1983 au Tribunal constitutionnel, qu'il préside du 16 novembre 1987 au 30 juin 1994. En 1994, lors du cinquantième anniversaire de l'insurrection du ghetto de Varsovie, il demande pardon aux Polonais. En 2000, il préside la Convention chargée de rédiger la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

17 janvier 2017. **Parti national-démocrate. Cour constitutionnelle**. Le 17 janvier, statuant sur un recours du Bundesrat, la Cour constitutionnelle renonce à interdire le Parti national-démocrate d'Allemagne, extrême droite, en raison de sa faible audience, même si elle reconnaît qu'il a des « objectifs anticonstitutionnels ». Elle estime qu'il n'y a pas « d'indices concrets et substantiels faisant apparaître comme possible un succès de son action ». Elle n'en

* Université de Poitiers et CNRS – FRE 3500 CECOJI.

affirme pas moins que « ses objectifs et la conduite de ses partisans enfreignent la dignité humaine et l'essentiel du principe démocratique. Ils révèlent des éléments de parenté avec le national-socialisme historique ». Ce parti compterait moins de six mille adhérents, principalement en Saxe. Il n'a jamais réussi à avoir de député au Bundestag et n'en a plus au niveau régional. Il a cependant un député européen. Une première tentative d'interdiction avait déjà échoué en 2003.

12 février 2017. **Élection présidentielle. Ministre**. Le Parti social-démocrate (SPD) propose la candidature de Frank-Walter Steinmeier, 61 ans, à l'élection du 12 février. Directeur de cabinet de Gerhard Schröder du 7 juillet 1999 au 22 novembre 2005, il a été ministre des Affaires étrangères du 22 novembre 2005 au 27 octobre 2009 et du 17 décembre 2013 au 27 janvier 2017. Angela Merkel n'a pas pu imposer un candidat de la CDU. Le 18 janvier, dans un discours d'adieu au château de Bellevue, le président sortant, Joachim Gauck, 77 ans, en fonction depuis le 23 mars 2012 et qui ne se représentait pas, exprime ses inquiétudes face à la montée des nationalismes et des populismes.
En prévision de cette élection, le candidat démissionne de ses fonctions ministérielles. Sigmar Gabriel, ministre de l'Économie, SPD, impulsif, connu pour avoir commis un grand nombre de maladresses, lui succède le 27 janvier.

Le 12 février, les 1 260 membres (630 députés du Bundestag et 630 délégués des Landtage à l'Assemblée fédérale) élisent Frank-Walter Steinmeier président fédéral par 931 voix contre 128 à Christoph Butterwegge, 66 ans, professeur d'université, ex-SPD, proposé par Die Linke, et il y a 103 abstentions. Frank-Walter Steinmeier entre en fonction le 18 mars.

24 janvier et 19 mars 2017. **SPD. Élections législatives**. Coup de théâtre à Berlin. Le 24 janvier, Sigmar Gabriel, président du SPD depuis le 13 novembre 2009 et vice-chancelier, cède sa place de président du SPD et renonce à être le candidat du parti à la Chancellerie fédérale. Il se retire au profit de Martin Schulz, dont la carrière politique s'est essentiellement déroulée à Bruxelles et Strasbourg. De janvier 2012 à janvier 2017, celui-ci a présidé le Parlement européen, dont il était membre depuis 1994. Il affrontera la chancelière Angela Merkel lors des élections au Bundestag qui auront lieu le 24 septembre.

Le 19 mars, Martin Schulz est élu président du SPD avec 608 voix, soit 100 % des voix, dépassant ainsi le score de Kurt Schumacher en 1948, qui avait obtenu 99,71 %.

Arabie saoudite

23 mars 2017. **Peine de mort**. Un Saoudien et un Pakistanais sont décapités au sabre pour trafic de drogue, portant à vingt le nombre de suppliciés depuis janvier. En 2016, cent cinquante-trois personnes ont été exécutées.

Brésil

19 janvier, 6 et 21 février, 1er et 14 mars 2017. **Corruption**. Le 19 janvier, le juge Teori Albino Zavascki, 68 ans, chargé de l'enquête sur le scandale Petrobras, meurt dans un accident d'avion privé en mer près de Paraty. Il était en charge du volet politique de l'opération « Lava Jato », qui a montré le scandale. Accident ou non ? Cette disparition va très certainement entraver les enquêtes.

Le 6 février, le président Temer propose le ministre de la Justice, Alexandre de

Moraes, spécialiste de droit constitutionnel, truculent et autoritaire, afin de remplacer le juge Zavascki. Moraes a été l'avocat d'Eduardo Cunha, Parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB), ancien président de la Chambre des députés, en détention provisoire pour corruption. Le Sénat approuve la nomination le 21 février, même si le nouveau membre n'a pas « un savoir juridique notable » ni « une réputation irréprochable », comme l'exigent les textes.

Le 1er mars, Marcelo Odebrecht, condamné à dix-neuf ans de prison, ancien PDG d'un groupe du BTP, est entendu par la justice et révèle avoir financé les campagnes de Dilma Rousseff en 2008 et 2014. Il aurait aussi aidé le PMDB du président actuel.

Le 14 mars, le procureur Rodrigo Janot transmet à la Cour suprême quatre-vingt-trois demandes d'ouverture d'enquête pour corruption visant des ministres et des parlementaires.

Bulgarie

22 janvier et 26 mars 2017. **Président de la République. Élections législatives**. Le général Roumen Radev, élu largement avec le soutien du Parti socialiste bulgare, prend ses fonctions de président le 22 janvier, succédant à Rossen Assenov Plevneliev, 52 ans, indépendant, entrepreneur, en fonction depuis le 22 janvier 2012. Le 24 janvier, il nomme Ognyan Stefanov Guerdjikov, 71 ans, juriste, Mouvement national pour la stabilité et le progrès, centriste, comme Premier ministre par intérim.

Des élections législatives anticipées ont lieu le 26 mars et Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie, parti de droite mené par celui qui a été Premier ministre jusqu'au 27 janvier 2017, Boïko Borissov, est en tête avec 32 % des voix et 95 des 240 sièges, devant le Parti socialiste bulgare conduit par Kornelia Petrova Ninova, 48 ans, avec 27,2 % et 80 élus, les Patriotes unis, coalition de partis ultranationalistes, avec 9,1 % et 27 élus, le Mouvement pour les droits et les libertés, parti de la minorité turque, hostile à Recep Tayyip Erdoğan, avec 9 % et 26 élus, et Volya, populiste et russophile, avec 4,1 % et 12 élus. Le parti Dost, soutenu par Ankara, n'atteint pas le seuil des 4 %. Moscou et Ankara ont cherché à influer sur le scrutin.

La formation d'une coalition risque d'être difficile.

Chine (République populaire de)

26 mars 2017. **Hong Kong**. Le chef de l'exécutif, Leung Chun-ying, annonce le 9 décembre qu'il ne briguera pas un second mandat lors de l'élection du 26 mars 2017. Il invoque des « raisons familiales ». Il était considéré par l'opposition comme l'homme de Pékin.

Cinq candidats sont en compétition pour devenir chef de l'exécutif : le juge Woo Kwok-hing, très critique à l'égard du chef sortant ; Carrie Lam, 59 ans, numéro deux du gouvernement, qui a été longtemps populaire mais a commis beaucoup de maladresses, et qui semble avoir l'aval de Pékin ; John Tsang, 65 ans, ministre des Finances depuis dix ans ; Regina Ip, 66 ans, ancienne ministre de la Sécurité, fortement favorable à Pékin ; Leung Kwok-hung, dit Long Hair, député de la Ligue des sociaux-démocrates, dans la mouvance de la « révolution des parapluies ». Le 26 février, Carrie Lam est élue chef de l'exécutif avec 777 voix sur les 1 194 membres, contre 365 à John Tsang et 21 à Woo Kwok-hing. Elle entrera en fonction le 1er juillet.

Neuf meneurs de la « révolution des parapluies » sont inculpés dès le 26 mars pour « nuisance publique ». On y voit la

main du président sortant, une sorte de « baiser de la mort » contre Carrie Lam.

Colombie

1er janvier, 1er, 2, 6 et 7 février, 13 mars 2017. **farc et eln**. Vingt membres de l'Armée de libération nationale (eln), dont huit mineurs, sont faits prisonniers le 1er janvier par la police et l'armée. L'eln compte encore mille cinq cents combattants.

Le 1er février, plus de six mille guérilleros des Forces armées révolutionnaires de Colombie (farc), dans une « dernière marche », rejoignent, sous la supervision des Nations unies, vingt-six points de rassemblement où ils devront déposer les armes et préparer leur accès à une vie civile. L'opération est terminée le 18 février.

Le 2 février, un otage de l'eln et deux rebelles sont libérés. Le 6 février, un soldat colombien que l'eln détenait depuis une dizaine de jours l'est également.

Les négociations avec l'eln commencent formellement le 7 février à Quito, après un conflit qui dure depuis cinquante-deux ans.

Le 13 mars, le Sénat approuve une réforme constitutionnelle créant un système judiciaire pour juger les crimes du conflit interne, conformément à l'accord signé avec les farc. Il y aura une commission pour la vérité, une unité pour la recherche des personnes disparues et une juridiction spéciale pour la paix.

Corée du Nord

13 février 2017. **Famille Kim**. Kim Jong-nam, 45 ans, fils aîné de Kim Jong-il et de sa maîtresse, l'actrice Song Hye-rim, demi-frère de Kim Jong-un, est assassiné à l'aéroport de Kuala Lumpur. Attaqué par deux femmes qui lui plantent des aiguilles empoisonnées, il décède. Connu pour ses frasques, il avait été écarté de la succession. Il avait notamment tenté d'entrer au Japon avec un faux passeport pour visiter Disneyland…

Une femme, détentrice d'un passeport vietnamien, est interpellée le 14 février à l'aéroport de Kuala Lumpur, à l'endroit où Kim Jong-nam a été assassiné. Le crime est imputé au régime de Pyongyang. Une deuxième suspecte est arrêtée le 16 février. Le 19 février, un Nord-Coréen, Ri Jong-chol, 46 ans, est arrêté dans le cadre de l'enquête. Doan Thi Huong, la suspecte vietnamienne, a affirmé qu'elle croyait participer à une téléréalité.

La Malaisie demande le 23 février à Interpol de lancer une alerte visant quatre suspects nord-coréens.

Selon la police, l'assassinat a été perpétré avec du gaz vx, plus mortel que le gaz sarin.

Deux femmes sont inculpées le 28 février.

Le 4 mars, la Malaisie donne quarante-huit heures à l'ambassadeur nord-coréen pour quitter le pays. L'ambassadeur avait critiqué le déroulement de l'enquête. Il est expulsé le 6 mars. À son tour, l'ambassadeur malaisien en Corée du Nord est expulsé. Le 7 mars, les autorités nord-coréennes annoncent que les ressortissants malaisiens seraient « temporairement » empêchés de quitter le pays jusqu'à ce que soit résolue « de manière équitable » la situation. Il y aurait onze Malaisiens en Corée du Nord.

Le 30 mars, le Premier ministre malaisien annonce que le corps de Kim Jong-nam va être renvoyé en Corée du Nord, ce qui est fait le même jour, le corps étant embarqué dans la soute d'un avion à destination de Pékin dans lequel voyagent également deux Nord-Coréens

suspectés d'être impliqués dans l'organisation de l'assassinat. Neuf Malaisiens retenus en Corée du Nord repartent dans leur pays le 31 mars.

Corée du Sud

10, 21 et 31 mars 2017. **Présidente**. La Cour constitutionnelle confirme, le 10 mars, l'impeachment prononcé le 9 décembre 2016 par le Parlement contre la présidente Park Geun-hye et la destitue définitivement de sa fonction.

Le 15 mars, le parquet convoque pour le 21 mars la Présidente pour l'interroger sur le scandale de corruption. Il demande son arrestation et elle est placée en détention provisoire le 31 mars.

Les *chaebol*, conglomérats industriels, sont mis en cause dans l'affaire de corruption ayant conduit à la destitution de la Présidente.

Égypte

2 mars 2017. **Ancien président**. Le 2 mars, la justice acquitte l'ancien président Hosni Moubarak. En 2012, il avait été condamné à la réclusion criminelle à perpétuité pour complicité dans la mort de deux cent trente-neuf manifestants lors du soulèvement de 2011. Il est libéré le 24 mars.

Espagne

13 et 22 mars 2017. **Catalogne**. Ancien chef de l'exécutif catalan, Artur Mas est jugé par la cour d'appel de Catalogne pour avoir organisé un référendum illégal sur l'indépendance le 9 novembre 2014. Il est condamné le 13 mars à deux ans d'interdiction d'exercer des fonctions publiques électives. Il a été jugé coupable de « désobéissance ».

On apprend le 22 février que Mariano Rajoy et le président de la Généralité de Catalogne, Carles Puigdemont, se sont rencontrés début janvier. Mais Madrid refuse tout référendum sur l'indépendance.

Le 19 mars, dix mille personnes manifestent à Barcelone pour protester contre « le coup des séparatistes ».

Par 64 voix contre 62 et 7 abstentions, le Parlement catalan adopte le 22 mars un budget 2017 permettant l'organisation d'un référendum.

États-Unis

Janvier-mars 2017. **Équipe présidentielle. Président**. Le 3 janvier, Donald Trump propose Robert Lighthizer, 69 ans, avocat, protectionniste, lié à l'industrie de l'acier, comme représentant au commerce extérieur.

Le 4 janvier, il annonce la nomination de Jay Clayton, 50 ans, avocat de Wall Street lié à Goldman Sachs, à la présidence de la Securities and Exchange Commission, « gendarme » de la bourse américaine. Si le Sénat accepte, il succédera à Mary Jo White, 69 ans, en fonction depuis le 10 avril 2013, qui avait annoncé qu'elle quitterait son poste le 20 janvier.

Jason Greenblatt, avocat d'affaires de la Trump Organization, juif orthodoxe, favorable aux colonies israéliennes, devrait être le représentant spécial chargé des négociations internationales et notamment celle relative à la question israélo-palestinienne.

Le 10 janvier, Donald Trump nomme son gendre, Jared Kushner, 36 ans, au poste de « haut conseiller » à la Maison Blanche.

Le 11 janvier, David Shulkin, 57 ans, sous-secrétaire aux Anciens combattants pour la santé, médecin, est proposé comme secrétaire aux Anciens combattants et entre en fonction le 14 février,

succédant à Robert Alan McDonald, 63 ans, républicain, qui occupait ce poste depuis le 30 juillet 2014. Confirmé à l'unanimité, ce qui est une exception, il est le premier non-ancien combattant nommé à ce poste.

Le Sénat confirme le 20 janvier le général James Norman Mattis, 66 ans, indépendant, comme secrétaire à la Défense par 98 voix contre 1, succédant à Ashton Baldwin Carter, démocrate, en fonction depuis le 17 février 2015, et John Francis Kelly, indépendant, 66 ans, comme secrétaire à la Sécurité intérieure par 88 voix contre 11, succédant à Jeh Charles Johnson, 59 ans, démocrate, en fonction depuis le 23 décembre 2013. Ils prennent leurs fonctions le même jour.

Le 23 janvier, Michael Richard Pompeo, 53 ans, représentant républicain du Kansas, est confirmé par le Sénat comme directeur de la CIA par 66 voix contre 32. Ancien militaire, avocat et homme d'affaires, il avait soutenu les programmes de la NSA et estimé qu'Edward Snowden, lanceur d'alertes qui avait évoqué ces programmes, méritait la peine de mort. Il succède à John Owen Brennan, 61 ans, en fonction depuis le 8 mars 2013.

Le 31 janvier, Elaine Lan Chao, 64 ans, taïwanaise naturalisée américaine, ancienne secrétaire au Travail du président George W. Bush, est confirmée par 93 voix contre 6 et prête serment comme secrétaire aux Transports. Elle succède au démocrate Anthony Foxx, 45 ans, en fonction depuis le 2 juillet 2013.

Le 1er février, Rex Tillerson, 65 ans, qui était PDG d'Exxon et dont les liens sont supposés étroits avec la Russie, est confirmé par le Sénat comme secrétaire d'État par 56 voix contre 43. C'est la plus faible majorité pour la confirmation d'un secrétaire d'État. Il succède à John Kerry, en fonction depuis le 1er février 2013.

Le 7 février, Elizabeth DeVos, 59 ans, est confirmée comme secrétaire à l'Éducation par 50 voix contre 50 mais avec la voix du Vice-Président, Mike Pence, ce qui ne s'était jamais produit dans l'histoire du Sénat, « Betsy » DeVos étant très critiquée pour son incompétence. Elle succède à John King Jr, 42 ans, en fonction depuis le 1er janvier 2016.

Le 8 février, Jefferson Beauregard Sessions, dit Jeff Sessions, 70 ans, sénateur de l'Alabama, connu pour son racisme dans le passé, est confirmé comme *Attorney General* et entre en fonction le lendemain. On apprend par la suite ses liens étroits avec la Russie. Il succède à Loretta Lynch, 57 ans, en fonction depuis le 27 avril 2015.

Le 10 février, Thomas Edmunds Price, 62 ans, est confirmé par 52 voix contre 47 comme secrétaire à la Santé et aux Services sociaux. Il succède à Sylvia Mathews Burwell, 51 ans, en fonction depuis le 9 juin 2014.

Le 13 février, Steven Terner Mnuchin, 54 ans, investisseur, producteur de films, ancien cadre de Goldman Sachs, est confirmé comme secrétaire au Trésor, succédant à Jacob Lew, 61 ans, en fonction depuis le 28 février 2013.

Le même jour, l'ancien général Michael Thomas Flynn, 58 ans, nommé dès novembre conseiller à la sécurité nationale, est contraint de démissionner pour avoir entretenu des contacts avec la Russie alors que l'administration Obama ordonnait des sanctions contre ce pays. Le 20 février, Donald Trump nomme le général Herbert Raymond McMaster, 54 ans, vétéran d'Irak et d'Afghanistan, moins controversé.

Le 15 février, Andrew Puzder retire sa candidature au poste de secrétaire au Travail, après qu'il a été révélé qu'il avait

employé au noir une femme de ménage en situation irrégulière ; le lendemain, Alexander Acosta, 48 ans, doyen de la faculté de droit de l'Université internationale de Floride, fils d'immigrés cubains, est proposé. Il succédera à Edward Charles Hugler, 55 ans, en fonction depuis le 23 juillet 2013.

Le 17 février, Edward Scott Pruitt, 48 ans, procureur général de l'Oklahoma, est confirmé par 52 voix contre 46 comme administrateur de l'Agence de protection de l'environnement. La majorité est étroite, ses liens avec l'industrie pétrolière étant mis en cause. Il succède à Regina McCarthy, 63 ans, en fonction depuis le 18 juillet 2013.

Le 27 février, Wilbur Louis Ross Jr, 79 ans, homme d'affaires, surnommé « le roi de la faillite », est confirmé par 72 voix contre 27 comme secrétaire au Commerce et entre en fonction le lendemain, succédant à Penny Pritzker, 57 ans, femme d'affaires, en fonction depuis le 26 juin 2013.

Le 1er mars, Ryan Zinke, 55 ans, représentant républicain du Montana, est confirmé par le Sénat par 68 voix contre 31 comme secrétaire à l'Intérieur, succédant à Sarah Margaret Jewell, 61 ans, en fonction depuis le 12 avril 2013.

Le 2 mars, Benjamin Solomon Carson, dit Ben Carson, 65 ans, neurochirurgien très controversé, est confirmé par 58 voix contre 41 comme secrétaire au Logement et au Développement urbain, succédant à Julián Castro, 42 ans, en fonction depuis le 28 juillet 2014, et James Richard Perry, dit Rick Perry, 67 ans, militaire, agriculteur, par 62 voix contre 37 comme secrétaire à l'Énergie, entrant en fonction le même jour et succédant à Ernest Moniz, 72 ans, qui occupait ce poste depuis le 21 mai 2013.

Le 15 mars, Daniel Ray Coats, dit Dan Coats, 73 ans, est confirmé comme directeur du renseignement national par 85 voix contre 12 et entre en fonction le lendemain.

Janvier-mars 2017. **Migrants**. Le 25 janvier, Donald Trump ordonne la construction « immédiate » d'un mur à la frontière mexicaine. Un décret prévoit de limiter l'accès aux fonds fédéraux pour les « villes sanctuaires » accueillant des immigrés clandestins. On annonce la création de centres de détention le long de la frontière.

Le 21 février, le département de la Sécurité intérieure publie de nouvelles directives faisant que désormais tout immigrant illégal pourra être expulsé.

Le 27 mars, le procureur général menace de priver de subventions les villes et États protégeant les immigrés en infraction avec la législation fédérale. Depuis l'investiture de Donald Trump, des villes comme New York, Los Angeles, San Francisco, Chicago, Boston et Washington se sont déclarées « villes sanctuaires ».

10 janvier 2017. **Peine de mort. Racisme**. Pour avoir tué neuf paroissiens noirs, dont Clementa Pinckney, pasteur et sénateur de Caroline du Sud, dans une église de Charleston le 17 juin 2015, Dylann Roof, 23 ans, suprématiste blanc, est condamné à mort à l'unanimité.

16 janvier 2017. **Guantánamo. Torture**. Dix détenus sont transférés le 16 janvier à Oman. Quarante-cinq personnes restent encore détenues dans le camp de Guantánamo, que Barack Obama avait pourtant promis de fermer.

Alors que la torture a été formellement interdite par une loi de 2015, Donald Trump souhaiterait trouver les moyens

légaux pour rétablir son usage. Le « programme d'interrogatoire renforcé » avait été arrêté par Barack Obama dès 2009.

17 janvier 2017. **Grâce. WikiLeaks**. Barack Obama annonce le 17 janvier des grâces ou réductions de peine pour deux cent soixante-treize condamnés, dont Chelsea Elizabeth Manning (née Bradley Edward Manning), 29 ans, analyste du renseignement qui avait fourni à WikiLeaks des documents sur les exactions de l'armée en Irak et avait été condamnée à trente-cinq ans de prison. Cette commutation de peine lui permettra d'être libérée le 17 mai, date de la Journée internationale contre l'homophobie. Normalement, elle n'était libérable qu'en 2045.

20 janvier 2017. **Investiture**. Le 20 janvier a lieu l'investiture (*inauguration*) du président Donald Trump et du vice-président Mike Pence. L'investiture de Donald Trump se déroule devant une foule clairsemée. Le fil directeur de son discours est « *America First* ».

Le lendemain, une manifestation rassemble cinq cent mille personnes à Washington pour rejeter le président Trump.

Le 25 janvier, contre toute évidence, Donald Trump affirme qu'une fraude massive l'aurait empêché de l'emporter en nombre de voix !

Le 28 février, Donald Trump s'adresse au Congrès pour la première fois. Il se montre moins agressif, essayant d'adopter un ton nouveau. Il met l'accent sur la lutte contre l'immigration, l'abandon de l'Obamacare et la réforme des infrastructures. Mais il reste beaucoup d'incertitudes.

Le 20 mars, la place que tiendra Ivanka Trump, 35 ans, fille aînée de Donald Trump, est officiellement annoncée. Elle disposera désormais d'un bureau dans l'aile ouest de la Maison Blanche. Sans fonction officielle, elle est déjà apparue aux côtés de son père.

26 janvier, 3 et 9 février, 6, 10 et 15 mars 2017. **Réfugiés. Musulmans. Données personnelles. Union européenne**. Le 26 janvier, Donald Trump signe deux décrets bloquant pendant un mois l'arrivée aux États-Unis de ressortissants de sept pays musulmans (Irak, Iran, Libye, Somalie, Soudan, Syrie et Yémen). Il prévoit aussi l'arrêt pendant quatre mois du programme américain d'admission des réfugiés. Les dispositions excluent les non-Américains et les non-résidents permanents de la protection de la loi encadrant l'utilisation des données personnelles par les agences fédérales. Cela met en cause le *Privacy Shield*, accord-cadre entre l'Union européenne et les États-Unis sur le transfert des données personnelles, qui était censé garantir aux citoyens européens un niveau de protection égal à celui accordé par la réglementation européenne.

Les musulmans représentent 1 % de la population aux États-Unis.

Le 30 janvier, Donald Trump limoge brutalement Dally Yates, responsable par intérim du département de la Justice nommée par l'administration Obama, car elle avait demandé à ses services de ne pas défendre le décret présidentiel, qui est contesté dans l'État de Washington.

Des dizaines de diplomates protestent le 30 janvier contre les conséquences du décret sur un canal interne prévu pour l'expression de divergences au sein du département d'État.

Le secrétaire général des Nations unies demande le retrait du décret. Ce dernier empêche les interprètes de l'armée

américaine en Irak de venir aux États-Unis.

Le 3 février, le juge fédéral James Robart dans l'État de Washington, qui a été nommé par George W. Bush, suspend le décret sur tout le territoire américain. Donald Trump le qualifie, le 4 février, de « soi-disant juge » et l'accuse de mettre en péril la sécurité des Américains.

La cour d'appel de San Francisco maintient le 9 février la suspension du décret contesté.

Le 6 mars, Donald Trump signe une version atténuée de son décret. Les ressortissants irakiens ne sont plus concernés car le décret risquait de pénaliser la coopération militaire. Les détenteurs d'une carte verte de résident permanent ou d'un visa, ainsi que les binationaux, ne sont plus visés. Cette fois-ci, à la différence du premier texte rédigé de façon brutale, le nouveau texte a fait l'objet de discussions avec les juristes de l'administration, les secrétaires à la Sécurité intérieure et à la Justice, et le secrétaire d'État. Un juge fédéral de Seattle qui avait bloqué le premier décret indique le 10 mars qu'il « ne statuera pas dans l'immédiat », pour des raisons de procédure, sur le nouveau décret. Le 15 mars, saisi par l'État de Hawaii, le juge fédéral Derrick Watson bloque la deuxième version du décret. Il juge que sa suspension permettra d'éviter « un préjudice irréparable » puisqu'il vise une confession spécifique, l'islam.

31 janvier 2017. **Cour suprême**. Donald Trump propose le juge Neil Gorsuch, 49 ans, juge à la cour d'appel de Denver, pour occuper à la Cour suprême le siège d'Antonin Scalia, vacant depuis le décès de ce dernier en février 2016. Conservateur, appartenant au courant « originaliste », qui considère que la Constitution doit être interprétée en référence à son sens lors de son adoption, protestant, il est favorable à la peine de mort, hostile à l'euthanasie et très attaché aux libertés religieuses. Il devra être approuvé par le Sénat. Actuellement, la Cour suprême compte quatre juges progressistes (Stephen Breyer, 78 ans, Elena Kagan, 56 ans, Ruth Bader Ginsburg, 83 ans, et Sonia Sotomayor, 62 ans) et quatre conservateurs (John Roberts, 62 ans, *Chief Justice*, Anthony Kennedy, 80 ans, Samuel Alito, 66 ans, et Clarence Thomas, 68 ans).

1er février 2017. ***Congressional Review Act***. Le 1er février, la Chambre des représentants utilise le *Congressional Review Act* pour renverser une règle anticorruption qui obligeait les entreprises pétrolières, gazières et minières à divulguer les paiements qu'elles versaient aux gouvernements étrangers. Le lendemain, le Sénat confirme l'annulation par la Chambre d'une réglementation visant à limiter le versement des déchets des mines dans les cours d'eau. Cette « loi de révision du Congrès » permet au Sénat et à la Chambre des représentants d'émettre une « résolution conjointe de désapprobation », plutôt qu'un projet de loi, pour renverser une règle majeure adoptée par l'administration précédente. Les résolutions n'ont besoin que d'une majorité simple pour être adoptées. Seul le président américain a le pouvoir de mettre son veto et les agences fédérales ne peuvent émettre une nouvelle règle qui serait « sensiblement la même ». Cinq résolutions conjointes ont été rejetées depuis l'adoption de la loi en 1996. Elle n'avait été utilisée qu'une seule fois avec succès en 2001, sous George W. Bush.

25 février 2017. **Parti démocrate**. À Atlanta, le Parti démocrate désigne son

nouveau leader. Thomas Edward Perez, secrétaire au Travail de Barack Obama, 55 ans, d'origine dominicaine, est le premier Hispanique à accéder à cette fonction. Il succède à Donna Brazile, 57 ans, en fonction depuis le 28 juillet 2016. Il nomme son rival, Keith Ellison, 53 ans, afro-américain musulman, représentant du Minnesota, proche de Bernie Sanders, comme vice-président.

24 mars 2017. **Obamacare**. La droite est divisée sur le projet de réforme du *Patient Protection and Affordable Care Act*, dit Obamacare, promulgué le 23 mars 2010. Donald Trump ne réussit pas à trouver une majorité pour modifier l'Obamacare et préfère retirer son texte au dernier moment, le 24 mars. C'est un sérieux camouflet.

Inde

2 janvier 2017. **Droit électoral. Religion, caste et langue**. Le 2 janvier, la Cour suprême indienne interdit à tout candidat à une élection de recourir pendant la campagne à des arguments fondés sur la religion, la caste, l'appartenance communautaire ou linguistique. Elle considère que l'élection est un exercice laïque, tandis que le rapport entre l'homme et Dieu est « un choix individuel ».

Italie

25 janvier 2017. **Loi électorale. Cour constitutionnelle**. La Cour constitutionnelle retouche la loi électorale dite Italicum en rétablissant en fait un scrutin proportionnel relativement classique, avec une prime de 55 % des sièges si un parti atteint 40 % des voix. La prime est validée, mais le principe d'un second tour est rejeté par la Cour.

Libye

Janvier-mars 2017. **Guerre civile**. Le 12 janvier, trois ministères (Défense, Travail, Martyrs) sont occupés plusieurs heures par les partisans de Khalifa al-Ghowel, « Premier ministre d'un gouvernement de salut national » délogé fin mars 2016 par Fayez al-Sarraj.

La Russie soutient le maréchal Khalifa Haftar. Une rencontre devait se faire le 14 février en Égypte entre Fayez al-Sarraj, chef du gouvernement d'union nationale reconnu par la communauté internationale et basé à Tripoli, et le maréchal Haftar, que soutient le gouvernement contrôlant l'Est libyen. En fait, la rencontre n'a pas lieu.

Les États-Unis mettent leur veto au choix du Palestinien Salam Fayyad, 64 ans, ancien Premier ministre palestinien, comme émissaire des Nations unies pour la Libye.

Les 19 et 20 février, une réunion d'urgence sur la crise se tient à Tunis avec la présence de l'Égypte, de l'Algérie et de la Tunisie, représentées par leur ministre des Affaires étrangères. Une réunion avec les chefs d'État aura lieu à Alger.

Le Parlement réfugié dans l'Est du pays, à Tobrouk, appelle le 8 mars à la tenue d'élections législatives et présidentielle avant février 2018.

Norvège

1er et 30 janvier 2017. **Église luthérienne et État**. Depuis le 1er janvier, l'Église luthérienne est officiellement séparée de l'État. Les mille deux cent cinquante pasteurs et évêques ne seront plus rémunérés ni nommés par le roi. 73 % des Norvégiens sont baptisés mais très peu pratiquent.

Le 30 janvier, l'Église luthérienne

adopte une liturgie permettant de bénir les couples homosexuels par 83 voix contre 29. Chaque pasteur restera libre de procéder ou non à ces bénédictions. La question a longtemps divisé.

Organisations des Nations unies

1er janvier 2017. **Secrétaire général**. António Manuel de Oliveira Guterres, 67 ans, Premier ministre portugais du 28 octobre 1995 au 6 avril 2002, président de l'Internationale socialiste du 10 novembre 1999 au 15 juin 2005, haut-commissaire pour les réfugiés du 15 juin 2005 au 31 décembre 2015, devient le neuvième secrétaire général des Nations unies. Dans son discours d'investiture, il prévient que « les Nations unies doivent se préparer à changer » et veut une « réforme globale » de l'organisation.

Pays-Bas

15 mars 2017. **Élections législatives**. Vingt-huit partis participent au scrutin, qui se déroule à la représentation proportionnelle sur le plan national avec votes préférentiels.

Le 23 février, craignant pour sa sécurité, Geert Wilders, Parti pour la liberté (PVV), suspend sa campagne.

Le Parti populaire libéral et démocrate (VVD) du Premier ministre, Mark Rutte, arrive en tête avec 21,3 % des voix et 33 des 150 sièges. Le PVV ne réussit pas son pari, obtenant seulement 13,1 % et 20 sièges alors qu'on le plaçait en tête.

La participation a été de 81,9 %. Treize partis seront représentés, le nombre le plus élevé depuis 1972, où l'on en comptait quatorze.

Sans doute est-ce un échec pour Geert Wilders et le PVV, qui espérait bien devenir le premier parti néerlandais, mais c'est aussi un échec pour la coalition gouvernementale, qui perd la moitié de ses sièges en raison de l'effondrement du Parti du travail (PVDA), qui passe de 38 à 9 élus. C'est Jesse Klaver, leader de la Gauche verte (GL), qui est la personnalité émergente.

La formation d'une coalition pourrait être longue et difficile.

Pologne

Janvier-mars 2017. **Parlement. État de droit**. L'opposition occupe depuis le 16 décembre l'hémicycle du Sejm pour protester contre les conditions dans lesquelles a été voté le budget 2017, qu'elle juge illégales. Mais elle connaît des divisions et le leader du mouvement citoyen KOD, Mateusz Kijowski, est mis en cause pour un conflit d'intérêts.

Le 20 février, le gouvernement juge « infondées » les critiques de la Commission européenne.

Un projet de loi qui veut supprimer les monopoles et « repoloniser » le marché médiatique vise à limiter l'ouverture aux capitaux étrangers dans les médias.

Dans une interview à *Die Zeit*, l'ancien président Lech Wałęsa dénonce un « risque de dictature ».

Royaume-Uni

Janvier-mars 2017. **Brexit**. Ambassadeur du Royaume-Uni à Bruxelles, Ivan Rogers, 57 ans, ancien élève de l'École normale supérieure de Paris, en fonction depuis le 4 novembre 2013, en désaccord sur la manière de procéder à la sortie de l'Union européenne, démissionne le 3 janvier. Il n'avait jamais vraiment adhéré au Brexit et déplorait l'impréparation de Londres. Sir Timothy Earle Barrow, 53 ans, lui succède le lendemain et devrait être un rude négociateur.

Élections législatives aux Pays-Bas

Inscrits	12 893 466	
Votants	10 563 456	(81,9 %)
Blancs et nuls	47 415	
Suffrages exprimés	10 516 041	
Quotient électoral	70 106	

Partis	*voix*	*%*	*sièges*
Parti populaire libéral et démocrate (VVD)	2 238 351	21,29 (– 5,29)	33 (– 8)
Parti pour la liberté (PVV), populiste	1 372 941	13,06 (– 2,98)	20 (+ 5)
Appel chrétien-démocrate (CDA)	1 301 796	12,38 (+ 3,87)	19 (+ 6)
Démocrates 66 (D66)	1 285 819	12,2 (+ 4,20)	19 (+ 7)
Gauche verte (GL)	959 600	9,13 (+ 6,80)	14 (+ 10)
Parti socialiste (SP)	955 633	9,09 (– 0,56)	14 (– 1)
Parti du Travail (PVDA)	599 699	5,70 (– 19,1)	9 (– 29)
Union chrétienne (CU)	356 271	3,39 (+ 2,6)	5 (=)
Parti pour les animaux (PVDD)	335 214	3,19 (+ 1,26)	5 (+ 3)
50PLUS, retraités	327 131	3,11 (+ 1,23)	4 (+ 2)
Parti politique réformé (SGP), protestants	218 950	2,08 (– 0,01)	3 (=)
DENK (« penser »), défenseur des Néerlandais d'origine étrangère	216 147	2,06 (+ 2,06)	3 (+ 3)
Forum pour la démocratie (FVD), eurosceptique et conservateur	187 162	1,78 (+ 1,78)	2 (+ 2)
Pour les Pays-Bas (VNL), eurosceptique et libéral	38 209	0,36 (+ 0,36)	
Parti pirate des Pays-Bas	35 478	0,34 (+ 0,02)	
Article 1, antidiscrimination	28 700	0,27 (+ 0,27)	
Nouveaux chemins, social-démocrate	14 362	0,14 (+ 0,14)	
Parti des entrepreneurs	12 570	0,1 (+ 0,1)	
Lokaal in de Kamer, association de partis locaux	6 858	0,07 (+ 0,07)	
Non-votants, parti visant les abstentionnistes	6 025	0,06 (+ 0,06)	
Le Mouvement citoyen (DBB)	5 221	0,05 (+ 0,05)	
Geen Peil, provocateur	4 945	0,05 (+ 0,05)	
Jésus vit, évangéliste	3 099	0,03 (+ 0,03)	
Parti des libres penseurs	2 938	0,03 (+ 0,03)	
Parti libertaire (LP)	1 492	0,01 (– 0,03)	
Mens en Spirit / Basisinkomen Partij / V-R, spiritualiste	726	0,01 (– 0,18)	
Voix Pays-Bas (Stem NL)	527	0,01 (+ 0,01)	
Parti démocratique libre (VDP), républicain et conservateur	177	0,00 (+ 0,00)	

Le 14 janvier, la commission parlementaire en charge du Brexit à la Chambre des communes publie un rapport et souhaite un « livre blanc » sur le processus de sortie.

Le 17 janvier, Theresa May affirme sa volonté de quitter l'Union européenne de façon « claire et nette ». L'accord final sera soumis aux deux chambres. C'est une ligne dure. Pourtant, le Royaume-Uni ne peut conclure d'accords commerciaux avec un pays tiers tant qu'il est membre de l'Union européenne. À la suite d'une décision de la Cour suprême, le 24 janvier, confirmant par 8 voix contre 3 la décision de la Haute Cour de Justice de Londres du 3 novembre 2016, le Parlement devra donner son accord pour enclencher l'article 50 du traité sur l'Union européenne. Mais la décision provoque un soulagement du côté du gouvernement car la Cour estime que « les changements législatifs nécessaires à la mise en œuvre du référendum doivent être réalisés de la seule façon autorisée par la Constitution du Royaume-Uni, c'est-à-dire par la loi ».

Le 30 janvier, les leaders des gouvernements écossais, nord-irlandais et gallois rencontrent Theresa May à Cardiff. Celle-ci reste inflexible et refuse tout rôle décisif des pouvoirs décentralisés dans les négociations.

Le 1er février, la Chambre des communes approuve par 498 voix contre 114 le projet de loi autorisant Theresa May à utiliser l'article 50 du traité sur l'Union européenne afin de lancer la procédure de sortie.

Le 2 février, le livre blanc sur la stratégie pour conduire le Brexit est publié. L'accent est mis sur le contrôle de l'immigration et le départ du marché unique. L'idée est de parvenir à « un accord de libre-échange ambitieux et global » avec l'Union européenne. La Commission estime que les Britanniques devront régler les « restes à liquider », qui se montent à une somme de 40 à 60 milliards d'euros.

Le 7 février, par 90 voix contre 34, le Parlement écossais s'oppose au projet de Brexit.

Le 17 février, Tony Blair appelle à la résistance contre le Brexit.

Le 1er mars, la Chambre des lords adopte par 358 voix contre 256 un amendement autorisant les citoyens européens installés au Royaume-Uni avant le déclenchement de l'article 50 à y résider tant qu'ils le veulent. Un nouveau camouflet est infligé à Theresa May par les lords. Le 7 mars, sur l'initiative de Michael Heseltine, 83 ans, qui en son temps fit chuter Margaret Thatcher, la Chambre des lords, par 366 voix contre 268, adopte un amendement exigeant que tout accord sur la sortie de l'Union européenne soit soumis à un vote du Parlement. En représailles, Theresa May démet Heseltine de sa fonction de conseiller du gouvernement.

Depuis le vote sur le Brexit et la dépréciation de la livre sterling de 12 % de sa valeur, les importations se trouvent renchéries, touchant des produits de base comme le beurre ou le thé.

Le 13 mars, le Parlement adopte le projet de loi qui autorise Theresa May à lancer le Brexit. Le 16 mars, la Reine donne son assentiment au projet.

Le 21 mars, Donald Tusk annonce un sommet à vingt-sept, sans le Royaume-Uni, pour définir la position dans les négociations. Le 22 mars, Michel Barnier énonce les conditions nécessaires à la réussite de ces négociations.

En raison du Brexit, le Premier ministre gallois, Carwyn Jones, demande de revoir « radicalement » les rapports de Cardiff avec Londres.

Le 29 mars, Londres active l'article 50

du traité sur l'Union européenne. Le nouvel ambassadeur du Royaume-Uni à Bruxelles remet au Conseil européen la lettre ouvrant la voie aux négociations.

Le même jour, quatre présidents de groupes politiques (PPE, S&D, ALDE et Verts-ALE) et la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen approuvent une résolution sur les conditions de sortie du Royaume-Uni. Elle sera discutée le 5 avril en séance plénière.

6 février 2017. **Reine**. Élisabeth II, doyenne des monarques du monde, est reine du Royaume-Uni depuis soixante-cinq ans, à la suite de la mort de George VI le 6 février 1952 alors qu'elle n'avait que 25 ans. Le 9 septembre 2015, elle était devenue la souveraine ayant régné le plus longtemps, battant le record de sa trisaïeule Victoria, qui avait régné soixante-trois ans, sept mois et deux jours.

Suisse

10 janvier 2017. CEDH. **Liberté religieuse**. La Cour européenne des droits de l'homme juge que les parents ne peuvent, au nom de leur religion, prétendre que leurs filles sont exemptes de cours de natation à l'école, cette « ingérence dans la liberté de religion » étant justifiée au nom « de l'intérêt des enfants à une scolarisation complète », ce qui « prime » sur la volonté des parents.

Syrie

Janvier-mars 2017. **Guerre civile**. Les djihadistes de Daech détruisent le Tétrapyle et le théâtre romain à Palmyre.

Le 23 janvier s'ouvrent à Astana (Kazakhstan) des négociations entre le régime de Bachar al-Assad et l'opposition armée. Une déclaration commune de deux pages est adoptée le 24 janvier par les trois parrains (Russie, Iran, Turquie); elle vise à instaurer « un mécanisme pour surveiller et s'assurer de la complète mise en œuvre du cessez-le-feu et éviter toute provocation ». Mais le document final n'est pas signé par les deux délégations syriennes participantes. Les divergences entre rebelles se sont affirmées.

Fin janvier, l'armée syrienne contrôle 34 % du territoire, notamment les principales villes (Damas, Homs, Hama et Alep); Daech contrôle 33 % du territoire dans l'Est, dont Deir ez-Zor et la majorité de la frontière avec l'Irak, ainsi que Rakka dans le Nord et Palmyre dans le centre du pays. Les rebelles, en majorité d'inspiration islamiste, contrôlent 13 % du territoire et les Kurdes 20 %.

Le 7 février, Amnesty International publie un rapport révélant que de cinq à treize mille personnes ont été torturées et pendues de 2011 à 2015 dans la prison de Saidnaya, à trente kilomètres au nord de Damas.

La Turquie, affaiblie par les purges dans son armée, peine dans la bataille d'Al-Bab. Lors des opérations à Al-Bab, trois soldats turcs sont tués par l'aviation russe le 9 février. Vladimir Poutine présente ses excuses au président turc.

Le 13 février, Human Rights Watch rapporte que des attaques au chlore ont été perpétrées à Alep par les forces gouvernementales du 17 novembre au 13 décembre 2016.

Des négociations sous l'égide des Nations unies commencent à Genève le 23 février. Y participent la délégation du gouvernement menée par Bachar al-Jaafari et le Haut Comité des négociations rassemblant des groupes clés de l'opposition conduite par le cardiologue Nasser al-Hariri. Cette quatrième session s'achève le 3 mars sans résultat.

De nouvelles discussions sont prévues à la fin du mois.

Le 23 février, Al-Bab est prise par trois groupes rebelles avec le soutien de la Turquie, chassant les djihadistes.

La Russie et la Chine mettent leur veto le 28 février à un projet de résolution prévoyant des sanctions contre la Syrie pour avoir utilisé des armes chimiques.

Le 2 mars, le régime de Damas reprend Palmyre grâce au soutien russe.

Un nouveau cycle de pourparlers de paix a lieu les 14 et 15 mars à Astana. Les rebelles le boycottent.

Le 22 mars se tient à Washington une réunion des ministres des Affaires étrangères des soixante-huit pays de la coalition contre Daech.

Le 23 mars, les pourparlers de paix reprennent à Genève et les représentants de l'opposition sont présents alors qu'ils avaient boycotté la réunion préparatoire à Astana.

Selon le Haut Commissariat pour les réfugiés, on a atteint le 23 mars le nombre de 5 018 167 réfugiés.

Le secrétaire d'État américain, Rex Tillerson, affirme en Turquie, le 30 mars, que le sort de Bachar al-Assad « à long terme sera décidé par le peuple syrien ».

La Turquie clôt son intervention en Syrie le 29 mars et s'irrite de l'action de la Russie et des États-Unis qui l'empêche d'agir à sa guise.

Turquie

15 janvier 2017. **Président. Révision constitutionnelle**. Le Parlement adopte en première lecture, grâce à l'appui du parti du président Erdoğan, l'AKP, et de ses alliés, un projet de révision de la Constitution qui renforce le caractère autoritaire du pouvoir. Le président turc pourra rester à la tête de son parti. Il nommera et révoquera les ministres, choisira son (ou ses) vice-président(s), désignera les juges, dont douze des quinze de la Cour constitutionnelle, et pourra dissoudre le Parlement. Le président Erdoğan pourra en fait gouverner jusqu'en 2029. Le projet est adopté en seconde lecture par 339 voix sur 550 et fera l'objet d'un référendum.

La Commission de Venise adopte un avis le 10 mars qui déclare que la révision constitutionnelle constituerait une « régression dangereuse » pour la démocratie.

Le 12 mars, le ministre des Affaires étrangères turc participe à un meeting électoral à Metz, alors que l'Allemagne et les Pays-Bas refusent que soient organisés de tels événements.

22 février 2017. **Laïcité**. Les autorités turques lèvent, le 22 février, l'interdiction du port du foulard islamique pour les femmes officiers ou sous-officiers. L'armée était le dernier rempart de la laïcité.

Union africaine

30-31 janvier 2017. **Sommet. Maroc. Président**. Les 30 et 31 janvier se réunit le 28e Sommet de l'Union africaine. Il se prononce sur la réintégration du Maroc, après trente-trois ans d'absence.

Le 30 janvier, la réintégration du Maroc est approuvée par 39 voix sur 54. En 1984, le Maroc avait quitté l'Organisation de l'unité africaine à la suite de l'admission de la République arabe sahraouie démocratique. Cependant, le Maroc déclare qu'il ne reconnaîtra jamais cette dernière.

Président de la Guinée, Alpha Condé est élu président de l'Union africaine. Moussa Faki Mahamat, 56 ans, ministre des Affaires étrangères du Tchad, est élu au septième tour président de la

Commission, battant Amina Mohamed, 55 ans, ministre des Affaires étrangères du Kenya, par 28 voix contre 24 au dernier tour. Il succède à la Sud-Africaine Nkosazana Dlamini-Zuma et entre en fonction le 14 mars.

Avec la réadmission du Maroc, l'élection du président de l'Union africaine et du président de la Commission, la francophonie sort renforcée.

Union européenne

7 mars 2017. **Migrants**. La Cour de justice juge que les États de l'Union européenne ont le droit de refuser un visa humanitaire aux étrangers espérant obtenir l'asile de cette façon. Elle a jugé, à propos d'une famille chrétienne d'Alep, que ce type de demande relève du seul droit national.

10 janvier 2017. **Tribunal de l'Union européenne**. Extraordinaire décision du Tribunal : il sanctionne, dans une formation élargie et différente, la lenteur du système judiciaire communautaire, dans une affaire relative à la contestation d'une amende infligée à un papetier français et à sa filiale allemande dans le cadre d'une entente. L'affaire avait duré « cinq ans et neuf mois ». Il évoque une « inactivité injustifiée » du Tribunal. On aimerait que la Cour européenne des droits de l'homme et les juridictions internes s'inspirent de cette décision.

17 janvier 2017. **Présidence du Parlement européen. Commissions**. Sept candidats sont en compétition pour la présidence du Parlement européen : Antonio Tajani, Parti populaire européen (PPE) ; Gianni Pittella, Alliance progressiste des socialistes et démocrates au Parlement européen (S&D) ; Eleonora Forenza, Gauche unitaire européenne-Gauche verte nordique (GUE-NGL) ; Guy Verhofstadt, Alliance des libéraux et des démocrates pour l'Europe (ALDE) ; Helga Stevens, Conservateurs et réformistes européens (CRE) ; Jean Lambert, Les Verts ; Lauren iu Rebega, Europe des nations et des libertés (ENL).

C'est l'Italien Antonio Tajani, 63 ans, centre droit, proche de Silvio Berlusconi, qui est élu au quatrième tour, le 17 janvier, par 351 voix contre 282 au socialiste Gianni Pittella, grâce à une alliance avec les libéraux mettant fin à l'accord PPE-S&D. C'est la fin de la grande coalition. Le PPE domine toutes les institutions. Le 18 janvier sont élus quatorze vice-présidents, dont quatre PPE (Irlande, Allemagne, Espagne, Hongrie), cinq S&D (Pologne, Italie, France, Allemagne, Roumanie), deux ALDE (République tchèque, Allemagne), un CRE (Pologne), un Verts (Autriche), un GUE-NGL (Grèce) et cinq questeurs. La France a une vice-présidente, la socialiste Sylvie Guillaume, et obtient un poste de questeur pour Élisabeth Morin-Chartier, PPE, d'ailleurs remarquablement élue première questeure.

Les présidents des vingt-deux commissions ont été élus, dont trois Français (Jean Arthuis, budgets ; Karima Delli, transports et tourisme ; Alain Cadec, pêche) contre deux auparavant, ainsi que ceux de deux commissions d'enquête.

31 janvier 2017. CJUE. **Asile**. La Cour de justice déclare qu'une « demande d'asile peut être rejetée si le demandeur a participé aux activités d'un réseau terroriste ».

31 janvier 2017. **Parlement européen. assistant parlementaire**. Marine Le Pen refuse de verser au Parlement européen la somme de 298 392 euros dont elle devait s'acquitter au plus tard le 31 janvier. Le

Parlement entend obtenir le remboursement des salaires versés pendant six ans à Catherine Griset, amie et chef de cabinet de Marine Le Pen, en tant qu'assistante accréditée à Bruxelles sans y exercer d'activité réelle.

Une dizaine d'eurodéputés du Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP), dont Nigel Farage, sont soupçonnés par le Parlement européen d'avoir perçu des centaines de milliers d'euros pour rémunérer des assistants ne travaillant pas réellement au Parlement.

9-10 mars 2017. **Conseil européen. Président**. Le 4 mars, la Pologne refuse la réélection de Donald Tusk en tant que président du Conseil européen et propose le député européen Jacek Saryusz-Wolski, PPE. Pourtant, Donald Tusk est réélu par 27 voix contre 1. La Pologne a été bien seule ! Même la Hongrie a rejoint les autres États.

14 mars 2017. CJUE. **Entreprises. Signes religieux**. Le 14 mars, la Cour de justice déclare que l'interdiction du « port visible » de signes religieux dans les entreprises n'est pas discriminatoire. Elle précise les conditions dans lesquelles des limites peuvent y être apportées.

Pierre Avril
Jean Gicquel

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1er janvier – 10 mai 2017)

Repères

17 janvier. En déplacement à Lamballe (Côtes-d'Armor) dans le cadre de la primaire de gauche, l'ancien Premier ministre M. Manuel Valls est giflé par un manifestant.

23 janvier. La cour d'appel de Paris condamne M. Claude Guéant, ancien ministre de l'Intérieur, à deux ans d'emprisonnement, dont un an ferme, dans l'affaire des primes en liquide de la police nationale. Au surplus, l'amende de 75 000 euros et la peine complémentaire de cinq ans d'interdiction d'exercice de toute fonction publique sont confirmées.

25 janvier. Le Canard enchaîné met en cause la conjointe de M. François Fillon, député (LR), qui, en qualité d'assistante parlementaire, aurait occupé à ses côtés un emploi fictif. Le parquet national financier ouvre sur-le-champ une information judiciaire pour détournement de fonds publics.

26 janvier. Sur TF1, M. Fillon s'oppose à « l'accusation abjecte » et déclare que, s'il était mis en examen, il renoncerait à sa candidature à l'élection présidentielle.

31 janvier. Mise en cause par le Parlement européen, Mme Le Pen refuse de rembourser la somme de 340 000 euros représentant le montant des rémunérations d'assistants parlementaires.

1er février. M. Fillon dénonce « le coup d'État institutionnel » dont il est l'objet. Le bureau politique de LR lui apporte son soutien.

5 février. M. Mélenchon, candidat de la « France insoumise » à l'élection présidentielle, tient simultanément une réunion à Lyon et à la Plaine Saint-Denis (Seine-Saint-Denis) grâce à un hologramme.

6 février. M. Fillon présente ses « excuses aux Français » pour avoir recruté son épouse, Penelope, et deux de ses enfants en tant qu'assistants parlementaires. Il affirme cependant que les faits incriminés « sont légaux ».

12 février. Les présidents des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat invoquent la séparation des pouvoirs à l'encontre de la procédure judiciaire engagée contre M. Fillon (*Le Journal du dimanche*). Dans un entretien au *Monde*, M. Mélin-Soucramanien, déontologue de l'Assemblée nationale, estime que « la fonction de conseil est compatible avec le mandat de député ».

15 février. Depuis Alger, M. Emmanuel Macron estime que la colonisation a été un « crime contre l'humanité ».

16 février. Le parquet national financier estime, au vu des éléments déjà recueillis, qu'il n'est pas possible d'envisager un classement sans suite dans l'affaire Fillon. Ce dernier réplique en s'en remettant au « seul jugement du suffrage universel ».

En déplacement à Rennes (Ille-et-Vilaine), le président Hollande réclame « l'exemplarité au sommet de l'État ».

20 février. De manière simultanée et rarissime, le chef de l'État et le Premier ministre se rendent à l'étranger, l'un en Espagne au sommet de Málaga, l'autre en Chine.

Perquisition au siège du Front national à Nanterre (Hauts-de-Seine) à propos de l'affaire des assistants parlementaires du Parlement européen.

22 février. M. François Bayrou (MoDem) décide « de faire alliance » avec M. Emmanuel Macron (En marche !). M. de Rugy, qui avait participé à la primaire à gauche, s'engage aux côtés de M. Macron.

23 février. M. Jadot, candidat écologiste à l'élection présidentielle, se retire de la compétition à la suite d'un accord avec M. Hamon, candidat socialiste. Les militants écologistes approuvent la démarche par 79 % des suffrages.

24 février. MM. Hamon et Mélenchon affichent leur désunion.

Mme Le Pen, protégée par son immunité parlementaire, refuse de se rendre à une convocation de la police dans l'affaire des assistants parlementaires du Parlement européen. Le Premier ministre affirme que « Mme Le Pen n'est pas au-dessus des lois ».

Trois juges d'instruction sont nommés dans l'affaire Fillon.

27 février. Pour la première fois, un président de la République est présent à une cérémonie de la franc-maçonnerie, pour son tricentenaire, au Grand Orient de France à Paris.

M. Jean-Marie Le Pen est condamné en appel, concernant ses propos sur les Roms, pour provocation à la haine et à la discrimination.

28 février. La Cour de cassation rejette le pourvoi en cassation de Mme Le Pen contre M. Cazeneuve, qui l'avait qualifiée de « fasciste ».

1er mars. M. Fillon dénonce un « assassinat politique ». « Je résisterai ! » proclame-t-il.

Un député sur six emploie un membre de sa famille, indique une étude du *Monde*.

2 mars. Le Parlement européen lève l'immunité de Mme Marine Le Pen pour diffusion d'images violentes relatives à « l'État islamique ».

5 mars. M. Fillon réunit ses partisans, place du Trocadéro à Paris.

6 mars. Depuis l'hôtel de ville de Bordeaux (Gironde), M. Alain Juppé renonce à une candidature à l'élection présidentielle dans l'éventualité d'un retrait de M. Fillon : « Pour moi, il est trop tard. » Le

comité politique de LR apporte son soutien « à l'unanimité » à M. Fillon.

9 mars. Le Premier ministre se rend au quartier général de M. Benoît Hamon.

14 mars. M. François Fillon est mis en examen pour détournement de fonds publics, complicité et recel d'abus de biens sociaux, et manquement aux obligations déclaratives. Une situation inédite dans le cadre d'une élection présidentielle sous la Ve République.

M. Valls, ancien Premier ministre, éliminé par M. Hamon à la primaire socialiste, refuse d'apporter son soutien à ce dernier. « Je n'ai pas fondé une maison d'hôtes », réplique M. Macron.

15 mars. Le garde des Sceaux évoque la fin de l'état d'urgence à l'issue d'une rencontre avec le vice-président du Conseil d'État et les présidents des juridictions administratives. Le chef de l'État s'y oppose, le lendemain, après la survenance d'un attentat terroriste à l'aéroport d'Orly.

18 mars. Place de la République à Paris, jour anniversaire de la Commune de Paris (1871), M. Mélenchon, à l'issue de « la marche pour la VIe République », se prononce pour « l'insurrection citoyenne contre la monarchie présidentielle ».

Le Conseil constitutionnel arrête la liste des onze candidats à l'élection présidentielle.

21 mars. Mme Pompili, secrétaire d'État, rallie la candidature de M. Macron.

22 mars. Le président de la République, accompagné du garde des Sceaux, se rend devant l'assemblée plénière du Conseil d'État.

Après la démission de M. Bruno Le Roux, ministre de l'Intérieur, qui, en sa qualité de député, avait embauché ses deux filles comme assistantes parlementaires, le PS demande à M. Fillon de retirer sa candidature à l'élection présidentielle.

Le patrimoine des candidats à cette dernière est publié, de manière inédite, sur le site de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

M. Braillard, secrétaire d'État aux sports, se rallie à M. Macron.

La tour Eiffel s'éteint par solidarité avec les victimes de l'attentat terroriste perpétré à Londres.

23 mars. M. Hamon dénonce « le manque de loyauté de M. Valls » et proteste contre le ralliement de M. Le Drian, ministre de la Défense nationale, à la candidature de M. Macron. Ce dernier « préfère la conviction à la discipline ».

Sur France 2, M. Fillon dénonce un « scandale d'État » et met en cause un « cabinet noir » à l'Élysée, en s'appuyant sur des « allégations » d'un ouvrage, *Bienvenue place Beauvau*, publié par Didier Hassoux, Christophe Labbé et Olivia Recasens (Robert Laffont). Le chef de l'État dément incontinent cette déclaration par un communiqué. Le parquet national financier n'ouvre pas d'information judiciaire.

24 mars. M. Marc Joulaud, ancien suppléant de M. Fillon à l'Assemblée nationale (2002-2007), est à son tour mis en examen pour détournement de fonds publics ; son assistante parlementaire étant Mme Penelope Fillon.

28 mars. Mme Penelope Fillon est mise en examen pour complicité et recel de détournement de fonds publics, et complicité et recel d'abus de biens sociaux. Salariée de *La Revue des*

deux mondes, elle est soupçonnée de n'y avoir pas travaillé.

29 mars. L'ancien Premier ministre M. Manuel Valls rallie la candidature de M. Emmanuel Macron dès le premier tour de l'élection présidentielle « dans l'intérêt supérieur du pays », pour faire barrage au FN. « Trahison ! » rétorque M. Benoît Hamon.

31 mars. La CFDT devient le premier syndicat ouvrier au titre des entreprises privées, pour la première fois, avec 26,3 % des voix, contre 24,8 % à la CGT ; celle-ci demeure en tête des entreprises publiques.

6 avril. M. Sapin, ministre de l'Économie et des Finances, apporte son soutien à M. Hamon.

9 avril. En écho à l'appréciation du général de Gaulle et de François Mitterrand, Mme Le Pen déclare, au Grand Jury RTL-LCI-Le Figaro, que « la France n'est pas responsable » de la rafle du Vél' d'Hiv' (1942).

12 avril. « Il faut promouvoir une culture de l'intégrité publique », affirme M. Nadal, président de la HATVP, dans un entretien au *Monde*.

18 avril. Le garde des Sceaux, M. Jean-Jacques Urvoas, annonce son vote pour M. Hamon, ne souhaitant pas devenir un « frondeur présidentiel ». À l'opposé, son collègue, M. Jean-Michel Baylet, rallie M. Macron.

Arrestation à Marseille de deux terroristes présumés prêts à commettre un attentat durant la campagne électorale.

20 avril. Attentat terroriste à Paris sur les Champs-Élysées. Un policier est tué.

23 avril. Pour la première fois depuis 1965, les partis de gouvernement ne sont pas qualifiés pour le second tour de l'élection présidentielle : MM. Fillon (LR) et Hamon (PS) arrivent en troisième et cinquième positions.

Mme Le Pen se met en congé de la présidence du FN. M. Briois, maire d'Hénin-Beaumont, assure l'intérim, après le retrait de M. Jalkh en raison de propos négationnistes tenus en 2000.

27 avril. La Commission européenne décide de ne pas poursuivre la France pour non-respect de la réglementation européenne relative au projet de construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (Loire-Atlantique).

28 avril. M. Mélenchon, candidat de la « France insoumise », ne donne pas de consigne de vote pour le second tour de l'élection présidentielle.

M. Dupont-Aignan annonce, sur France 2, qu'il se rallie à la candidature de Mme Le Pen.

29 avril. Au cours d'une conférence de presse commune, à Paris, Mme Le Pen indique que, si elle est élue, elle nommera M. Dupont-Aignan Premier ministre. La solitude du FN prend fin avec son allié « Debout la France ».

30 avril. M. Borloo (UDI) apporte son aide à M. Macron (entretien au *Journal du dimanche*).

1er mai. Le front républicain ne s'est pas reconstitué. À la différence de l'unité de 2002, contre la présence de l'extrême droite au second tour de l'élection présidentielle, les syndicats défilent séparément à Paris.

M. Jean-Marie Le Pen rend hommage à Jeanne d'Arc à Paris ; sa fille Marine tient meeting avec M. Dupont-Aignan, à Villepinte (Seine-Saint-Denis).

2 mai. Consultés en ligne, les partisans de M. Mélenchon se prononcent pour deux tiers d'entre eux en faveur du vote blanc ou de l'abstention au second tour de l'élection présidentielle.

M. Fillon porte plainte contre *Le Canard enchaîné* pour « fausses nouvelles », en application de l'article L. 97 du code électoral.

7 mai. M. Macron fête sa victoire à l'élection présidentielle devant la pyramide du Louvre à Paris. Mme Le Pen lui présente ses félicitations. Le président élu lui adresse un « salut républicain ».

8 mai. Le président Hollande associe son successeur à la cérémonie de commémoration du 8 mai 1945 à l'Arc de Triomphe.

Le mouvement « En Marche ! » change de nom – « La République en marche ! » – en vue des prochaines élections législatives.

Manifestation, place de la République à Paris, des syndicats CGT, Sud et UNEF contre la politique économique annoncée de M. Macron.

10 mai. M. Macron participe aux côtés du président Hollande à la cérémonie en l'honneur de l'abolition de l'esclavage, à Paris, au jardin du Luxembourg.

Amendements

– *Bibliographie.* G. Bergougnous, « Les enseignements de la décision 2016-739 DC du 17 novembre 2016 sur le droit d'amendement en première lecture », *Constitutions*, 2016, p. 589.

– *Cavaliers législatifs*. La décision 745 DC du 26 janvier a censuré 36 articles, dont 29 d'office, de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté ; introduits en première lecture, ils sont sans relation, même indirecte, avec le texte déposé, qui comptait 41 articles contre 214 dans la loi déférée.

V. *Bicamérisme. Conseil constitutionnel. Loi.*

Assemblée nationale

– *Bibliographie.* G. Toulemonde, « L'Assemblée nationale et le Sénat à la recherche de la maîtrise du temps », in *État du droit, état des droits. Mélanges Dominique Turpin*, préface J. Gicquel, Paris, LGDJ, 2017, p. 157 ; J. Benetti, « Contrôler les contrats des assistants parlementaires », *Le Monde*, 24-3 ; Ph. Blachèr, « Consolider la déontologie à l'Assemblée nationale. À propos du rapport annuel du déontologue », *JCP*, 6-3, p. 233.

– *Ajournement.* Ayant achevé l'examen des textes inscrits à l'ordre du jour, le 22 février, l'Assemblée nationale a laissé à son président, « conformément à l'usage », le soin de la convoquer « si les circonstances le justifient » (cette *Chronique*, n° 142, p. 148).

– *Circonscriptions électorales.* Le décret du 12 janvier authentifie la population des Français établis hors de France au 1er janvier, ainsi que leur répartition entre les onze circonscriptions à l'Assemblée (*JO*, 14-1) (cette *Chronique*, n° 142, p. 148).

– *Collaborateurs parlementaires.* La liste de ceux-ci, pour faire suite à l'affaire de Mme Penelope Fillon, a été rendue publique, le 21 février, sur le site internet de l'Assemblée nationale. Cette liste sera actualisée régulièrement.

– *Composition.* M. Valls (s) a repris l'exercice de son mandat, le 6 janvier (Essonne, 1re) (*JO*, 10-1), à l'instar de Mme Lemaire (s), ancienne ministre, le 28 mars (Français de l'étranger, 3e) (*JO*, 29-3). M. Le Roux (s), nommé ministre de l'Intérieur (cette *Chronique*, n° 161, p. 178), a abandonné le sien à son suppléant, M. Trigance (*ibid.*), avant de le lui reprendre, le 21 avril (*JO*, 25-4). Quant à Mme Lubin (s), devenue députée (Landes, 3e) le 23 mars, à la suite du décès d'Henri Emmanuelli, elle s'est démise de ses fonctions une semaine après (*JO*, 30-3). MM. Terrasse (Ardèche, 1re) (s) et Caresche (Paris, 18e) (s) ont démissionné de leur siège (*JO*, 24-3 et 27-4). Ce dernier a été nommé, par décret du 2 mai, président-directeur général de la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) (*JO*, 3-5).

V. *Autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes. Élection présidentielle. Immunités parlementaires. Vote.*

AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES ET AUTORITÉS PUBLIQUES INDÉPENDANTES

– *Statut général.* La loi organique 2017-54 du 20 janvier (*JO*, 21-7) pose le principe que lesdites autorités ressortissent au domaine de la loi (art. 1er) (v. *infra*). La loi 2017-55 du même jour fixe leur statut, sachant que les autorités publiques disposent de la personnalité morale (art. 2) et d'un budget (art. 19). À la demande des commissions parlementaires permanentes, toute autorité indépendante et publique « rend compte annuellement de son activité devant elles » (art. 22). Le gouvernement présente, en annexe générale du projet de loi de finances de l'année, un rapport sur leur gestion (art. 23). Au surplus, le régime des incompatibilités avec le mandat de membre des autorités est fixé – magistrats, membres du Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil économique, social et environnemental, présidence de l'organe délibérant et exécutif d'une collectivité d'outre-mer (art. 2 de la loi organique). En outre, à l'exception des députés et sénateurs, le mandat est incompatible avec l'exercice d'un mandat local – de la fonction de président d'un établissement public à caractère industriel et commercial (ÉPIC) (art. 10 de la loi), notamment. En dernier lieu, le contrôle parlementaire est renforcé, s'agissant des présidences de ces autorités, au titre de l'article 13, alinéa 5 de la Constitution (v. *infra*).

V. *Assemblée nationale. Loi. Président de la République. Sénat.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie. Après-demain*, n° 41, *Le pouvoir judiciaire*, Nantes, Association Après-demain, 2017 ; D. Ludet, « Infaillibles, les juges ? », *ibid.*, p. 31 ; P. Avril, « Réflexions sur l'indépendance du parquet », *LPA*, 23-2.

– *Statut des magistrats.* Un décret 2017-712 du 2 mai, pris en application de l'article 10-1 de l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 modifiée, est relatif au droit syndical. Un décret du même jour (2017-713) concerne la déclaration d'intérêts des magistrats (*JO*, 4-5) (cette *Chronique*, n° 160, p. 159).

Autorité juridictionnelle

– *Bibliographie.* « Les réformes de la juridiction administrative en 2016 » (dossier), *RFDA*, 2017, p. 1.

V. *Droits et libertés.*

Bicamérisme

– *Bibliographie.* Ph. Bachschmidt, « Nouvelles interrogations sur la règle de l'entonnoir devant le Conseil constitutionnel », *Constitutions*, 2016, p. 591.

– *Commissions mixtes paritaires.* Sur les dix textes (dont cinq ratifications d'ordonnance) renvoyés à une CMP en janvier-février, quatre n'ont pu aboutir à une rédaction commune.

– *Entonnoir.* La décision 745 DC du 26 janvier a censuré sept dispositions, contestées par les sénateurs, de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté introduites en nouvelle lecture et sans relation avec les dispositions restant en discussion.

– *Entonnoir (suite) : faille.* L'article 28 *quater* A de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, adopté conforme en première lecture, a été supprimé en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale par un amendement du gouvernement, lequel était irrecevable puisqu'il ne concernait pas une disposition restant en discussion : « L'article 28 *quater* A a donc été supprimé selon une procédure contraire à la Constitution », constate la décision 745 DC. Mais le Conseil « ne tient pas des articles 61 et 62 C le pouvoir de rétablir un article irrégulièrement supprimé ». Conclusion : « Pour regrettable qu'elle soit, cette suppression n'a pas eu pour effet de porter une atteinte inconstitutionnelle aux exigences de clarté et de sincérité des débats », et le grief des sénateurs a été rejeté.

Code électoral

– *Obligations comptables des partis et des candidats.* La loi du 6 mars (*JO*, 7-3) modifie un certain nombre de dispositions techniques du code électoral.

Collectivités territoriales

– *Bibliographie.* J. Moreau, « Les compétences actuelles des régions françaises », in *Mélanges Dominique Turpin*, Paris, LGDJ, 2017, p. 247 ; M. Verpeaux, « Les nouvelles régions, régions anciennes », *ibid.*, p. 233.

– *Collectivité à statut particulier (art. 72 C).* La loi 2017-257 du 28 février 2017 (*JO*, 1er-3) crée une collectivité dénommée « Ville de Paris » en lieu et place de la commune de Paris et du département de Paris. Les 1er, 2e, 3e et 4e arrondissements de Paris sont regroupés en un secteur (art. 21 de la loi). Cette nouvelle collectivité s'oriente vers le droit commun.

– *Droit concordataire alsacien-mosellan.* Par décret du président de la République, en date du 16 février, est reçue la bulle donnée à Rome, le 9 décembre précédent, portant institution canonique de Mgr Ravel comme archevêque de Strasbourg (*JO*, 18-2) (cette *Chronique*, n° 144, p. 181).

– *Libre administration des communes (art. 72 C).* À propos de la dotation de solidarité urbaine, l'article 100 de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a été censuré par le Conseil constitutionnel

(745 DC, § 68), motif pris qu'il restreignait les ressources de communes « au point d'entraver leur libre administration », selon la jurisprudence ordinaire.

Commissions

– *Bibliographie.* B. Morel, « Les commissions permanentes au Sénat : analyse d'une diversité », *RFDC*, 2017, p. 143.

– *Articles 13, alinéa 5, et 25, alinéa 3, de la Constitution*. C'est sans l'avis de la commission des lois du Sénat que le président de la République a nommé M. Christian Vigouroux, président de section au Conseil d'État, président de la commission de contrôle du découpage électoral (*JO*, 27-4), après que le Premier ministre eut demandé que soit dépouillé le vote de la commission des lois de l'Assemblée nationale sans attendre celui du Sénat. Le président Larcher avait en effet souhaité, le 21 février, que l'audition de M. Vigouroux par la commission sénatoriale soit reportée à la reprise des travaux du Parlement, compte tenu du fait que la présidence de la commission de contrôle était vacante depuis 2015 et qu'il n'y avait pas urgence (*BQ*, 28-4).

– *Commission des lois de l'Assemblée nationale.* Réunie le 22 février, celle-ci a dressé le bilan de l'état d'urgence (*Le Monde*, 24-2).

V. *Autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes. Droits et libertés.*

Commissions d'enquête

– *Faux témoignage*. Un an après que le bureau du Sénat eut décidé, le 23 avril 2016, de signaler à la justice, pour faux témoignage devant la commission d'enquête sur le coût de la pollution atmosphérique, le dossier de M. Michel Aubier (cette *Chronique*, n° 158, p. 177), ce dernier a été cité à comparaître pour « parjure devant le Sénat » par le tribunal correctionnel de Paris (*Le Monde*, 29-3).

– *Sénat*. Jean-François Longeot, sénateur (UDI-UC) du Doubs, a remplacé, le 16 janvier, Mme Chantal Jouanno, sénatrice (UDI-UC) de Paris, à la présidence de la commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et leur suivi dans la durée (cette *Chronique*, n° 161, p. 180).

Conseil constitutionnel

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, 7e éd., Paris, Dalloz, 2017 ; L. Favoreu et W. Mastor, *Les Cours constitutionnelles*, 2e éd., Paris, Dalloz, 2017 ; M. Heitzmann-Patin, *Les Normes de concrétisation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, thèse, Paris 1, 2017 ; J.-P. Camby, « Le consentement à l'impôt et le Conseil constitutionnel : droit individuel ou décision démocratique ? », in *Mélanges Dominique Turpin*, Paris, LGDJ, 2017, p. 133 ; J.-É. Gicquel, « La liberté du Conseil constitutionnel », *ibid.*, p. 521 ; E. Raschel, « Le Conseil constitutionnel et la règle *ne bis in idem* », *ibid.*, p. 543 ; D. de Béchillon, avec le concours de D. Connil, « Réflexions sur le statut des "portes étroites" devant le Conseil constitutionnel », ClubdesJuristes.fr, janvier 2017 ; G. Canivet, « De l'office

du juge constitutionnel. Questions de retenue », *Revue de droit d'Assas*, février 2017, p. 55 ; Fl. Chaltiel, « La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté. Loi-balai, lisibilité du droit et exigences constitutionnelles », *LPA*, 24-3 ; V. Goesel-Le Bihan, « Les griefs d'inconstitutionnalité dans la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel : entre objectivation, rationalisation et européanisation », *RFDA*, 2016, p. 1251 ; *id.*, « À quoi sert le contrôle de l'adéquation dans la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel ? », *RFDC*, 2017, p. 89 ; F. Hourquebie, « La composition du Conseil constitutionnel, un exotisme bien français », in *Mélanges Francis V. Wodié*, Toulouse, Presses de l'université de Toulouse 1 Capitole, 2017, p. 239 ; D. Rousseau, « Le Conseil constitutionnel, maître des horloges », *Les Nouveaux Cahiers du* CC, n° 54, janvier 2017, p. 7.

– *Chr. LPA*, 30-1 au 2-2 ; *Les Nouveaux Cahiers du* CC, n° 54, janvier 2017, p. 195 ; *Constitutions*, 2016, p. 709 ; *RDP*, 2017, p. 175 ; *RFDC*, 2017, p. 197.

– *Administration.* Par une décision du 9 mars 2016, publiée tardivement (*JO*, 4-2), délégation a été donnée à M. Laurent Vallée, secrétaire général, à l'effet de signer, au nom du président, tous les actes et décisions d'ordre administratif et de mandater les dépenses (cette *Chronique*, n° 158, p. 177).

– *Compétence.* En matière de contrôle externe de la loi, domaine propre au contrôle par voie d'action, le Conseil a précisé « qu'il ne tient pas des articles 61 et 62 C le pouvoir de rétablir un article irrégulièrement supprimé au cours des débats parlementaires. Il lui revient, en revanche, de s'assurer que l'irrégularité constatée n'a pas rendu la procédure législative contraire à la Constitution » (745 DC, § 5) (*JO*, 28-1).

– *Défi à l'autorité absolue de chose jugée (art. 62 C).* Fait unique sous la Constitution de 1958, le législateur, lors de l'examen en commission mixte paritaire du projet de loi sur la sécurité publique, le 13 février, a rétabli, au mépris de la procédure, au demeurant, le délit de consultation habituelle des sites djihadistes, abrogé trois jours plus tôt par le Conseil (611 QPC) (*JO*, 12-2). Une nouvelle QPC dirigée contre cet article 24 de la loi du 28 février 2017 (*JO*, 1er-3) est donc prévisible pour briser cette atteinte à l'État de droit (*Le Monde*, 16-2).

– *Décisions.*

17-1 2016-604 QPC, Report en arrière des déficits (*JO*, 20-1). V. *Droits et libertés. Loi.*
2016-605 QPC, Reprise de déchets (*JO*, 20-1). V. *Droits et libertés.*

19-1 2017-746 DC, Loi organique relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes (*JO*, 21-1). V. *Autorité judiciaire. Loi. Loi organique. Président de la République.*

24-1 2016-606 / 607 QPC, Contrôle « au faciès » (*JO*, 26-1). V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité.*
2016-608 QPC, Communication irrégulière avec un détenu (*JO*, 27-1). V. *Droits et libertés. Loi.*

26-1 2016-745 DC, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté (*JO*, 28-1). V. *Amendements. Bicamérisme. Droits et libertés. Loi.*

31-1* 2017-266 L, Délégalisation (*JO*, 3-2). V. *Pouvoir réglementaire.*
2017-267 L, Délégalisation (*JO*, 3-2). V. *Pouvoir réglementaire.*

9-2 2017-157 PDR (*JO*, 11-2). V. *Élection présidentielle.*

10-2 2016-610 QPC, Cotisations supplémentaires de contributions sociales (*JO*, 12-2). V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité.*
2016-611 QPC, Délit de consultation habituelle de sites internet terroristes (*JO*, 12-2). V. *Droits et libertés. Loi* et *ci-dessous.*

23-2 2017-137 ORGA, portant modification de la décision 2016-135 ORGA du 8 septembre 2016 relative à la détermination par tirage au sort de l'ordre de la liste des candidats à l'élection du président de la République et aux modalités de publication des présentations de candidat (*JO*, 25-2). V. *Élection présidentielle.*

28-2 2017-268 L, Délégalisation (*JO*, 3-3). V. *Pouvoir réglementaire.*
2017-269 L, Délégalisation (*JO*, 2-3). V. *Habilitation législative. Pouvoir réglementaire* et *ci-dessous.*

1er-3 2016-614 QPC, Impositions des revenus hors de France (*JO*, 3-3). V. *Droits et libertés. Loi.*
2017-158 PDR (*JO*, 3-3). V. *Élection présidentielle.*

2-3 AN, Bas-Rhin, 1re, Inéligibilité, art. LO 136-1 du code électoral (*JO*, 4-3).
AN, Alpes-Maritimes, 5e, Inéligibilité, art. LO 136-1 du code électoral (*JO*, 4-3).
2017-159 PDR (*JO*, 4-3). V. *Élection présidentielle.*

7-3 2017-160 PDR (*JO*, 8-3). V. *Élection présidentielle.*

9-3 2016-615 QPC, Régime de sécurité sociale (*JO*, 11-3). V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité.*
2016-616/617 QPC, Pouvoir de sanction d'une autorité administrative (*JO*, 13-3). V. *Droits et libertés. Loi.*
2017-138 ORGA (*JO*, 11-3). V. *Élection présidentielle.*

10-3 2017-161 PDR (*JO*, 11-3). V. *Élection présidentielle.*

14-3 2017-162 PDR (*JO*, 15-3). V. *Élection présidentielle.*
2017-163 PDR (*JO*, 15-3). V. *Élection présidentielle.*

16-3 2016-618 QPC, Amende pour défaut de déclaration (*JO*, 17-3). V. *Droits et libertés. Loi.*
2017-747 DC, Loi relative au délit d'entrave à l'IVG (*JO*, 21-3). V. *Droits et libertés.*
2017-748 DC, Loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles (*JO*, 21-3). V. *Droits et libertés. Loi.*
2016-619 QPC, Fonds de formation professionnelle (*JO*, 17-3). V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité.*
2016-624 QPC, Durée maximale de l'assignation à résidence (*JO*, 17-3). V. *Droits et libertés. Loi.*

18-3 2017-165 PDR (*JO*, 21-3). V. *Élection présidentielle.*

21-3 2017-164 PDR (*JO*, 21-3). V. *Élection présidentielle.*

23-3 2017-750 DC, Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères (*JO*, 28-3). V. *Droits et libertés.*
2017-166 PDR (*JO*, 25-3). V. *Élection présidentielle.*

30-3 2016-620 QPC, Taxe sur la publicité (*JO*, 1er-4). V. *Droits et libertés. Loi.*
2016-621 QPC, Cumul de sanctions (*JO*, 1er-4). V. *Droits et libertés.*

7-4	20147-623 QPC, Conseil national des barreaux (*JO*, 9-4). V. *Droits et libertés.*
	2017-625 QPC, Entreprise individuelle terroriste (*JO*, 9-4). V. *Droits et libertés. Loi. Question prioritaire de constitutionnalité.*
	2017-167 PDR (*JO*, 9-4). V. *Élection présidentielle.*
	2017-168 PDR (*JO*, 9-4). V. *Élection présidentielle.*
26-4	2017-169 PDR (*JO*, 27-4). V. *Élection présidentielle.*
	2017-170 PDR (*JO*, 28-4). V. *Élection présidentielle.*
28-4	2017-627 / 628, Société Orange (*JO*, 29-4). V. *Question prioritaire de constitutionnalité.*
10-5	2017-171 PDR. V. *Élection présidentielle.*

* La délégation de signature au secrétaire général du Conseil constitutionnel en date du 9 mars 2016 a été publiée au *Journal officiel* du 4 février 2017 (v. *ci-dessus*).

– *Membre de droit.* Fidèle à son habitude, le président Giscard d'Estaing a siégé au titre du contrôle par voie d'action (art. 61 C) (748 / 749 DC). Dans un entretien au *Journal du dimanche*, le 26 mars, il s'est exprimé sur le soixantième anniversaire du traité de Rome, puis sur l'élection présidentielle (*Le Point*, 20-4).

– *Non-événement.* Votée à l'unanimité, la loi 2017-256 du 28 février relative à l'égalité réelle outre-mer n'a pas été déférée au Conseil. De nombreuses dispositions ont échappé de ce fait à la censure, à l'exemple de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté (745 DC).

– *Président.* Par un décret du 14 avril (*JO*, 16-4), M. Fabius a été élevé à la dignité de grand officier dans l'ordre national de la Légion d'honneur (cette *Chronique*, n° 156, p. 176).

– *Procédure.* Le Conseil a prononcé un non-lieu à statuer, dans le cadre de la procédure du déclassement (269 L) (*JO*, 2-3). L'ordonnance du 27 avril 2010, à l'origine de la disposition examinée (art. 654 *bis* du code général des impôts), n'ayant pas été ratifiée (art. 38 C), cette dernière ne peut être regardée comme étant de « forme législative » (§ 2), au sens de l'article 37 C.

V. *Amendements. Collectivités territoriales. Droits et libertés. Habilitation législative. Loi. Pouvoir réglementaire. Question prioritaire de constitutionnalité.*

Conseil des ministres

– *Conseils pléniers.* Le chef de l'État a réuni, le 8 mars, l'ensemble des membres du gouvernement. Il leur a adressé un message de cohésion, en vue de l'élection présidentielle. Une seconde réunion s'est tenue le 19 avril avant le premier tour (*Le Monde*, 21-4). Au cours du dernier conseil du quinquennat, le 10 mai, les membres du gouvernement, debout, ont applaudi le président Hollande (*Le Monde*, 12-5).

V. *Gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République.*

Conseil supérieur de la magistrature

– *Déclaration de situation patrimoniale des membres.* Le décret 2017-465 du 31 mars en fixe les modalités. Les déclarations sont adressées à la HATVP (*JO*, 2-4).

Constitution

– *Bibliographie.* « La Constitution et le temps » (dossier), *Les Nouveaux Cahiers du* CC, n° 54, janvier 2017.

Contentieux électoral

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, 7e éd., Paris, Dalloz, 2017 ; R. Rambaud, « Le contentieux des élections régionales de 2015 », *AJDA*, 2017, p. 448.

Délégations parlementaires

– *Délégations parlementaires aux outre-mer.* La loi 2017-256 du 28 février 2017 (art. 99) institue dans chaque assemblée une délégation ultra-marine (nouvel article 6 *decies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958) (*JO*, 1er-3).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

Droit constitutionnel

– *Bibliographie.* J.-Cl. Colliard, *Textos seleccionados*, préface P. Avril et J. Gicquel, t. 3, Mexico, Tribunal electoral del Poder judicial de la Federación, 2016, p. 27 ; E. Decaux, « Droit et État de droit : les origines de l'enseignement du droit constitutionnel comme discipline juridique en France au XIXe siècle », *Mélanges Francis V. Wodié*, Toulouse, Presses de l'université Toulouse 1 Capitole, 2017, p. 157.

Droit de l'Union européenne

– *Bibliographie.* V. Cattoir-Jonville, « La COSAC : une modalité originale d'association des parlements nationaux à l'Union européenne ou la préfiguration d'un système bicaméral en Europe ? », in *Mélanges Dominique Turpin*, Paris, LGDJ, 2017, p. 351 ; M. Ulla, « L'espace Schengen, entre le défi de protéger les frontières de l'Union européenne et la menace terroriste », *ibid.*, p. 451.

Droit parlementaire

– *Bibliographie.* J.-F. Kerléo, « Le droit parlementaire local : l'impensé juridique de la fonction territoriale du représentant de la nation », *RDP*, 2017, p. 103.

Droits et libertés

– *Bibliographie.* D. de Bellescize, « La loi du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, dite loi Bloche : progrès et déceptions », *Constitutions*, 2016, p. 662 ; P. Bon, « Le "burkini" au Conseil d'État », *RFDA*, 2016, p. 1227 ; Fl. Chaltiel, « À la recherche d'un statut pour les lanceurs d'alerte », *LPA*, 9-3 ; J.-B. Perrier, « Le droit pénal préventif et l'anticipation de la répression », *Revue de droit d'Assas*, février 2017, p. 173 ; D. Raimbourg, « État d'urgence : le bilan d'un an de contrôle parlementaire », *RPP*, janvier 2017, p. 189 ; A. Roblot-Troizier, « Le contentieux des saisies à l'occasion de perquisitions décidées dans le cadre de l'état d'urgence : quelles garanties pour les droits constitutionnels ? », *RFDA*, 2017, p. 182 ; D. Turpin, « Contrôle au faciès : les contrôleurs enfin contrôlés », *JCP*, 30-1, n° 126.

– *Note.* J. Morange, « Les crèches de Noël, entre cultuel et culturel » (sous CE, 9 novembre 2016), *RFDA*, 2017, p. 127.

– *Droit à l'égalité réelle pour les populations d'outre-mer.* V. *République.*

– *Droit à un recours juridictionnel effectif (art. 16 de la Déclaration de 1789).* En vue de s'opposer au contrôle d'identité discriminatoire, soit « au faciès », le Conseil n'a pas hésité à enrôler l'autorité judiciaire. Il appartient, à cet égard, à celle-ci de « veiller au respect de l'ensemble des conditions de forme et de fond posées par le législateur » (606 / 607 QPC, § 29) (*JO*, 26-1).

– *Droit à un recours juridictionnel effectif et liberté d'aller et venir dans le cadre de l'état d'urgence (art. 16 de la Déclaration de 1789).* Par une décision 624 QPC du 16 mars (*JO*, 17-3), le Conseil constitutionnel s'est livré, à nouveau (cette *Chronique*, n° 158, p. 183), à un exercice de conciliation entre les droits et libertés garantis par la Constitution et les nécessités de maintien de l'ordre public.

I. Sous ce rapport, une personne ne peut être assignée à résidence pour une durée totale équivalant à plus de douze mois, selon l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 (rédaction de la loi du 19 décembre 2016) (cette *Chronique*, n° 161, p. 190). Cependant, il est loisible au ministre de l'Intérieur de demander au juge des référés du Conseil d'État une prolongation, qui ne peut excéder trois mois. Cette exception a été contestée, tant par le requérant que par la partie intervenante (Ligue des droits de l'homme), tandis que le Conseil soulevait d'office un grief, qui devait être censuré. Car la procédure retenue « excède l'office imparti au juge des référés » par l'article L. 511-1 du Code de justice administrative. Celui-ci ne peut décider, en effet, que « des mesures provisoires et n'est pas saisi du principal » (§ 11). D'autant que le Conseil d'État est susceptible d'être appelé à se prononcer ultérieurement, comme juge en dernier ressort, sur le fond, de la mesure d'assignation. D'où il résulte une méconnaissance du principe d'impartialité et du droit à exercer un recours juridictionnel effectif (§ 12).

II. Le Conseil constitutionnel a pris soin d'encadrer strictement la prolongation d'assignation, pour trois mois, de manière renouvelée. Cette dernière ne saurait, sans porter une atteinte excessive à la liberté d'aller et venir, être renouvelée que sous une triple réserve : « que le comportement de la personne en cause constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics », d'une part ; que « l'autorité administrative produise des éléments nouveaux ou complémentaires », d'autre part ; et « que soient prises en compte dans l'examen de la situation de l'intéressé » diverses modalités de son assignation, enfin (§ 17).

III. Il reste que « la durée de l'assignation doit être justifiée et proportionnée aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence » (§ 16).
Sur le fondement de cette décision applicable immédiatement (§ 21), le ministre de l'Intérieur a renoncé à prolonger l'assignation à résidence de dix des vingt-deux personnes qui ont dépassé la limite d'un an. Par ailleurs, il importe de rappeler que lesdites assignations « tombent » en réalité à chaque fin de la période de prorogation. Celles-ci sont réinstruites : trois cents personnes assignées en janvier 2016 ; soixante-quinze après la loi de prorogation de février 2016 (v. rapport Raimbourg-Poisson, AN, n° 4281, 2016). En bonne logique, le Conseil d'État a

annulé incontinent les audiences relatives aux demandes d'autorisation de prolonger des assignations au-delà de douze mois. Statuant en référé, le 25 avril, celui-ci a rejeté les recours présentés par des personnes assignées à résidence depuis le 15 novembre 2015, au vu des « éléments nouveaux et complémentaires » présentés par l'administration (*Le Monde*, 27-4). V. *Gouvernement. Loi.*

– *Droit de propriété, liberté d'entreprendre et liberté contractuelle (art. 2 et 4 de la Déclaration de 1789).* Par une décision 748 DC du 16 mars, le Conseil constitutionnel a censuré deux dispositions de la loi contre l'accaparement des terres agricoles (*JO*, 21-3). En l'occurrence, l'extension du droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) portait, selon une jurisprudence constante, « une atteinte disproportionnée » à ces droits, au regard de l'objectif poursuivi (v. C. Varlet-Angove, « Jusqu'où ira le droit de préemption SAFER ? », *Journal spécial des sociétés*, 22-3, p. 7).

– *Égalité des sexes (art. 1er C).* Après Mme Royal, en 2007, Mme Le Pen a accédé, le 23 avril, au second tour de l'élection présidentielle. Pour la première fois, une femme, Mme Christiane Lambert, a été élue à la tête de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, le 13 avril (*Le Monde*, 15-4).

– *Égalité devant la loi (art. 6 de la Déclaration de 1789).* Au titre du contrôle *a priori*, le Conseil demeure fidèle à sa doctrine. L'article 217 de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a été censuré, car il faisait dépendre la sanction encourue du choix de la partie civile de porter son action devant le juge pénal plutôt que devant le juge civil. Par suite, la différence de traitement injustifiée entre les défendeurs affectait le principe d'égalité (745 DC, § 133) (*JO*, 28-1).

– *Égalité devant la procédure pénale (art. 6 de la Déclaration de 1789) : le refus du contrôle « au faciès ».* S'il est loisible au législateur, en la matière, selon le Conseil, de prévoir « des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent », sur le fondement de l'article 34 C, « c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales » (606 / 607 QPC, § 25) (*JO*, 26-1). Dès lors, « aucune différence de traitement sur les lieux et pendant la période déterminée par la réquisition du procureur » ne peut être admise en matière de contrôle d'identité. Mieux, « toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes » est exclue (§ 26).

Une analyse reproduite par la décision « Conseil national des barreaux » (623 QPC) (*JO*, 9-4) : la représentation par un avocat ou un défenseur syndical, en matière prud'homale, garantit « l'équilibre des droits des parties » (§ 16) (cette *Chronique*, n° 160, p. 168).

– *Égalité devant les charges publiques (art. 13 de la Déclaration de 1789).* En l'absence d'une appréciation du législateur entraînant « une rupture caractérisée », ce principe constitutionnel est préservé, selon la démarche traditionnelle du Conseil constitutionnel (610 QPC) (*JO*, 12-2) (cette *Chronique*, n° 161, p. 186).

À l'opposé, dans une décision ultérieure (614 QPC) (*JO*, 3-3), le juge a censuré l'article 123 *bis* du code général des impôts, relatif à l'imposition de revenus détenus dans une entité juridique établie hors de France. Ce régime n'est pas applicable lorsque ladite entité est constituée dans un État de l'Union européenne en vue de contourner la législation fiscale française. Après avoir rappelé l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale (§ 6) (29 décembre 1999 ; *Rec.*, p. 156), le Conseil a relevé l'absence d'une disposition législative permettant au contribuable de prouver le contraire. Il en résulte une atteinte disproportionnée au principe constitutionnel (§ 7).

– *Égalité devant les charges publiques (suite).* Au terme d'une démarche ordinaire, le Conseil a rappelé, le 30 mars (620 QPC) (*JO*, 1er-4), que l'exigence de prise en compte des facultés contributives résultant dudit article « implique qu'en principe, lorsque la perception d'un revenu ou d'une ressource est soumise à une imposition, celle-ci doit être acquittée par celui qui dispose de ce revenu ou de cette ressource » (§ 5). Or, au cas d'espèce, un contribuable (les éditeurs de service de télévision) était soumis à une imposition dont l'assiette incluait des revenus dont il ne disposait pas. De sorte que les exigences constitutionnelles ont été méconnues : la disposition de l'article 302 *bis* KG du code général des impôts a été abrogée (§ 6 et 7).

– *État d'urgence.* V. *Gouvernement. Loi.*

– *Garantie des droits (art. 16 de la Déclaration de 1789).* Par une décision 604 DC (*JO*, 19-1), le Conseil constitutionnel a abrogé une disposition de la loi de finances rectificative pour 2011 qui remettait en cause les options exercées postérieurement à l'entrée en vigueur de ladite loi : « Cette atteinte n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général suffisant. » En conséquence, elle porte atteinte à des situations légalement acquises ; elle méconnaît le principe constitutionnel susmentionné.

– *Impartialité (art. 16 de la Déclaration de 1789).* Une autorité administrative dotée d'un pouvoir de sanction, en l'espèce la commission nationale des sanctions placée auprès du ministre de l'Économie en vue de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, est tenue de séparer les fonctions de poursuite et d'instruction, d'une part, et les fonctions de jugement, d'autre part. Faute de quoi, le Conseil constitutionnel a abrogé les dispositions législatives concernées (616 / 617 QPC) (*JO*, 13-3) (cette *Chronique*, n° 157, p. 162).

– *Légalité des délits et des peines (art. 8 de la Déclaration de 1789).* Le Conseil constitutionnel a censuré une disposition de l'article 434-35 du code pénal qui interdisait la communication, par tout moyen, avec une personne détenue, « en dehors des cas autorisés par les règlements ». Le législateur, en s'en remettant, en l'espèce, au pouvoir réglementaire pour déterminer la portée du délit de communication irrégulière, « n'a pas fixé lui-même le champ d'application de la loi pénale », en méconnaissance du principe constitutionnel invoqué (608 QPC) (*JO*, 26-1) (cette *Chronique*, n° 154, p. 192).

Le Conseil constitutionnel a frappé, le 23 mars 2017, d'inconstitutionnalité une

disposition de la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères (750 DC) pour méconnaissance des exigences propres à une sanction ayant le caractère d'une punition, en des « termes suffisamment clairs et précis » (§ 8 et 13) (*JO*, 28-3) (cette *Chronique*, n° 154, p. 192).

– *Légalité des délits et des peines (suite).* Le délit d'entreprise individuelle terroriste (art. 421-2-6 du code pénal) a été abrogé, pour l'essentiel, par le Conseil constitutionnel (625 QPC) (*JO*, 9-4), motif pris de ce que ses éléments constitutifs n'étaient pas définis de manière suffisamment précise, selon un raisonnement classique. « Le législateur ne saurait sans méconnaître le principe de nécessité des délits et des peines réprimer la seule intention délictueuse ou criminelle » (§ 13). À l'instar de la décision relative à la consultation habituelle des sites djihadistes (745 QPC) (v. *supra*), le Conseil a manifesté sa volonté d'encadrer la justice préventive. Des intentions prêtées aux « loups solitaires » à leur passage à l'acte, la constitutionnalité varie en intensité : « Des faits matériels doivent corroborer cette intention » (§ 16).

– *Liberté d'aller et de venir (art. 2 et 4 de la Déclaration de 1789).* En matière de contrôle d'identité, le Conseil, selon une démarche ordinaire, a estimé, en vue de s'opposer au contrôle « au faciès », qu'il appartenait au législateur d'opérer une conciliation entre, d'une part, « la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions » et, d'autre part, « l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle » (606 / 607 QPC, § 18) (cette *Chronique*, n° 160, p. 169). Dans cet ordre d'idées, le Conseil a formulé deux réserves d'interprétation : les réquisitions du procureur de la République « ne peuvent viser que des lieux et des périodes de temps déterminés », d'où l'exclusion des lieux et périodes « sans lien avec la recherche des infractions » visées dans les réquisitions, ainsi que la « pratique des contrôles d'identité généralisés dans le temps ou l'espace » (§ 23) (*JO*, 26-1).

Concernant, en particulier, l'entrée et le séjour d'étrangers, le Conseil a estimé que « seuls des éléments objectifs déduits de circonstances extérieures à la personne même de l'intéressé » peuvent être retenus pour faire apparaître sa qualité d'étranger (§ 35).

– *Liberté d'entreprendre (art. 4 de la Déclaration de 1789).* « Des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général » peuvent être apportées à cette liberté, « à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi », a rappelé le Conseil constitutionnel (605 QPC) (*JO*, 19-1) (cette *Chronique*, n° 160, p. 168).

– *Liberté d'expression (art. 11 de la Déclaration de 1789).* L'importance de cette liberté (« une condition de la démocratie et une garantie du respect des autres droits et libertés ») a été rappelée par le Conseil constitutionnel (745 DC, § 192).

I. L'article 173 de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a été censuré, au fond, pour atteinte à l'exercice de cette liberté, « ni nécessaire ni proportionnée », en ce que le législateur réprimait la négation, notamment, de certains crimes n'ayant fait l'objet d'aucune condamnation judiciaire préalable (*JO*, 28-1).

II. « La libre communication des pensées et des opinions » a été invoquée, par ailleurs, par des requérants à l'encontre de l'article 421-2-5-2 du code pénal (rédaction de la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le terrorisme), à l'origine du délit de consultation habituelle de sites internet terroristes. Le Conseil a jugé, à nouveau, eu égard au rôle cardinal de cette liberté, « que les atteintes portées à son exercice doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi » (611 QPC, § 5). À ce propos, le juge a observé, au regard de l'exigence de nécessité de l'atteinte, que les autorités administratives et judiciaires disposent, indépendamment de l'article contesté, de nombreuses prérogatives pour contrôler les intentions terroristes d'une personne (§ 13) ; qu'au surplus les exigences d'adaptation et de proportionnalité requises n'imposent pas que l'auteur de la consultation manifeste la volonté de passer à l'acte (§ 14). En dehors de la « consultation de bonne foi », retenue par la loi, l'intention terroriste n'est donc pas prouvée. En définitive, l'atteinte se révèle ni nécessaire, ni adaptée, ni proportionnée (§ 16). L'anticipation de la répression a donc été abrogée (§ 18) (*JO*, 10-2), avant que le législateur ne le rétablisse (v. *Conseil constitutionnel*).

– *Liberté d'expression (suite).* Après avoir rappelé l'importance de cette liberté qui, en substance, conditionne l'exercice des autres (v. *supra*), le Conseil a jugé, de manière classique, que « les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi » (747 DC, § 9). En l'espèce, au prix de deux réserves d'interprétation, il a validé la loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'IVG (2017-347 du 20 mars) (*JO*, 21-3), en l'absence d'une « atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi » (§ 11).

– *Liberté de l'enseignement.* Dans la décision 745 DC, le Conseil a rappelé que cette liberté constitue un principe fondamental reconnu par les lois de la République (§ 11). V. *Habilitation législative.*

– *Liberté de la femme (art. 2 de la Déclaration de 1789).* Le Conseil, examinant le délit d'entrave à l'IVG (747 DC), a estimé que le législateur a entendu prévenir des atteintes susceptibles d'être portées au droit d'y recourir. Par suite, « l'objet des dispositions contestées est ainsi de garantir la liberté de la femme » (§ 10) (*JO*, 21-3).

– *Nécessité des peines (art. 8 de la Déclaration de 1789).* Ce principe, a réitéré le Conseil, « ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature différente en application de corps de règles distincts » (621 QPC, § 4) (*JO*, 1er-4) (cette *Chronique*, n° 160, p. 169).

– *Proportionnalité et individualisation des peines (art. 8 de la Déclaration de 1789).* Selon une jurisprudence classique, « il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue », dès lors que « la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur ». En l'espèce, une amende dont le montant n'est pas plafonné encourt la censure (618 QPC, § 8) (*JO*, 17-3). Ce principe d'interprétation vaut aussi pour le

principe d'individualisation des peines (619 QPC, § 3) (*JO*, 17-3).

– *Signes religieux et lieu de travail.* La Cour de justice de l'Union européenne a estimé, dans un arrêt du 14 mars, qu'une entreprise était fondée à interdire le port du voile à ses salariées, conformément au règlement intérieur, en vue d'un « objectif légitime, comme la poursuite par l'employeur, dans ses relations avec ses clients, d'une politique de neutralité » (*Le Monde*, 15-3).

V. *Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Gouvernement. Habilitations législatives. Pouvoir réglementaire.*

Élection présidentielle

– *Bibliographie.* G. Courtois, *Parties de campagne*, Paris, Perrin, 2017 ; *LPA*, numéro spécial, *Le temps de la campagne : choisir des candidats*, 16-3 ; *LPA*, numéro spécial, *Battre la campagne (Gérer, gouverner, communiquer)*, 20-4 ; E.-P. Guiselin, « Élections présidentielles, calendrier électoral et rythmes électoraux : pour un approfondissement de la logique quinquennale », *ibid.* ; J.-F. Kerléo, « Le financement des primaires à l'élection présidentielle », *LPA*, 3-2 ; G. Prunier, « Les parrainages », *ibid.* ; G. Weigel, « L'accès aux médias audiovisuels des candidats à l'élection présidentielle : liberté, égalité, équité dans les campagnes audiovisuelles », *ibid.*

– *Chronologie.*

- Décision 2017-157 PDR du 9 février : nomination des délégués du Conseil constitutionnel chargés de suivre sur place les opérations relatives à l'élection du président de la République (*JO*, 11-2).
- Décision 2017-137 ORGA du 23 février portant modification de la décision précitée du 8 septembre 2016 relative à la détermination par tirage au sort de l'ordre de la liste des candidats à l'élection du président de la République et aux modalités de publication du nom et de la qualité des citoyens qui présentent des candidats à l'élection du président de la République (*JO*, 25-2).
- Décret 2017-223 du 24 février portant convocation des électeurs pour l'élection du président de la République (*JO*, 24-2).
- Décision 2017-158 PDR du 1er mars : liste du 1er mars des citoyens habilités ayant présenté des candidats à l'élection du président de la République (*JO*, 3-3).
- Décision 2017-159 PDR du 3 mars : liste du 2 mars des citoyens habilités ayant présenté des candidats à l'élection du président de la République (*JO*, 4-3).
- Décision 2017-160 PDR du 7 mars : liste du 7 mars des citoyens habilités ayant présenté des candidats à l'élection du président de la République (*JO*, 8-3).
- Décision 2017-161 PDR du 10 mars : liste du 9 mars des citoyens habilités ayant présenté des candidats à l'élection du président de la République (*JO*, 11-3).
- Décision 2017-138 ORGA du 9 mars : modification de la décision 2016-135 ORGA du 8 septembre 2016 relative à la détermination par tirage au sort de la liste des candidats à l'élection du président de la République (*JO*, 11-3).
- Décisions 2017-162 PDR du 14 mars, et 163 et 164 PDR du 18 mars (*JO*, 15-3 et 21-3) : listes des citoyens ayant présenté des candidats à l'élection du président de la République.

- Décision 2017-165 PDR du 18 mars : liste des candidats à l'élection présidentielle (*JO*, 21-3).
- Décision 2017-166 PDR : réclamation présentée par M. Bidalou (*JO*, 25-3).
- Décision 2017-167 PDR : réclamation présentée par M. Hauchemaille (*JO*, 4-3).
- Arrêté du 5 avril fixant les tarifs minima de remboursement des frais d'impression des documents électoraux et d'apposition des affiches pour l'élection du président de la République (*JO*, 6-4).
- Décision 2017-168 PDR : liste des citoyens ayant présenté des candidats à l'élection du président de la République (*JO*, 7-4).
- Décision 2017-169 PDR : déclaration du 26 avril relative aux résultats du premier tour de scrutin de l'élection du président de la République (*JO*, 27-4).
- Décision 2017-170 PDR : liste des candidats habilités à se présenter au second tour de l'élection du président de la République (*JO*, 28-4).
- Décision 2017-171 PDR : proclamation des résultats de l'élection du président de la République (*JO*, 11-5).
- Déclaration de situation patrimoniale de M. Emmanuel Macron (*ibid.*).

– *Campagne télévisée.* La déclaration du Conseil supérieur de l'audiovisuel du 4 janvier a rappelé qu'à compter du 1er février, et conformément à la loi organique du 25 avril 2016 (cette *Chronique*, n° 158, p. 188), le principe d'équité – et non d'égalité – s'applique aux émissions télévisées, l'égalité s'imposant à partir du 10 avril, ouverture de la campagne officielle.

Parallèlement aux émissions sur le service public, la campagne du premier tour a été marquée par trois débats, entre les cinq principaux candidats, le 20 mars sur TF1, entre les onze candidats, le 4 avril sur BFMTV et CNews, et le 20 avril sur France 2, mais, cette fois-ci, sans dialogue. Sur France 2 et TF1, le 3 mai, le débat entre les candidats du second tour, traditionnel depuis 1974 (sauf en 2002, Jacques Chirac ayant refusé de débattre avec Jean-Marie Le Pen), a connu, outre une violence inédite des affrontements, une innovation technique : les plans de coupe montrant les réactions d'un candidat pendant que l'autre s'exprime.

– *Candidats.* La décision 165 PDR du 18 mars a retenu onze candidats (contre dix en 2012, douze en 2007 et seize en 2002) : François Fillon (3 635 parrainages validés), Benoît Hamon (2 039), Emmanuel Macron (1 829), Jean-Luc Mélenchon (805), Jean Lassalle (708), Nicolas Dupont-Aignan (707), Nathalie Arthaud (637), Marine Le Pen (627), François Asselineau (587), Philippe Poutou (573), Jacques Cheminade (528). Seuls 34 % des parrains ont donné leur signature. Y figurent deux femmes (Mmes Arthaud et Le Pen) et six se représentent : celles-ci et MM. Mélenchon, Poutou, Dupont-Aignan et Cheminade. Une première candidature a été le fait de cinq d'entre eux : MM. Fillon, Hamon, Lassalle, Asselineau et Macron. Quatre députés sont entrés en lice : MM. Fillon, Hamon, Lassalle et Dupont-Aignan ; et deux représentants au Parlement européen : Mme Le Pen et M. Mélenchon. M. Macron a surgi, victorieusement, cas unique, en l'absence de tout mandat électif.

– *Contestations.* Une personne n'ayant fait l'objet d'aucune présentation en vue de l'élection présidentielle n'est

pas fondée à contester l'établissement de la liste des candidats, en application de l'article 8 du décret du 8 mars 2001 (2017-167 PDR du 6 avril, « Hauchemaille ») (*JO*, 7-4), fût-ce au titre d'une QPC (2017-166 PDR du 23 mars, « Bidalou ») (*JO*, 25-3).

– *Convocation des électeurs.* Le décret 2017-223 du 24 février a convoqué les collèges électoraux, pour le premier tour, les 22 et 23 avril et, pour le second, les 6 et 7 mai (*JO*, 24-2).

– *Déclarations de patrimoine.* Conformément à l'article 9 de la loi organique du 11 octobre 2013 (cette *Chronique*, n° 149, p. 219) complété par le décret du 22 décembre 2013, la HATVP a mis en ligne sur son site les déclarations de patrimoine des candidats. Celles-ci y resteront jusqu'à l'issue du premier tour, puis seulement celles des deux finalistes et, après l'élection, celle de l'élu.

– *Présentation des candidats.* En application de la loi organique du 25 avril 2016 (cette *Chronique*, n° 158, p. 188), les présentations sont désormais adressées directement au Conseil constitutionnel, qui les publie deux fois par semaine avant d'en présenter la liste intégrale, laquelle a donné lieu à la décision 164 PDR du 18 mars et s'élève à 14 586 présentations, dont, après vérifications, 14 296 ont été validées (décision 168 PDR du 6 avril). Parmi les candidats déclarés qui n'ont pas obtenu les cinq cents parrainages requis figurent notamment Alexandre Jardin (165), Rama Yade (153), Michèle Alliot-Marie (74) et Henri Guaino (33), ainsi que des personnalités qui ne l'ont été que virtuellement, Alain Juppé (313) et François Baroin (45).

– *Résultats du premier tour (22 et 23 avril).* La décision 169 PDR du 26 avril a déclaré les résultats après avoir annulé les suffrages émis dans neuf bureaux de vote en raison d'irrégularités diverses empêchant le contrôle du Conseil constitutionnel (défaut de transmission des documents électoraux, absence de vérification de l'identité des électeurs poursuivie après observation du délégué du Conseil, etc.). Il a également été procédé aux rectifications de retranchements de suffrages opérés à tort par les commissions de recensement dans trois cas.

Les bulletins blancs sont désormais décomptés à part sans entrer dans le calcul des suffrages exprimés (article L. 65 du code électoral complété par la loi du 21 février 2014) (cette *Chronique*, n° 150, p. 137). La participation est légèrement plus faible qu'en 2012 : 22,23 % d'abstention, au lieu de 20,52 %.

Résultats du premier tour

Inscrits	47 582 183	
Votants	37 003 728	(77,77 %)
Blancs	659 997	
Nuls	289 337	
Suffrages exprimés	36 054 394	

Candidats	*voix*	*%*
M. Emmanuel Macron	8 656 346	24,01
Mme Marine Le Pen	7 678 491	21,30

M. François Fillon	7 212 995	20,01
M. Jean-Luc Mélenchon	7 059 951	19,58
M. Benoît Hamon	2 291 288	6,36
M. Nicolas Dupont-Aignan	1 695 000	4,70
M. Jean Lassalle	435 301	1,21
M. Philippe Poutou	394 505	1,09
M. François Asselineau	332 547	0,92
Mme Nathalie Arthaud	232 384	0,64
M. Jacques Cheminade	65 586	0,18

SOURCE : *BQ*, 27-4.

En conséquence, la décision 170 PDR du 26 avril déclare candidats au second tour M. Emmanuel Macron et Mme Marine Le Pen.

– *Résultats du second tour (6 et 7 mai).* La décision 171 PDR du 10 mai a proclamé M. Emmanuel Macron président de la République ; celui-ci prendra ses fonctions à compter de la cessation de celles de François Hollande, au plus tard le 14 mai à 24 heures (article 6 de la Constitution). Ont été annulés les résultats d'un nombre non négligeable de bureaux de vote, soit pour composition irrégulière des bureaux, voire absence de leurs membres, soit pour fermeture avant 19 heures, soit encore pour irrégularités des procès-verbaux ou non-transmission, irrégularités des émargements, urne prématurément ouverte, dépouillement en l'absence des électeurs…

Scrutin atypique où, au second tour, l'absence des candidats des deux partis de gouvernement et la présence du Front national expliquent à la fois le nombre exceptionnel du taux d'abstention (25,44 %, seulement dépassé en 1969, avec 31,14 %), mais surtout des bulletins blancs (8,52 %), et l'importance de l'écart entre les deux finalistes (inférieur cependant aux 82,21 % obtenus par Jacques Chirac face à Jean-Marie Le Pen en 2002), M. Emmanuel Macron ayant recueilli 66,10 % des suffrages exprimés, contre 33,90 % à Mme Marine Le Pen.

Résultats du second tour

Inscrits	47 568 693	
Votants	35 467 327	(74,66 %)
Blancs	3 021 499	
Nuls	1 064 225	
Suffrages exprimés	31 381 603	

Candidats	*voix*	*%*
M. Emmanuel Macron	20 743 128	66,10
Mme Marine Le Pen	10 638 475	33,90

SOURCE : *JO*, 11-5.

V. *Assemblée nationale. Conseil constitutionnel. Conseil des ministres. Ministres. Premier ministre. Président de la République.*

Élections

– *Bibliographie.* D. Breillat, « Quelques idées simples pour ramener les électeurs vers les bureaux de vote », in *Mélanges Dominique Turpin*, Paris, LGDJ, 2017, p. 169 ; P. Esplugas-Labatut, « Pour un cadre législatif des élections primaires à une élection politique », *ibid.*, p. 189 ; S. de Cacqueray, « La Convention européenne des droits de l'homme et le droit des élections », *Constitutions*, 2016, p. 557.

Finances publiques

– *Bibliographie.* M. Lascombe et X. Vandendriessche, *Les Finances publiques*, 9e éd., Paris, Dalloz, 2017.

Gouvernement

– *Composition du gouvernement Cazeneuve.* Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique et de l'innovation, a cessé d'exercer ses fonctions, à sa demande, le 27 février, afin de participer à la campagne présidentielle. M. Sirugue, secrétaire d'État en charge de l'industrie, a hérité de ses attributions (décret du 27 février) (*JO*, 28-1) (cette *Chronique*, n° 161, p. 188). Le principe de parité a été mis en échec. M. Bruno Le Roux, ministre de l'Intérieur, a démissionné de ses fonctions, le 21 mars, à la suite de la révélation selon laquelle il avait nommé ses deux filles assistantes parlementaires lorsqu'il siégeait à l'Assemblée nationale (*Le Monde*, 23-3). M. Matthias Fekl, secrétaire d'État auprès du ministre des Affaires étrangères, en charge du commerce extérieur, a été nommé ministre, en remplacement (décret du 21 mars) (*JO*, 22-3). Ses attributions antérieures ont été partagées entre les secrétaires d'État chargés des affaires européennes et du développement (décrets du 5 avril) (*JO*, 6-4).

– *Démission du gouvernement Cazeneuve.* Conformément à la tradition républicaine, le Premier ministre a présenté la démission de son gouvernement au président Hollande dès la proclamation de l'élection de M. Macron par le Conseil constitutionnel. Un décret du 10 mai porte cessation des fonctions (*JO*, 11-5).

– *Données publiques.* Un décret 2017-349 du 20 mars est relatif à la procédure d'accès sécurisé aux bases desdites données publiques (*JO*, 21-3).

– *Pouvoirs de crise.* La loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence a été, à nouveau, modifiée (cette *Chronique*, n° 161, p. 190). L'article 38 de la loi 2017-258 du 28 février (*JO*, 1er-3) apporte des précisions au régime de l'assignation à résidence : prise en considération de la vie familiale et professionnelle (art. 6, nouvelle rédaction de l'al. 3). Les perquisitions ne peuvent avoir lieu entre 21 heures et 6 heures, et non plus de jour et de nuit, sauf motivation spéciale de la décision de perquisition fondée sur l'urgence ou les nécessités de l'opération (nouvelle rédaction de l'art. 11 de la loi du 3 avril 1955). V. *Droits et libertés. Loi.*

– *Sécurité publique.* La loi 2017-258 du 28 février précise les règles d'usage des armes par les forces de l'ordre (nouvel art. L. 435-1 du code de

sécurité intérieure) et de protection de l'identité de certains agents en matière de prévention d'actes terroristes (nouvel art. 15-4 du code de procédure pénale) (*JO*, 1er-3).

V. *Conseil des ministres. Loi. Ministres. Premier ministre. Président de la République*.

Habilitation législative

– *Bibliographie.* P. de Montalivet, « L'inflation des ordonnances », *RDP*, 2017, p. 37.

– *Habilitation.* L'article 117 de la loi 2017-86 du 27 janvier relative à l'égalité et à la citoyenneté autorise le gouvernement à prendre par ordonnance des mesures de simplification en matière de construction et d'habitation.

– *Ordonnances.* Sans préjudice du cours ordinaire des choses en matière sanitaire (ord. 2017-9 du 5 janvier et 2017-46 du 19 janvier) (*JO*, 6 et 20-1), en matière insulaire (ord. 2017-378 du 23 mars et 2017-496 du 6 avril) (*JO*, 24-3 et 7-4), et de l'ordonnance 2017-562 du 19 avril relative à la propriété des personnes publiques (*JO*, 20-4), notamment, leur bilan ci-après est éclairant sur leur montée en puissance.

Années	*Lois*	*Ordonnances*
2012	37 (75)*	35
2013	57 (87)*	24
2014	59 (88)*	51
2015	48 (100)*	68
2016	63 (106)*	89

* Loi autorisant la ratification d'un engagement international.
Source : K. Gilberg, « La fabrique gouvernementale de la loi », *JCP*, 6-3.

– *Procédure.* En l'absence de précisions suffisantes dans la demande d'habilitation relative à la finalité des mesures et de leur domaine d'intervention, en matière de liberté de l'enseignement, liberté sensible, selon une jurisprudence classique (12 janvier 1977 ; *Rec.*, p. 31), les exigences de l'article 38 ont été méconnues. De manière inédite, la censure de l'article 39 de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté en a découlé (745 DC, § 12-13) (*JO*, 28-1). Faute de ratification (art. 38 C), une disposition ne peut faire l'objet d'une procédure de déclassement (art. 37, al. 2 C) car elle ne revêt pas une « forme législative » (269 L) (*JO*, 2-3).

V. *Droits et libertés. Pouvoir réglementaire.*

Immunités parlementaires

– *Inviolabilité.* Les policiers de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales ont perquisitionné, le 31 janvier, le bureau de M. François Fillon à l'Assemblée nationale, sans le consentement de celui-ci mais avec l'accord du président Bartolone.

Dans le cadre de la même affaire, le président du Sénat a consenti à remettre, le 3 février, les documents concernant l'emploi des collaborateurs parlementaires de M. Fillon lorsqu'il était sénateur.

– *Inviolabilité (suite).* Le tribunal correctionnel de Bastia a condamné M. Jean-Jacques Panunzi, sénateur (LR) de Corse-du-Sud, à un an de prison avec sursis et 5 000 euros d'amende pour favoritisme, le 24 janvier, et, le lendemain, M. Paul Giacobbi, député (RRDP) de Haute-Corse, à trois ans de prison ferme, cinq ans d'inéligibilité et 100 000 euros d'amende pour détournement de fonds publics (*Le Monde*, 27-1).

M. Serge Dassault, sénateur (LR) de l'Essonne, a été condamné, le 2 février, par le tribunal correctionnel de Paris à 2 millions d'euros d'amende et cinq ans d'inéligibilité pour fraude fiscale (*ibid*., 4-2). L'enquête visant M. Denis Baupin, député écologiste de Paris (cette *Chronique*, n° 159, p. 167), a été classée sans suite pour prescription des faits dénoncés (*BQ*, 7-3).

– *Levée de l'immunité.* Le bureau de l'Assemblée nationale a rejeté, le 22 février (*JO*, 23-2), la demande de levée de l'immunité de M. Gilbert Collard, député (non inscrit) du Gard, qui était présentée afin de procéder à son interrogatoire, sans préciser les mesures envisagées pour y parvenir.

V. *Parlement.*

Irrecevabilité financière

– *Bibliographie.* P. Chavy, « L'application de l'article 40 de la Constitution : des jurisprudences et des pratiques parlementaires méconnues », *RFDC*, 2017, p. 23.

Loi

– *Bibliographie.* « Le désordre normatif » (dossier), *RDP*, 2017, p. 3 ; P. Wachsmann, « Les noms de la loi », *D.*, 2017, p. 153 ; K. Gilberg, « La fabrique gouvernementale de la loi », *JCP*, 6-3, p. 6.

– *Abrogation de dispositions législatives liberticides (art. 62 C).* Dix d'entre elles ont été abrogées : une référence figurant au § IV de l'article 2 de la loi du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011 (rédaction de la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011) (604 QPC) (*JO*, 20-1) ; des mots figurant au premier alinéa de l'article 434-35 du code pénal (rédaction de la loi du 18 mars 2003) (608 QPC) (*JO*, 27-1) ; l'article 421-2-5-2 du code pénal (rédaction de la loi du 3 juin 2016) (611 QPC) (*JO*, 12-2) ; des mots figurant au 4 *bis* du code général des impôts (rédaction de la loi de finances rectificative pour 2009) (614 QPC) (*JO*, 3-3) ; les articles L. 561-41 et L. 561-42 du code monétaire et financier (rédaction de la loi du 12 mai 2009 et de l'ordonnance du 30 janvier 2009) (616 / 617 QPC) (*JO*, 13-3) ; des mots figurant au § IV *bis* de l'article 1736 du code général des impôts (rédaction de la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011) (618 QPC) (*JO*, 17-3) ; des mots figurant à la première phrase du treizième alinéa de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 (rédaction de la loi du 19 décembre 2016) (624 QPC) (*JO*, 17-3) ; des mots figurant au § IV *bis* de l'article 1736 du code général des impôts (rédaction de la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011) (618 QPC) (*JO*, 17-3) ; des mots figurant à la première phrase du § II de l'article 302 *bis* du code général des impôts (rédaction de la loi du 15 novembre 2013) (620 QPC)

(*JO*, 1er-4); et des mots figurant au 1er du § 1 de l'article 421-2-6 du code pénal (rédaction de la loi du 13 novembre 2014) (625 QPC) (*JO*, 9-4).

– *Curiosité.* La loi 2017-86 du 27 janvier relative à l'égalité et à la citoyenneté a abrogé l'ordonnance de Charles X du 17 avril 1825 (art. 218) et la loi du 30 avril 1849 (art. 219) relatives à l'abolition de l'esclavage et à l'indemnité accordée aux colons dans les Antilles. Issues d'amendements d'origine parlementaire, ces dispositions avaient été déclarées conformes par le Conseil constitutionnel (745 DC), car non dépourvues de lien avec le projet de loi.

– *Extension du domaine (art. 34, 22e alinéa, de la Constitution).* En application de cette disposition selon laquelle le domaine de la loi peut être précisé et complété par une loi organique, le Conseil constitutionnel a déclaré la conformité de la loi organique 2017-54 du 20 janvier (*JO*, 21-1), qui l'étend aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes (746 DC) (*JO*, 21-1).

– *Loi de prorogation de l'état d'urgence.* Cette loi est désormais encadrée par le Conseil constitutionnel en vue d'éviter sa pérennisation : « Cette durée ne saurait être excessive au regard du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence » (624 QPC, § 16) (*JO*, 17-3).

– *Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.* Le désordre législatif de la fin de la législature, relevé notamment par les décisions 739 et 741 DC (cette *Chronique*, n° 161), s'est confirmé avec la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, comme l'atteste la décision 745 DC du 26 janvier. Outre les négligences de procédure (v. *Amendement. Bicamméralisme*) et les irrégularités de fond (v. *Droits et libertés*), cette décision présente les particularités suivantes.

Censure d'office : dérogeant à la jurisprudence résultant de l'existence de la QPC, le Conseil constitutionnel s'est prononcé au fond sur une disposition non contestée et il a jugé que le 2° de l'article 173, en réprimant la négation, la minoration et la banalisation de certains crimes n'ayant pas fait l'objet d'une condamnation judiciaire préalable, a porté à la liberté d'expression une atteinte ni nécessaire ni proportionnée.

Inintelligibilité : l'article 179 complète l'article 1132-1 du code du travail par une énumération censée venir après le mot « orientation ». Or ce mot ne figure pas dans la rédaction en vigueur dudit article résultant de la loi du 16 novembre 2016 ! Ces dispositions sont inintelligibles et donc contraires à la Constitution.

Neutron législatif : pour la seconde fois (cette *Chronique*, n° 161, p. 183), une disposition a été censurée en raison de son absence de portée normative ; l'article 68 se borne en effet à affirmer le droit des jeunes à bénéficier d'une expérience professionnelle à l'étranger.

– *Prolixité.* La loi 2017-86 du 27 janvier relative à l'égalité et à la citoyenneté (*JO*, 28-1) établit un nouveau record avec deux cent vingt-quatre articles, sachant que la plupart d'entre eux comportent autant de lois (cette *Chronique*, n° 161, p. 193). Autre performance, le volume de la loi 2017-256 du 28 février relative à l'égalité réelle outre-mer est passé de quinze articles à cent quarante et un (*JO*, 1er-3).

V. *Autorités administratives indépendantes et autorités publiques*

indépendantes. Gouvernement. Habilitation législative. Pouvoir réglementaire.

Loi organique

– *Conformité de la loi relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes.* Après déclaration de conformité (746 DC), la loi 2017-54 du 20 janvier 2017 a été promulguée.

V. *Autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes. Conseil constitutionnel. Loi.*

Ministres

– *Continuité de l'action.* De manière inédite, M. Jean-Jacques Urvoas a publié une *Lettre du garde des Sceaux à un futur ministre de la Justice* (Dalloz, 2017).

– *Excuses.* Depuis le balcon de la préfecture à Cayenne, Mme Bareigts a présenté ses excuses aux manifestants, le 30 mars, pour avoir tardé à les rencontrer (*Le Monde*, 1er-4).

– *Exemplarité.* Au moment de la démission de M. Le Roux, le 21 mars, le Premier ministre a affirmé : « Lorsqu'on est attaché à l'autorité de l'État, on est impeccable face aux institutions et aux règles qui les régissent. Sans quoi, l'autorité de l'État est abaissée, et l'autorité de l'État, ça commence par cette exigence, par cette rigueur » (*Le Monde*, 23-3). Au nom de la « République exemplaire », M. Le Roux est le quatrième ministre appelé à démissionner, après MM. Cahuzac, Thévenoud et Arif (cette *Chronique*, n° 153, p. 167).

– *Solidarité.* La campagne présidentielle a mis à mal la solidarité gouvernementale, nonobstant les appels à l'union du Président et du Premier ministre. M. Le Drian a rallié M. Macron ; M. Sapin a préféré M. Hamon, tout comme M. Urvoas, pour s'en tenir à ces exemples démonstratifs (*Le Monde*, 25-3 et 6-4). Mme Lemaire a préféré démissionner pour retrouver sa liberté d'opinion, le 27 février (*JO*, 28-1).

V. *Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

Parlement

– *Bibliographie.* Ph. Péjo, *La Diplomatie parlementaire*, thèse, Paris-Saclay, 2016 ; D. Degboe, « Les réunions de plein droit du Parlement sous la Ve République », *RFDC*, 2017, p. 73.

V. *Président de la République.*

Parlementaires

– *Bibliographie.* E. Moysan, « L'illusoire abrogation du statut des parlementaires en mission », *LPA*, 6-2.

Partis politiques

– *Bibliographie.* J. Benetti, A. Levade et D. Rousseau (dir.), *Le Droit interne des partis politiques*, Paris, Mare & Martin, 2017.

– *Note.* P. Jan, « Les partis politiques n'exercent pas une mission de service public » (sous Cass., 1re civ., 25 janvier 2017), *JCP*, 13-3, n° 270.

– *Primaire de la Belle Alliance populaire.* Le premier tour de la désignation du candidat du Parti socialiste à l'élection présidentielle (cette *Chronique*, n° 161, p. 196) a retenu, le

22 janvier, parmi les sept candidats, MM. Benoît Hamon – qui l'a emporté au second tour, le 29 suivant, avec 58,69 % des suffrages – et Manuel Valls – qui en a recueilli 41,31 %, sur un total de 2 046 628 votants. M. Hamon a été officiellement investi le 5 février.

V. *Code électoral.*

Pouvoir réglementaire

– *Délégalisation.* La création d'une commission de concertation relative à la mise en œuvre de l'octroi de mer, dont le rôle est exclusivement consultatif, ressortit à la compétence réglementaire, selon le Conseil constitutionnel (266 L) (*JO*, 3-2) ; par suite, l'article 5, § II, de la loi du 2 juillet 2004 a été déclassé. En relèvent aussi les articles L. 224-5-1, 4e alinéa, et L. 611-12, § I, du code de la sécurité sociale, s'agissant de la désignation des membres du conseil d'orientation de l'union des caisses nationales de sécurité sociale (267 L) (*JO*, 3-2), d'une part, et la détermination du ministre, en l'espèce le garde des Sceaux, pour exercer au nom de l'État la tutelle sur le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » (art. 1er de la loi du 26 mars 1990), d'autre part (268 L) (*JO*, 3-3).

– *« Texte de forme législative ».* V. *Conseil constitutionnel.*

V. *Conseil constitutionnel. Habilitation législative. Loi.*

Pouvoirs publics

– *Bibliographie.* Assemblée nationale-Sénat (services de la séance), *Textes relatifs aux pouvoirs publics*, 17e éd., 2017.

Premier ministre

– *Bibliographie.* A. Le Divellec, « La démission du Premier ministre comme problème constitutionnel », *LPA*, 20-4.

– *Continuité de l'action gouvernementale.* À Dijon, lors d'une réunion du Parti socialiste, le 2 mai, M. Cazeneuve a appelé à voter pour M. Macron avec le « désir de voir ce [que le gouvernement a] accompli se poursuivre » (*Le Monde*, 4-5). « La gauche de gouvernement doit soutenir l'action de M. Macron », devait-il déclarer le 7 mai.

– *Défense de l'autorité judiciaire.* En visite à l'École nationale de la magistrature, à Bordeaux, le 9 mars, le Premier ministre a dénoncé « l'irresponsabilité » des responsables politiques qui portent le « discrédit » sur les juges (*Le Monde*, 11-3).

– *« Intégrateur positif ».* C'est en ces termes que M. Cazeneuve a défini son rôle à la veille de l'élection présidentielle. Il se veut, à cet égard, un « trait d'union », un « point d'équilibre » entre le candidat socialiste, M. Hamon, et les ministres réservés, voire hostiles, au frondeur. « Un candidat a été désigné, estime le Premier ministre. Il faut être loyal. Quant à Benoît Hamon, il doit nous aider à l'aider, à rassembler » (*Le Monde*, 5/6-2).

– *Réunions de ministres.* M. Cazeneuve a réuni des ministres, le 30 janvier, après le succès remporté par M. Hamon à la primaire de gauche. Une réunion s'est tenue, le 3 avril, concernant la situation en Guyane (*Le Monde*, 1er-2 et 5-4). À l'issue du premier tour de l'élection présidentielle, les membres

du gouvernement ont été conviés à Matignon, le 24 avril.

V. *Conseil des ministres. Gouvernement. Ministres. Président de la République.*

Président de la République

– *Bibliographie.* A. Morelle, *L'Abdication*, Paris, Grasset, 2017 ; V. Nouzille, *Erreurs fatales*, Paris, Fayard, 2017 ; *LPA*, numéro spécial, *Le prochain président de la République : des « constructions en état d'achèvement futur » ?*, 3-2 ; L. Burgorgue-Larsen, « Propos offensant à l'égard d'un chef de l'État », *LPA*, 3-2 ; J.- Ph. Derosier, « Le président de la République sous le régime du quinquennat : une fonction présidentielle stabilisée », *JCP*, 18-4, n° 2109 ; D. Rousseau, « Le président de la République peut-il être le *garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* ? », *Après-demain*, n° 41, janvier 2017, p. 17 ; G. Toulemonde, « Anciens présidents de la République : de la force des symboles », *Constitutions*, 2016, p. 595.

– *Anciens présidents.* M. Nicolas Sarkozy a été renvoyé devant le tribunal correctionnel pour dépassement du plafond des dépenses électorales dans l'affaire Bygmalion par une ordonnance du juge Tournaire, le 3 février (cette ordonnance n'a pas été signée par l'autre juge chargé de l'instruction, M. Van Ruymbeke) ; l'ancien président a décidé d'interjeter appel (*Le Monde*, 9-2).

– *Chef de la diplomatie.* M. Hollande a réuni, le 6 mars, au château de Versailles, un sommet informel avec les chefs de gouvernement allemand, espagnol et italien (*Le Monde*, 8-3). Puis il a participé aux cérémonies du soixantième anniversaire du traité de Rome, à la Cité du Vatican, avec le pape François, le 24 mars, et le lendemain à Rome avec les délégations des vingt-sept États membres de l'Union européenne (*Le Monde*, 26 et 28-3). En vue du référendum organisé en Turquie, le 16 avril, le Président a autorisé, le 12 mars, la venue du ministre des Affaires étrangères à Metz (Moselle), dans le cadre d'une réunion électorale – réunion refusée en Allemagne et aux Pays-Bas (*Le Monde*, 14-3).

– *Chef des armées.* Le président Hollande s'est rendu, le 2 janvier, en Irak, auprès des troupes françaises engagées contre « l'État islamique » (*Le Monde*, 4-1).

– *Collaborateurs.* Il a été mis fin aux fonctions de Mme Alice Rufo, conseillère sommets internationaux, Nations unies, Amérique et Asie (nommée conseillère référendaire à la Cour des comptes) (*JO*, 13-1), de MM. Pierre-Louis Basse, conseiller en charge des grands événements (*JO*, 26-1), Michel Yahiel, conseiller social et emploi (*JO*, 27-1), Rodolphe Gintz, conseiller finances et comptes publics (*JO*, 3-2), Boris Vallaud, conseiller (*JO*, 28-2), et de Mmes Julie Bouaziz, conseillère adjointe affaires intérieures (*JO*, 17-3) et Nathalie Destais, conseillère protection sociale (*JO*, 23-4). A été nommé conseiller M. Dominique Ceaux, qui était chef de cabinet et que remplace Mme Joëlle Soum (*JO*, 10-3).

– *Commémorations.* Aux côtés du Premier ministre canadien et du prince de Galles, le chef de l'État a célébré le centenaire de la bataille de Vimy (Pas-de-Calais), le 9 avril. Il a présidé, le

16 avril, celui de la bataille du Chemin des Dames (Aisne). Pour la première fois, un président de la République s'est rendu sur ce dernier théâtre d'opération (*Le Monde*, 18-4).

– *Compassion.* M. Hollande s'est déplacé à l'hôpital d'Aulnay-sous-Bois (Seine-Saint-Denis), le 7 février, au chevet d'un jeune manifestant, à la suite d'un incident avec la police (*Le Monde*, 9-2).

– *Conseils de défense.* M. Hollande a réuni ce conseil, le 7 avril, après le raid américain sur une base aérienne syrienne, en représailles au bombardement chimique de populations civiles (*Le Monde*, 9-4). Au lendemain de l'attentat terroriste à Paris, sur les Champs-Élysées, un conseil s'est tenu, le 21 avril (*Le Monde*, 23-4).

– *Conseils restreints.* M. Hollande a convié le Premier ministre et les ministres intéressés, le 11 janvier, à propos du compte personnel d'activité et, le 18 suivant, s'agissant du plan grand froid (*Le Monde*, 13 et 20-1).

– *« Être président ».* Selon M. Hollande, « être président, c'est être pleinement dans la responsabilité, tout le temps » (déclaration de Kuala Lumpur, 28 mars) (*Le Monde*, 30-3).

– *Garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire (art. 64 C).* En cette qualité, M. Hollande s'est « élevé solennellement contre toute mise en cause des magistrats dans les enquêtes et les instructions qu'ils mènent dans le respect de l'État de droit ». Dans ce communiqué du 1er mars, le chef de l'État réagissait aux critiques exprimées par M. Fillon, convoqué par des juges d'instruction (*Le Figaro*, 2-3).

– *Hommage national.* M. Hollande a présidé, le 25 avril, à Paris, l'hommage rendu au policier assassiné aux Champs-Élysées, en présence de Mme Le Pen et de M. Macron, qu'il avait invités (*Le Monde*, 27-4).

– *Interventions électorales.* À défaut d'être candidat (cette *Chronique*, n° 161, p. 199), M. Hollande est intervenu dans la campagne présidentielle. Après avoir dénoncé la primaire de la gauche, à laquelle il avait songé à se présenter, il a estimé que « la politique a besoin de renouvellement » (entretien au *Point*, 13-4). Au lendemain du premier tour, il a pris fait et cause pour M. Macron, en vue du « rassemblement des Français » (*Le Monde*, 26-4). À l'issue d'un conseil européen extraordinaire consacré au Brexit, le 29 avril, il a appelé à voter contre Mme Le Pen (France 2).

– *Pouvoir de nomination encadré (art. 13, al. 5 C).* La loi organique 2017-54 du 20 janvier renforce le contrôle parlementaire sur les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes. La présidence de six d'entre celles-ci figure désormais dans le tableau annexé à la loi organique du 23 juillet 2010, en raison du critère de l'importance (746 DC, § 11) : Autorité de régulation des jeux en ligne ; Commission du secret de la défense nationale ; Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ; Commission nationale de l'informatique et des libertés ; Haut Conseil du commissariat aux comptes ; et collège du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (*JO*, 21-1).

– *Protection ?* Lors de l'inauguration de la ligne de TGV Tours-Bordeaux, le

28 mars, à Villognon (Charente), un coup de feu a éclaté pendant l'allocution du président Hollande. Celui-ci s'est tu, sans que pour autant les agents du groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR) interviennent, avant de reprendre la parole (France 2).

– *Satisfaction testamentaire et appel.* « Je laisserai à mon successeur un pays en bien meilleur état que je l'ai trouvé », a affirmé le président Hollande, le 20 avril. Visant sans les nommer tous les candidats (sauf un), il a précisé : « Je veux que mon successeur puisse, à partir de ce socle, aller plus loin, et ne soit plus tenté, comme certains l'expriment, de démolir, de déconstruire, de défaire ce qui a été engagé depuis cinq ans », avant de fustiger « les purges qui ne sont pas nécessaires ». Bref, à trois jours du scrutin, « le seul appel [qu'il peut] lancer, c'est celui de poursuivre l'action engagée » (*BQ*, 21-4).

– *Vœux.* Le président Hollande s'est rendu, le 2 janvier, auprès des troupes françaises en Irak. Il a présenté ensuite ses vœux au Conseil constitutionnel, le 5, et aux armées, sur la base de Mont-de-Marsan, le 6, avant de rejoindre la Corrèze, le 7 (cette *Chronique*, n° 161, p. 199).

V. *Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Conseil des ministres. Gouvernement. Ministres. Premier ministre.*

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

– *Bibliographie.* J.-P. Marguénaud, « La QPC devant la Cour européenne des droits de l'homme », in *Mélanges Dominique Turpin*, Paris, LGDJ, 2017, p. 629 ; M. Disant, « L'appréhension du temps par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. À propos du changement de circonstances », *Les Nouveaux Cahiers du* CC, n° 54, janvier, p. 19 ; D. Rousseau, « Le Conseil constitutionnel, maître des horloges », *ibid.*, p. 7 ; F. Tap, « L'abrogation différée d'une disposition législative par le Conseil constitutionnel : que faire en cas de retard du législateur ? », *RFDA*, 2017, p. 171.

– *Dispositions législatives.* Deux observations sont à mentionner.

I. Au prix de réserves d'interprétation, le Conseil constitutionnel a validé la procédure des contrôles d'identité sur réquisition du procureur de la République » (606 / 607 QPC, § 23) (*JO*, 26-1). Une démarche identique a été observée (610 et 619 QPC) (*JO*, 12-2 et 17-3).

II. Une QPC mettant en cause une disposition à valeur constitutionnelle (la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République) ne peut être accueillie (2017-166 PDR du 23 mars, « Bidalou ») (*JO*, 25-3).

– *Procédure.* Divers aspects sont à souligner.

I. Une association intervenante (604 QPC) (*JO*, 19-1) a été à l'origine de la censure d'une disposition législative contestée. Le Conseil constitutionnel a rappelé (605 QPC) (*JO*, 19-1) que l'incompétence négative du législateur ne vaut que « si la méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit » (§ 4).

II. En matière de recevabilité, un « changement des circonstances justifie un

réexamen de la constitutionnalité des dispositions contestées », a redit le Conseil constitutionnel (606/607 QPC, § 11) (*JO*, 26-1).

III. Par une lettre aux parties, le Conseil a soumis un grief susceptible d'être relevé d'office concernant la compétence du juge des référés du Conseil d'État en matière d'assignation à résidence au-delà d'un an. La censure s'en est ensuivie (624 QPC) (*JO*, 17-3).

IV. Un non-lieu à statuer a été décidé par le Conseil (615 QPC) (*JO*, 11-3). En l'absence d'un changement de circonstances, celui-ci avait déclaré les dispositions contestées conformes « dans les motifs et le dispositif » d'une précédente décision (§ 6-7). Il en est allé de même dans la décision susmentionnée (2017-166 PDR).

V. Un approfondissement du contradictoire est à relever (2016-606/607) (*JO*, 24-1), sous la mention d'une « note en délibéré ». Il s'agit d'une pièce de procédure produite par une des parties, dont le Premier ministre (2017-627/628 QPC) (*JO*, 29-4), postérieurement à l'audience. Dans le respect du principe du contradictoire, cette note est distribuée à l'ensemble des parties à la QPC, qui ont la possibilité d'y répondre par une autre note en délibéré, voire un mémoire (2011-200 QPC du 2 décembre 2011 ; *Rec.*, p. 559). La production de ladite note peut être spontanée ou en réponse à une question posée à l'audience par un conseiller.

Référendum

– *Bibliographie.* F. Hamon, « Le référendum n'est-il qu'une caricature de démocratie ? », *Le Débat*, n° 193, janvier 2017, p. 141.

République

– *Bibliographie.* J.-L. Debré, *Dictionnaire amoureux de la République*, Paris, Plon, 2017 ; R. Dosière, *Argent, morale, politique*, Paris, Seuil, 2017 ; P. Avril, « Unité et multitude. Sur une pensée de Pascal », in *Mélanges Dominique Turpin*, Paris, LGDJ, 2017, p. 67 ; P. Pacteau, « Sacré drapeau de la France ! », *ibid.*, p. 201 ; O. Gohin, « La démocratie française peut-elle être indéfiniment représentative ? », *ibid.*, p. 111 ; J.-P. Machelon, « État de droit et démocratie. Sur une contradiction paradoxale », *ibid.*, p. 45 ; B.-L. Combrade, « Les obstacles juridiques à la *priorité nationale* », *Le Monde*, 1er-3.

– *Reconnaissance du droit à l'égalité réelle pour les populations d'outre-mer (art. 72-3 C).* Aux termes de l'article premier de la loi 2017-256 du 28 février (*JO*, 1er-3), « la République [leur] reconnaît le droit à l'égalité réelle au sein du peuple français. […] Cet objectif d'égalité réelle constitue une priorité de la nation » en vue « de résoudre les écarts de niveaux de développement » et « de réduire les écarts de niveaux de vie et de revenus ».

V. *Conseil constitutionnel.*

Résolution de l'article 68 de la Constitution

– *Bibliographie.* P. Avril, « Irrecevable, vous avez dit irrecevable ? Sur une étrange décision du bureau de l'Assemblée nationale », *LPA*, 3-2 ; J. Benetti, « Un président ne devrait pas être destitué pour ça », *Constitutions*, 2016, p. 586.

Résolutions européennes

– *Assemblée nationale*. Les conclusions de rejet par la commission des affaires étrangères de la proposition présentée par le Front de gauche pour un débat démocratique sur l'accord économique et commercial CETA ont été repoussées par 9 voix contre 7, et la proposition adoptée le 2 février malgré l'avis défavorable du gouvernement.

Sénat

– *Bibliographie.* J.-P. Duprat, « La représentativité sénatoriale à l'épreuve de la modernisation des fonctions parlementaires », in *Mélanges Dominique Turpin*, Paris, LGDJ, 2017, p. 145.

– *Ajournement*. Ayant constaté que son ordre du jour était épuisé, le Sénat a suspendu ses travaux en séance publique, le 23 février, laissant à son président le soin de le convoquer s'il y a lieu.

– *Biens immobiliers.* Par un arrêté 2017-292 des questeurs, les cessions des biens immobiliers acquis ou construits par le Sénat, autorisées par le bureau, sont réalisées, en principe, à l'issue d'une procédure qui respecte les règles de publicité et de mise en concurrence des acquéreurs (*JO*, 3-1). À titre exceptionnel, la cession peut être réalisée à l'amiable, pour un motif d'intérêt général ou en raison des caractéristiques du bien, ou lorsque l'adjudication a été infructueuse (art. 4). Il reste qu'au nom du principe d'autonomie financière des assemblées parlementaires le droit de priorité, créé en faveur des communes pour tout projet de cession d'un immeuble (art. L. 240-1 du code de l'urbanisme) n'est pas applicable auxdites cessions réalisées par le Sénat sur les biens qu'il a acquis ou construits (art. 5).

– *Numérique.* « Le Sénat en ligne pour tous », cours du Sénat sur internet, est ouvert depuis le 1er mai.

V. *Commissions d'enquête. Immunités parlementaires.*

Territoire

– *Terres australes et antarctiques françaises.* Les décrets 2017-366, 367 et 368 du 20 mars établissent les limites extérieures de la mer territoriale et de la zone économique, et exclusive au large de l'archipel Crozet, des îles Saint-Paul et Amsterdam, et des îles Kerguelen (*JO*, 22-3).

Transparence

– *Bibliographie.* Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, *Rapport d'activité 2016*, 2017 ; « René Dosière, un parlementaire au service de la transparence financière de la vie publique » (entretien avec M. Caron et A. Le Moal), *RFFP*, n° 136, novembre 2016, p. 253.

Vote

– *Bibliographie.* Commission nationale consultative des droits de l'homme, « Avis sur le droit de vote des personnes handicapées », *JO*, 5-3.

– *Vote par correspondance électronique.* Le décret 2017-306 du 10 mars relatif à l'élection des députés par les Français établis hors de France (*JO*, 10-3) autorise le ministre des Affaires étrangères, « s'il apparaît que le matériel et les logiciels ne permettent pas de

garantir le secret du vote et la sincérité du scrutin […], à ne pas mettre en œuvre le système de vote électronique » (nouvelle rédaction de l'article R. 176-3 du code électoral). Cette suspension tient compte du « niveau de menace extrêmement élevé de cyberattaques qui pourraient affecter le déroulement du vote électronique », selon le communiqué du Quai d'Orsay (*Le Monde*, 8-3).

V. *Assemblée nationale. Élections législatives.*

SUMMARIES

Jean-Luc Pouthier

The Holy See and the Vatican City State
Past and Present

Resulting from the stubbornness of the papacy, after the end of the Papal States (1870), in establishing its spiritual independence on a symbolical temporal sovereignty, the Vatican City State, created in 1929, is a non-identified legal object whose primary function is to house the Government of the Catholic Church, the Holy See. Whereas, for more than eighty years, this mission of maintaining the independence of the Church has been properly fulfilled, the existence of this pseudo-State has created new problems for the Church to which Francis, the current Pope, is now confronted.

François Jankowiak

***Habemus Papam*: The History of the Pope's Election**

The election of the Pope, announced to the people of Rome and to the whole world with the formula *Habemus papam*, usually generates an interest that matches its mystery. The process of designation of the bishop of Rome, whose essential procedures were established in the Middle-Age and enriched during the modern and contemporary periods, has from the start represented a major political issue expressed in the notion of *libertas Ecclesiae*. *In fine*, this freedom is expressed in rare occasions by the possibility for the pontiff to relinquish his charge.

Hugues Portelli

The Power of the Pope and Its Limits

The functions of the Pope have varied over the centuries. For a long time, his political role prevailed over his religious role because of the management and defence of the Papal States as well as the disputes with kings and emperors. It took the end of the Papal States and of their links with other States to free the Pope from political influences

and allow him to refocus on his religious function. This function was first enhanced by the establishment of his supremacy over the bishops and then by the use of mediatic power. His power remains limited by the resistance of the Curia and the need to rest on the consensus of the bishops.

Isabelle de Gaulmyn

The Vatican Government
The Reform of the Curia

At least since the Council of Trent, the Catholic Church has always had trouble with reform. Yet, reform appeared as a necessity after the end of the pontificate of Pope Benedict XVI, and Pope Francis was elected by the cardinals to reform the governance of Catholicism. But Francis'reform goes beyond the renewal of the structures of the Curia. It calls for a conversion of the minds and a far-reaching reappraisal of the style of governing of Peter's successor, based on a greater collegiality and synodality, to take up the challenges faced by a globalized Church of 1.2 billion believers.

Bruno Joubert

Holy See Diplomacy

Holy See diplomacy has always been difficult to identify. At the service of an international entity that is sovereign but religious, it is first of whole an ecclesiastic diplomacy which tackles temporal international affairs only in the name of the "common good", by defending principles such as the rejection of war or the defence of human rights. Sticking to the guiding line, Pope Francis'diplomacy tries with a renewed impetus to curb the excesses of globalization, to advance the dialogue with Orthodoxy and Islam, and to promote peace.

Nicolas Senèze

The Vatican Treasure

Set up empirically after the fall of the Papal States, the Vatican's financial system has never been organized very rationally. Since the 1970s, several scandals have underscored the ambivalent links established by some prelates with mafia-style organizations and pushed Pope Benedict XVI and Pope Francis to pursue far-reaching reforms which are only beginning to bear their fruits. What is at stake for the Catholic Church is the credibility of its economic and social message.

Virginie Riva

Paedophilia, Finances, "Vatileaks":
The End of the Secret at the Vatican?

As a State that has remained monarchical, the Vatican is suffused with secret, starting with the mode of designation of the pontiff by the conclaves. The Vatican salaried workers are bound by "common secrecy", which can be compared to professional secret, but in certain domains there is also a "pontifical secret", closer to military secrecy… All these secrets are still enforced, but the Vatileaks 1 and 2 affairs have seriously impaired the secrecy system and exposed to the whole world the porosity of the Holy See, albeit with some delay compared to Democratic States.

Joseph-Thomas Pini

"Vatican Law": The Laws of Gravity in the Legal Universe

The choice, in 1929, of the original and limited form of the Vatican City State, to guarantee the international status of the Holy See, has augmented its legal protections, first of whole with regards to Italy, by the legal resolution of the "Roman Question". But, at the same time, it has created obligations for the Apostolic See and has put it in a situation where its singularity, while still guaranteed by the original rules of the State, might find itself increasingly challenged.

Lucetta Scaraffia

Women and/at the Vatican

In the Christian tradition, the revolutionary presence of women during the early period has then been erased by the predominance of patriarchal power. But, nowadays, a cultural revolution is bringing women back on stage. These women remember that their forebears occupied a privileged position in their relation to Jesus and propose new and interesting interpretations of the texts. Yet, women continue to be excluded from the government of the Church: a rereading of canon law that would integrate the overtures to the laity made by Vatican II could constitute a promising path to allow them finally to become co-responsible within the Church.

Brigitte Basdevant-Gaudemet

The Pope as Bishop of Rome

From antiquity to the present day, the Pope has been the bishop of Rome. The meaning of the phrase may have changed, reflecting the

evolutions that have affected the authority of the successor of Peter at the head of the College of Bishops and leading to an ordinary, full and universal power. The first and second Vatican councils occurred in very distinct ecclesiological contexts.

François Moog
The Vatican and Local Churches
The difficulty of approaching in a balanced manner the relationship between the College of Bishops and, more broadly, the exercise of the power of each bishop in his diocese comes from the far too individualized conception of power within the Church, which considers neither the link between the bishop and his local Church nor the communion of local Churches as the cornerstone of episcopal collegiality. The article explores the complexity of these relations by looking back at the first and second Vatican councils.

CHRONICLES

Pierre Steinmetz
Forty Years of Decentralization: The Unfinished Symphony

Pierre Astié, Dominique Breillat
and Céline Lageot
Foreign Chronicles
(January 1st – March 31th, 2017)

Pierre Avril and Jean Gicquel
French Constitutional Chronicle
(January 1st – May 10th, 2017)

Votre revue POUVOIRS est désormais en ligne !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

En accès libre

- l'intégralité des numéros de 1977 à 2011
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1977
- un accès intégral aux chroniques régulières
- plus de 2 000 articles et 140 numéros à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index des auteurs, etc.

Pour les abonnés

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

POUVOIRS

Bulletin d'abonnement

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques
12, rue du Cap-Vert
21800 Quetigny

Tél. : 03.80.48.10.33
Fax : 03.80.48.10.34
e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veuillez m'inscrire pour :

☐ un abonnement de 1 an
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)

☐ un réabonnement à partir du numéro : .....
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarifs : 83 € (France) – 90 € (étranger)

☐ M. ☐ Mme
Nom : .....
Prénom : .....
Adresse : .....
Code postal : ..... Ville : .....
Pays : .....
Téléphone : ..... Fax : .....
e-mail : .....
(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)

© « pouvoirs », septembre 2017
issn 0152-0768
isbn 978-2-02-136997-7
cppap 59-303

réalisation : pao éditions du seuil
impression : cpi firmin-didot au mesnil-sur-l'estrée
dépôt légal : septembre 2017. n° 136997 (00000)
imprimé en france