

PATRICK VALDRINI

Le contrôle du pouvoir administratif dans l'Eglise

L'introduction dans l'Eglise catholique d'un contrôle juridictionnel des actes administratifs date de 1967. Paul VI, en réformant tous les dicastères de la Curie romaine par la constitution apostolique *Regimini Ecclesiae Universae* (1), créait à l'intérieur de l'Eglise un véritable tribunal administratif : « Dans la deuxième section, la Signature apostolique dirime les contentieux nés de l'exercice du pouvoir administratif ecclésiastique, qui lui sont soumis en appel ou en recours contre une décision d'un dicastère compétent... » (2).

Ce tribunal a pour but essentiel (3) de connaître des controverses opposant ceux qui reçoivent le pouvoir de « régler tout ce qui concerne l'ordre du culte et de l'apostolat » (4) et les personnes physiques et morales de l'Eglise qui, elles-mêmes ou par l'intermédiaire d'un représentant, contestent une décision exécutoire touchant leur statut juridique.

LA DEUXIÈME SECTION

La Signature apostolique, depuis le code de 1917, ne comportait qu'une seule section (5) dont la compétence est encore définie par

(1) *Acta Apostolicae Sedis*, 59, 1967, p. 885-928. Traduction française dans *La Documentation catholique*, 64, 1967, 1441-1473.

(2) Art. 106 de la Constitution.

(3) L'art. 107 lui permet de régler des conflits de compétence entre dicastères du siège apostolique, de juger des affaires administratives « sur le fond » lorsque des congrégations ou le Pape lui-même le demande.

(4) Concile Vatican II, constitution *Lumen Gentium*, n° 27. L'art. 106 nomme ce pouvoir : « pouvoir administratif ecclésiastique ». Sont concernés les évêques, les supérieurs majeurs et toutes les personnes et organismes délégués par l'autorité pour participer à l'administration de la vie de l'Eglise. Les actes du Pape échappent au contrôle de ce tribunal. Les actes des congrégations romaines n'y échappent pas.

(5) Au xv^e siècle existaient deux Signatures (le nom de signature vient de son origine historique : c'était un organisme chargé d'apposer au bas des actes la signa-

le canon 1603 : contrôle de l'activité judiciaire des auditeurs de la Rote romaine, action en nullité contre les sentences rotales, etc. A partir de 1967, elle compte une deuxième section à qui revient la compétence, suivant l'art. 106 de *Regimini*, de « vider » les contentieux administratifs.

L'activité de ce tribunal, unique pour l'Eglise universelle, est réglée par des normes particulières de procédure (6). Composé de douze cardinaux-juges, parmi lesquels le pape choisit un cardinal préfet pour exercer la fonction de président, il compte surtout parmi ses membres un secrétaire dont le rôle consiste à s'occuper directement de la marche de l'affaire et un promoteur de justice à qui revient la charge, après étude du dossier, de donner son avis *pro iustitia et veritate*.

Le procès se déroule en deux phases. Après introduction du recours a lieu une première instruction de l'affaire au cours de laquelle est constitué le dossier avec documents, mémoires de défense, avis du promoteur de justice, réponses des parties. Ce premier dossier est examiné par le cardinal préfet, aidé du secrétaire et du promoteur de justice. Ils décident si le recours est admis au jugement ou s'ils le rejettent parce qu'il manque de fondement ou manque des conditions requises par l'art. 106 de *Regimini* et les lois de procédure ecclésiastique. S'il est accepté, le recours entre dans la deuxième phase du procès, comportant une mise au point de l'objet de la controverse, éventuellement de nouvelles enquêtes et de la rédaction des sommaires du procès. Les cardinaux examinent le recours et portent leur jugement au moyen d'une sentence exécutoire à laquelle les parties sont tenues de se conformer.

LE SYSTÈME DE DOUBLE JURIDICTION

La création de cette deuxième section à l'intérieur de la Signature apostolique introduit dans l'organisation de la justice ecclésiastique un système de double juridiction : l'une ordinaire, déjà existante, avec compétence pour connaître des contentieux d'ordre privé (7), l'autre administrative, lui étant ajoutée en vue de dirimer les contro-

ture du Pape) : la Signature de grâce et celle de justice. Pie X, en réformant la Curie, n'établira qu'une seule Signature, dont le précédent historique est la signature de justice ; la Signature de grâce avait pratiquement disparu à cette époque.

(6) Ces *Normae Speciales* ont été données *ad experimentum* en 1968. On trouvera le texte latin et une traduction française de ces normes dans notre ouvrage, *Conflits et recours*, Strasbourg, Cerdic-Publications, 1978, p. 119-138. On y trouvera aussi tous les textes officiels (en latin et en français) concernant le tribunal.

(7) Canon 1552, § 2.

verses administratives. Cet ajout d'une juridiction spéciale est une petite révolution dans l'Eglise car jusqu'alors ces controverses étaient examinées exclusivement par les supérieurs hiérarchiques de l'auteur de l'acte contesté.

Cette pratique dite du « supérieur-juge » a été introduite par Pie X en 1908 qui, en même temps, supprimait officiellement un système de contrôle ancien, connu depuis le XII^e siècle, tombé à cette époque en désuétude : l'appel extra-judiciaire (8). Grâce à cet appel, un fidèle lésé dans ses droits par un décret d'évêque ou tout simplement sentant peser sur lui la menace d'une lésion de ses droits, pouvait s'adresser au tribunal ordinaire de celui qui, dans la hiérarchie, était le supérieur immédiat de l'auteur de l'acte. Le contrôle du pouvoir inférieur revenait à la juridiction ordinaire (9).

Pie X interdit brusquement le contrôle des actes de l'évêque par un tribunal et le confia exclusivement aux congrégations romaines. Le canon 16 de la *Lex Propria* (10), repris par le canon 1601 du code de 1917, décida que « contre les dispositions des ordinaires qui n'étaient pas des sentences portées en forme judiciaire, il n'y avait ni appel ni recours à la Sainte Rote mais la connaissance de celles-ci était réservée aux congrégations ». Ce canon donnait aux supérieurs hiérarchiques, ici aux congrégations romaines, le pouvoir exclusif de connaître des contentieux d'ordre administratif. C'était la consécration d'une mentalité qui voulait soustraire aux tribunaux ordinaires toute compétence sur les causes où était impliquée une personne exerçant le pouvoir administratif (11).

Malgré la contestation de certains canonistes voulant réintroduire la possibilité de contrôle d'un acte administratif par la justice ordinaire (12), la pratique s'installa finalement de toujours présenter les causes de cette nature non plus à la justice ordinaire mais aux congrégations romaines.

(8) Pour l'étude du développement historique de cette forme de recours, voir H. SCHMITZ, *Appellatio extrajudicialis. Entwicklungslinien einer kirchlichen Gerichtsbarkeit über Verwaltungsakte im Zeitalter der klassischen Kanonistik (1140-1348)*, München, Max Hüber Verlag, 1970, xx-161 p. (Münchener Theologische Studien, III/29).

(9) L'Eglise connaissait donc dès le XII^e siècle le système de juridiction unique.

(10) Cette *Lex Propria* définit compétence et procédure de la Rote et de la Signature apostolique.

(11) Sur ce point, voir I. GORDON, *De iustitia administrativa ecclesiastica*, in *Periodica*, 61, 1972, 251-378.

(12) Surtout C. BERNARDINI, *Problemi di contenzioso amministrativo ecclesiastico*, in *Acta Congressus Iuridici Internationalis*, 12-17 nov. 1934, Roma, 1937, IV, et K. MÖRS DORF, *Rechtsprechung und Verwaltung im kanonischen Recht*, Freiburg, Herder, 1941, p. 190-197.

La réforme de 1967 transformait donc radicalement le système précédent en donnant le contrôle de l'exercice du pouvoir administratif à une juridiction administrative. Cette réforme, dira-t-on, n'est pas une véritable nouveauté, si l'on considère que le droit canonique connaissait avant 1908 un contrôle judiciaire des actes administratifs. Elle est une franche innovation quand on compare cette possibilité de contrôle juridictionnel des actes administratifs au précédent système qui laissait à l'administration elle-même le contrôle de l'acte d'un de ses membres.

UN DOUBLE CONTRÔLE

L'actuelle organisation n'a cependant pas totalement abandonné le système du « supérieur-juge ». L'art. 106 annonce clairement que les recours au tribunal administratif de la deuxième section porteront « contre une décision d'un dicastère compétent ». Cela signifie que le contrôle exercé par le tribunal ne peut pas porter directement sur un acte d'une autorité inférieure à une congrégation romaine. L'acte d'un évêque diocésain, par exemple, devra être nécessairement confirmé par la congrégation compétente pour pouvoir être soumis au tribunal (13).

Ce nécessaire passage par la confirmation hiérarchique d'une décision inférieure a pour conséquence de faire exister actuellement deux contrôles successifs de l'acte : d'abord un contrôle par l'administration elle-même par l'intermédiaire du recours hiérarchique comme avant 1967, puis un contrôle par le tribunal administratif. Cette succession a été critiquée par les uns, pensant que le contrôle préalable et la nécessaire confirmation conditionnant un recours au tribunal administratif faisaient traîner inutilement une controverse. Elle fut vantée par les autres, voyant là une caractéristique de l'organisation juridique ecclésiastique qui voulait tout tenter pour résoudre le contentieux sans avoir à recourir trop vite à un juge.

Cette situation est remise en cause par la volonté affirmée, peu après la publication de *Regimini*, de créer d'autres tribunaux administratifs dans l'Eglise : ainsi le synode des évêques réuni à Rome en octobre 1967 parlait de la nécessité de créer différentes instances de tribunaux administratifs (14). Le double contrôle que nous venons

(13) La jurisprudence de la Rote est très divisée sur ce sujet à partir de 1908. Progressivement les déclarations d'incompétence finiront par l'emporter.

(14) *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, in *Communicationes*, 2, 1969, p. 77-85.

de décrire disparaîtrait alors pour une organisation différente où le requérant lui-même aurait la possibilité de choisir l'un ou l'autre contrôle soit par la voie administrative (recours administratif), soit par la voie juridictionnelle (recours au tribunal administratif) (15). La deuxième section exercerait un contrôle en dernier ressort sur une décision d'autorité inférieure ayant déjà fait l'objet d'un examen par un tribunal inférieur ou un contrôle en première et dernière instance (16) sur une décision d'un dicastère.

LE CONTRÔLE DE LA DEUXIÈME SECTION

La compétence du tribunal ecclésiastique est définie par la deuxième partie de l'art. 106 : la deuxième section peut examiner des recours contre une décision d'un dicastère compétent « lorsqu'on reproche à cet acte d'avoir violé la loi. Dans ce cas elle juge... de l'illégitimité de l'acte contesté » (17).

La notion d'illégitimité d'un acte administratif est neuve dans le droit canonique. Le terme vient du droit italien (18). C'est pourquoi les efforts menés en vue de comprendre le sens d'illégitimité viendront des canonistes de ce pays. Ils s'appuieront bien sûr sur des éléments de droit administratif italien (19). Ce droit connaît la « violation de la loi » comme motif justifiant un recours, non point comme motif unique mais existant à côté de deux autres, l'incompétence et l'excès de pouvoir. D'où la question : la conception canonique de l'illégitimité englobe-t-elle implicitement ces deux autres motifs ou se limite-t-elle au contraste entre l'acte et la norme objective ?

La discussion évoluera entre deux pôles opposés. Le premier est constitué par la position de G. Pinna, dont l'opinion est particulièrement importante puisqu'il occupait à l'époque de la rédaction de l'art. 106 le poste de secrétaire de la commission de réforme de la

(15) Le nouveau code dont la préparation s'achève donne cette possibilité après avoir exigé que ces recours soient précédés d'une recherche de solution d'entente soit par arbitrage, soit par l'intervention d'un « conseil » que les conférences épiscopales sont appelées à nommer et dont le but est de rechercher des solutions justes et équitables.

(16) Les sentences de la Signature sont inappelables : Canon 1880, n° 1.

(17) La même description de compétence est reprise au début de l'art. 96 des normes spéciales : « La deuxième section connaît 1) des contentieux... qui lui sont déferés... en recours contre une décision d'un dicastère compétent chaque fois qu'on allègue une violation de la loi. »

(18) En droit français, on parle d'illégalité.

(19) La correspondance de terme entre le droit administratif italien et l'art. 106 de *Regimini* n'est pas fortuite. Ce contentieux administratif ecclésiastique est né à Rome et, nous le verrons plus loin, reste marqué par l'influence du droit italien.

Curie romaine : « Le contentieux administratif est introduit dans l'Église non pas dans l'extension qu'il peut avoir dans quelques pays mais avec des caractéristiques variées dont la principale est que ce recours n'est possible que lorsqu'il y a acte du pouvoir administratif ayant violé la loi » (20). La notion d'illégitimité recouvre ici une discordance « étroite » entre l'acte et la loi.

A l'opposé se tiennent ceux qui comprennent la violation de la loi dans un sens large, incluant l'incompétence et l'excès de pouvoir. Entre ces deux positions contraires, on parlera d'une intégration relative, c'est-à-dire intégrant ce qui dans l'incompétence et l'excès de pouvoir peut être considéré comme violation de la loi ou d'une intégration sous condition, recherchant dans le droit étatique les éléments capables d'être accueillis dans le droit canonique.

Un auteur se déclare contre ce travail d'intégration (21), manifestant sa volonté d'éviter toute ingérence de notions de droit administratif étatique à l'intérieur du droit canonique. A partir d'éléments de la jurisprudence rotale, il explique l'illégitimité comme une « difformité » de l'acte administratif par rapport au précepte même de loi et par rapport à la *causa*, c'est-à-dire ordination interne voulue par la loi, que le droit impose à l'acte.

L'importance de ce débat avait poussé la Congrégation du clergé à poser un doute de droit devant la commission pontificale pour l'interprétation des décrets du Concile Vatican II. Comment comprendre l'incise « lorsqu'on reproche à un acte d'avoir violé la loi » ? Réponse : « Par violation de la loi, il faut comprendre erreur de droit aussi bien dans la procédure elle-même que dans la décision » (littéralement : ... dans la manière de procéder que dans la manière de décider).

Cette réponse, on le voit, ignore totalement le débat précédent et introduit une nouvelle expression, donnant à l'illégitimité un sens propre (22). Un acte administratif est illégitime quand il viole des normes de procédures réglant l'émanation de l'acte ou quand le contenu de l'acte n'est pas en rapport avec le contenu même de la loi (23).

(20) G. PINNA, *Riforma della Curia romana*. Conferanza stampa di Mgr. G. Pinna (18 agosto 1967), *Tipographia Poliglotta Vaticana*, 1967, p. 14.

(21) A. SABATTANI, *Iudicium de legitimate actuum administrativorum a Signatura Apostolica peractum*, in *Ius canonicum*, 16, 32, 1976, p. 229-243.

(22) On a justement fait remarquer le caractère « sybillin » de la formule montrant que l'on n'a pas voulu trancher un débat complexe.

(23) La concision de la formule officielle permet aux canonistes de continuer la recherche et de forger à partir du droit canonique comme du droit étatique un sens spécifique de l'illégitimité. Ils n'y sont pas encore parvenus.

UN CONTRÔLE LIMITÉ

Chacun s'accorde à reconnaître qu'il est impossible au tribunal administratif d'apprécier l'opportunité du décret contesté. Examiner l'utilité de la décision au regard du but que poursuit l'Eglise est une faculté propre à celui qui jouit du pouvoir d'initiative et de décision. Ce contrôle est possible lorsque le recours est examiné par le supérieur.

Le problème vient de l'autre limite imposée par les textes, en particulier cette prise de position de la commission pontificale : « ... le tribunal suprême... considère-t-il uniquement l'illégitimité de l'acte contesté ou aussi le fond de la cause ? Réponse : oui pour la première partie ; non pour la seconde ; c'est-à-dire que le suprême tribunal de la Signature apostolique — deuxième section — considère *uniquement* l'illégitimité de l'acte contesté. »

Comment expliquer ce caractère nettement spécialisé de la compétence de la deuxième section ? Une nouvelle fois par une grande dépendance au droit administratif italien. Celui-ci connaît dans son organisation une répartition des compétences entre juridiction ordinaire et juridiction administrative s'appuyant sur une distinction des positions subjectives du sujet. « Est compétente l'autorité judiciaire ordinaire si la controverse a pour objet la lésion d'un droit subjectif ; seront compétentes par contre l'autorité administrative (recours administratifs) et la juridiction administrative... si la controverse a pour objet la violation d'un intérêt légitime » (24). La compétence du tribunal de la deuxième section ressemble à celle du tribunal administratif italien spécialisé dans la question de la légitimité de l'acte.

Si l'on rapproche cette compétence déterminée de la deuxième section spécialisée dans le contrôle de la légitimité de l'acte et l'incompétence toujours déclarée des tribunaux ordinaires pour connaître des causes concernant l'exercice du pouvoir administratif, il apparaît que le contrôle juridictionnel offert par le tribunal ecclésiastique porte uniquement sur le rapport de l'acte à la loi et laisse de côté un autre contrôle nécessaire, celui concernant la violation

(24) P. VIRGA, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1976, p. 118. L'intérêt légitime est le propre de celui qui, face au représentant de l'administration qui exerce un pouvoir discrétionnaire, occupe une position particulière protégée par un certain nombre de règles. D'où le droit de prétendre à ce qu'un acte soit respectueux de ces règles. Voir P. VIRGA, *ibid.*, p. 19-24.

par l'autorité des droits subjectifs des fidèles. Ce contrôle peut être fait à l'heure actuelle par l'autorité elle-même, lorsque le requérant la sollicite par le recours hiérarchique. La compétence de la deuxième section se limite donc au contrôle de la légitimité. Elle est incompétente pour connaître des causes relevant de droits subjectifs violés.

UNE COMPÉTENCE PLUS ÉTENDUE

Certains voudraient, à la suite de cela, introduire dans l'Eglise une répartition des compétences de type italien ; à la juridiction administrative reviendraient les questions de légitimité de l'acte, à la juridiction ordinaire les affaires de droits subjectifs. Ainsi serait assuré un contrôle par le juge des causes de droits subjectifs violés. Pour cela, il faudrait « recevoir », à l'intérieur du droit canonique, la distinction italienne intérêts légitimes – droits subjectifs. Cette solution est, avec raison, rejetée par la plupart des canonistes en raison de la complexité de la distinction et de son caractère extrêmement particulier au droit administratif italien (25).

L'autre solution consiste à élargir la compétence actuelle de la deuxième section en lui donnant le droit de contrôler la violation des droits subjectifs. Les textes permettent-ils d'opérer un tel élargissement de compétence ? Apparemment non, si l'on se réfère à la deuxième partie de l'art. 106 de *Regimini*. Mais, dit un auteur, le début de l'article déclare que la deuxième section « dirime » les contentieux. Or un contentieux peut concerner une violation de la loi par l'autorité mais aussi la violation de droits subjectifs. L'art. 106, du moins dans la première partie, permet de dépasser la limitation contenue dans la seconde partie (26).

Quelques canonistes cherchent à fonder leur demande d'extension du contrôle de la deuxième section. Que ce soit par une comparaison avec des droits étatiques autres que celui ayant servi de modèle au tribunal administratif ecclésiastique (27), par une recherche à l'intérieur du droit canonique et par une critique des arguments avancés

(25) Cette solution du problème était déjà proposée lorsque Pie X déclara l'incompétence des tribunaux ordinaires pour les causes administratives. L'argument le plus fort est sans doute que les juristes italiens sont eux-mêmes extrêmement divisés sur le sens et même l'opportunité d'une telle distinction.

(26) Cet argument et quelques autres sont développés par I. GORDON, *De Iustitia...*, op. cit., p. 330 et s.

(27) Par exemple à partir du droit étatique allemand : G. RAAB, *Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung. Zur Möglichkeit einer kanonischen Verwaltungsgerichtsbarkeit nach dem Modell des deutschen Rechts*, Roma, Un. Grego. Editrice, 1978, 405 p. (Analecta gregoriana, 211).

par d'autres canonistes (28), il est possible et nécessaire de favoriser le dépassement de la limitation actuelle imposée au tribunal.

La jurisprudence publiée de cette deuxième section (29) montre que la manière de juger, malgré quelques hésitations au départ, est constante : elle s'appuie sur les textes et se limite au contrôle de la légitimité de l'acte (30).

Les schémas du nouveau code apportent peu de modifications aux textes législatifs que nous avons cités. Ils définissent la compétence du tribunal administratif, selon les termes employés par le *responsum* de la commission d'interprétation des décrets du Concile Vatican II : « ... en raison d'une violation de la loi *in decernendo vel in procedendo* » (31). Ils ajoutent cependant une possibilité de contrôle de l'activité administrative en cas de décrets s'appuyant sur des motifs faux. Enfin, ils laissent compétence à la deuxième section pour juger une possible réparation des dommages en cas de décrets illégitimes. En d'autres termes, le contrôle d'une violation de droits subjectifs est possible mais soumis à l'existence reconnue d'une quelconque illégitimité.

La création par Paul VI d'une véritable juridiction administrative dans l'Eglise n'est pas un fait banal. Elle témoigne de la volonté d'assurer à l'intérieur de la société ecclésiastique une justice administrative, c'est-à-dire une possibilité de contrôle du pouvoir administratif. Cette possibilité appartient aux fidèles qui peuvent, s'ils le désirent, faire exercer ce contrôle. Notre rapide étude a montré que la pratique actuelle du système comporte certaines limites que la recherche doctrinale, du moins en certains de ses représentants, a déjà dépassées. Cette recherche se poursuit. Elle veut démontrer la nécessité d'une extension de compétence de la deuxième section, lui donnant un pouvoir qui dépasse celui d'un simple contrôle dans la légitimité et aille jusqu'à la reconnaissance de l'existence de droits subjectifs violés.

(28) Surtout P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico*. Milano, Giuffrè, 1973, XII-276 p. (Publicazioni della facoltà di giurisprudenza di Pisa, 46).

(29) A l'heure actuelle nous ne disposons que de peu de jurisprudence. Elle est publiée dans diverses revues de droit canonique.

(30) Au départ cette ligne n'était pas aussi nette qu'aujourd'hui.

(31) Dans le dernier schéma (1980), canon 1702, § 1.