

La politique concordataire du Saint-Siège

José T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di concordati (1950-1999)*,
Cité du Vatican, Libreria Editrice Vaticana, 2000, 895 p.

Dominique Le Tourneau

Volume 30, Number 4, 1999–2000

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1027765ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1027765ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Le Tourneau, D. (1999). Review of [La politique concordataire du Saint-Siège / José T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di concordati (1950-1999)*, Cité du Vatican, Libreria Editrice Vaticana, 2000, 895 p.] *Revue générale de droit*, 30(4), 719–728.
<https://doi.org/10.7202/1027765ar>

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa, 2000

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

La politique concordataire du Saint-Siège

DOMINIQUE LE TOURNEAU

Professeur visiteur à l'Université Navarre,
Pampelune (Espagne), Paris

José T. MARTÍN de AGAR, *Raccolta di concordati (1950-1999)*,
Cité du Vatican, Libreria Editrice Vaticana, 2000, 895 p.

Ce Recueil de concordats s'inscrit dans la lignée des Recueils précédents, dont il assure la continuité, les *L. Conventiones de rebus ecclesiasticis inter S. Sedem et Civilem Potestatem*, de Vincentius Nussi, ou la *Raccolta di Concordati su materie ecclesiastiche tra la Santa Sede e le Autorità civile*, d'Angelo Mercati. Il est donc particulièrement bienvenu. Les pays de common law étant, jusqu'ici, étrangers à l'institution juridique des concordats, il n'est pas inintéressant de déborder le cadre de l'ouvrage qui retient notre attention et de nous attarder quelque peu à délimiter la réalité concordataire, à la situer dans l'Histoire et à en commenter les principaux éléments¹.

En réalité, le terme « concordat » est utilisé ici dans son sens le plus étendu, c'est-à-dire qu'il s'applique à tous les accords diplomatiques signés entre le Saint-Siège et une autorité civile afin de régler d'un commun accord un certain nombre de questions d'intérêt religieux concernant les deux parties contractantes, des questions qualifiées de ce fait traditionnellement de « mixtes ». L'Église se présente devant l'État non pas comme une association de fidèles, ce qu'elle n'est pas, mais « comme une institution religieuse de droit

1. On lira avec profit R. MINNERATH, *L'Église et les États concordataires (1846-1981). La souveraineté spirituelle*, Paris, Beauchesne, 1983.

public de nature non associative mais hiérarchique »², nature qui explique et justifie, par ailleurs, la présence du Saint-Siège dans les organisations internationales³. Il faut préciser également que le Saint-Siège ne se confond pas avec l'État de la Cité du Vatican, et n'est pas non plus synonyme d'Église catholique⁴: les États ne signent pas des pactes avec l'Église catholique mais avec le Saint-Siège, qui en est l'autorité gouvernementale, tandis que la Cité du Vatican est le territoire indépendant sur lequel le Siège apostolique exerce sa souveraineté et qui abrite les organismes de la curie romaine, en partie au moins⁵. Autrement dit, les accords en question sont les concordats proprement dits et proclamés comme tels, des conventions similaires mais non dénommées concordats, des bulles, décrets ou autres documents pontificaux unilatéraux pris après des négociations sur des sujets importants, des accords sur des points particuliers et faisant l'objet de ratifications, de *modus vivendi*, théoriquement provisoires, de protocoles et avenants ratifiés sous une forme moins solennelle que les accords, de conventions, accords et protocoles non ratifiés parce que relatifs à des questions de moindre importance, d'échange de notes interprétatives entre le nonce apostolique et le gouvernement intéressé, de lettres et notes du Secrétaire d'État ou d'un dicastère de la curie romaine, ou même d'un échange de lettres (comme en 1983-1984 entre

2. J.-P. DURAND, « Le Renouveau postconciliaire du droit concordataire. Hypothèses de compréhension », *Revue d'éthique et de théologie morale « Le Supplément »* n° 199, décembre 1996, p. 141. Nous n'abordons pas ici la question des accords signés, depuis relativement peu de temps, par les États non plus avec le Saint-Siège, mais avec différentes confessions religieuses : « Tavola Valdese » en Italie, judaïsme ou islam. L'on peut voir à ce sujet une étude de droit comparé dans D. LE TOURNEAU, « La laïcité à l'épreuve de l'islam. Le cas du port du « foulard islamique » dans l'école publique en France », (1997) 28 *R.G.D.* 275-306.

3. Voir D. LE TOURNEAU, « La Mission *ad extra* des représentants pontificaux », (1997) 9 *Ius Ecclesiae* 485-507.

4. Voir C. ESPALIÚ BERDUD, « La personalidad jurídica internacional de la Santa Sede a fines del siglo XX », *Europa de las regiones y humanismo cristiano. Actas del VIII Simposio de Historia de la Iglesia en España y América*, Cordoue, Publicaciones Obra social y cultural Cajasur, 1999, pp. 221-246.

5. Voir Jude M.T. OKOLO, *The Holy See : a Moral Person. The Juridical Nature of the Holy See in the light of the Present Code of Canon Law*, Rome, Pontificia Università Urbaniana, 1990.

le pape Jean Paul II et le roi du Maroc Hassan II)⁶. Cela englobe aussi les conventions, accords, ententes et autres *modus vivendi*. Le Code de droit canonique en vigueur utilise indifféremment l'une ou l'autre terminologie : en effet, il parle de conventions dans son canon 3⁷ et de concordats et de conventions au canon 365⁸.

La doctrine s'est interrogée sur la nature juridique des concordats. Plusieurs théories se sont affrontées, comme le professeur Martín de Agar le rappelle dans une longue introduction. D'abord la *Legaltheorie*, d'origine civile (en Allemagne et en Italie), qui part du dogme libéral voyant dans l'État l'unique source du droit et refusant donc au concordat toute force de loi dans l'État; il ne serait tout au plus qu'un accord de droit public interne, puisque cette théorie considère que l'Église n'est qu'une association. La *Privilegientheorie* ensuite, ou théorie curialiste des privilèges, selon laquelle le concordat est une loi ecclésiastique particulière qui appliquerait de façon imparfaite la supériorité de l'Église sur l'État *ratione finis*, en raison de sa fin surnaturelle, donc plus élevée; le concordat devient alors un privilège par lequel le Siège apostolique consent des dérogations ou des limites à la *plenitudo potestatis* du Pontife romain. La *Vetragstheorie* enfin, ou théorie contractuelle, qui adopte une voie moyenne et reconnaît que le concordat est une convention juridique bilatérale, qui engage pareillement les deux parties, y compris dans le domaine international.

6. Voir J.-B. D'ONORIO, « Les concordats et conventions post-conciliaires », J.-B. D'ONORIO (dir.), *Le Saint-Siège dans les relations internationales*, préface de J.-B. RAIMOND, Paris, Cerf/Cujas, 1989, pp. 200-202.

7. C. 3 : « Les canons du Code n'abrogent par les conventions conclues par le Siège apostolique avec les États ou les autres sociétés politiques et n'y dérogent pas; ces conventions gardent donc leur vigueur telles qu'elles existent présentement nonobstant les dispositions contraires du présent Code » (traduction du *Code de droit canonique, bilingue et annoté*, E. CAPARROS, M. THÉRIAULT et J. THORN (dir.), 2^e édition révisée et mise à jour, Montréal, Wilson & Lafleur Ltée, 1999). Une norme identique se trouve au canon 4 du *Code des canons des Églises orientales*.

8. Énumérant les fonctions du légat pontifical, le c. 365 § 1, 2^o cite : « Traiter les questions concernant les relations de l'Église et de l'État et, en particulier, de travailler à l'élaboration et à la mise en œuvre des concordats et autres conventions du même genre » (sans correspondant dans le CCEO, qui ne traite pas des légats du Pontife romain).

Le premier concordat dont l'on conserve la trace est le Concordat de Worms, signé en 1122 par le pape Calixte II et l'empereur germanique Henri V, et qui mit un terme à la querelle des investitures, faisant du même coup cesser le schisme dans l'Église et rétablissant la paix entre celle-ci et la monarchie.

Depuis lors, les concordats sont devenus une pratique courante et, comme le Recueil du professeur Martín de Agar le montre, de plus en plus en expansion, même si le terme de concordat n'est pas toujours employé. Ce qui est le cas de l'accord conclu en 1173 entre le pape Alexandre III et le roi Henry II d'Angleterre, qui abandonne les « Articles de Clarendon » et se repend, publiquement au moins, de l'assassinat de Thomas Becket, archevêque de Canterbury. Si nous nous en tenons à la France, nous trouvons le concordat du 2 mai 1418 signé par Martin V avec la « nation française » présente au concile de Constance, sur la collation aux bénéfices ecclésiastiques, accord auquel le même pape apporte un tempérament par le Concordat de Genazzano, du 2 août 1426. Lorsque la Bretagne sera rattachée à la couronne de France, le Concordat de Redon, des 14 et 17 août 1441, continuera de s'appliquer sur cette province et ce, jusqu'à la Révolution française. Le Concordat d'Amboise, signé entre Sixte IV et Charles le Téméraire le 31 août 1472, reste lettre morte. Il faut attendre le règne de François I^{er} pour voir un Concordat signé en bonne et due forme, avec le Pontife romain Léon XIII : c'est le Concordat de Bologne, du 18 août 1516, appelé à une longue fortune, puisqu'il régira les relations entre les deux puissances jusqu'à la chute de l'Ancien Régime. Aux lendemains de la tourmente révolutionnaire, Napoléon Bonaparte signe le Concordat du 15 juillet 1801, auquel il ajoute unilatéralement les *Articles Organiques*. Ce concordat restera en vigueur jusqu'à la loi de séparation de l'Église et de l'État, votée le 9 décembre 1905. Il subsiste encore de nos jours dans les départements d'Alsace (Strasbourg et Mulhouse) et de Moselle (Metz). Les concordats ultérieurs soit, restèrent lettre morte (Concordat de Fontainebleau, du 21 janvier 1813, et Concordat du 11 juin 1817 avec Louis XVIII), soit, en restèrent au stade des négociations préliminaires (comme en 1957)⁹. En réalité, les relations

9. Voir D. LE TOURNEAU, *L'Église et l'État en France*, Paris, P.U.F., 2000.

entre la France et le Saint-Siège ont été rétablies en vertu des « accords Briand-Ceretti », à savoir un échange de lettres de 1921-1924, dont seule une partie ont été publiées à ce jour¹⁰.

Pour le demi-siècle couvert par le Recueil dû au professeur Martín de Agar, l'on ne recense pas moins de 189 accords diplomatiques. Leur répartition dans le temps est instructive : 15 accords pour la période 1950-1959, 34 pour la période 1960-1969, 35 pour la période 1970-1979, 38 pour la période 1980-1989 et 67 pour la période 1990-1999. L'on constate donc une accélération sensible, dont rien ne laisse présager qu'elle doive cesser. Au contraire. D'une part l'accroissement du nombre d'États qui ont établi des relations diplomatiques avec le Saint-Siège est considérable : dans son *Discours au Corps diplomatique accrédité auprès du Saint-Siège*, le 16 janvier 1993, le pape Jean Paul II en dénombrait 145 ; fin 1996, ce chiffre était passé à 175. D'autre part, et ce phénomène mérite d'être relevé comme Monseigneur Tauran, Secrétaire pour les Relations avec l'État, le fait dans la préface de ce Recueil, des accords ont été signés pour la première fois avec des pays d'Afrique, celui avec la République du Gabon étant particulièrement emblématique, car son préambule, comme l'explique Monseigneur Tauran, « tout en affirmant le principe de séparation de l'Église et de l'État et celui de la laïcité de ce dernier, [...] organise une entente et un respect mutuel que ce rappel, loin d'empêcher, consacre. La voie est ainsi ouverte pour des assistances mutuelles dans l'indépendance et la confiance réciproque, la souveraineté spirituelle de l'Église apparaissant plus nettement encore ». Cette évolution, actuelle et prévisible, met à mal les théories en vogue à l'époque du concile Vatican II qui prônaient un dépassement de la pratique concordataire. Toutefois, si l'on compare les paragraphes introductifs des concordats anciens avec ceux des concordats actuels, il est évident qu'ils correspondent à des approches différentes des relations Église-État. De nos jours, les accords doivent définir l'attitude de l'État démocratique envers les religions et leurs manifestations sociales, en particulier la liberté religieuse, l'égalité des citoyens et la

10. Voir J.-P. DURAND, « Le *modus vivendi* et les diocésaines (1921-1924) », (1992) 35 *L'Année Canonique* 199-234.

laïcité. Comme l'auteur le montre, si cette dernière est comprise comme une garantie de liberté et de diversité, et donc comme signifiant l'incompétence du pouvoir civil en matière religieuse, le recours à des accords avec les confessions paraît non seulement compatible avec cette laïcité, mais même en constituer sa réalisation appropriée.

Nous constatons donc une diversification et un renouvellement des interlocuteurs du Saint-Siège. C'est ainsi que les accords de la période considérée ont trait à 35 pays et à 12 Länder allemands (dont plusieurs depuis la réunification allemande). Bien entendu, cette liste, présentée par le professeur Martín de Agar d'abord par ordre chronologique de signature, puis par ordre alphabétique des pays, comprend des pays de vieille tradition concordataire, si nous pouvons nous exprimer ainsi, pour lesquels il s'est agi de révision du concordat existant (Colombie, Portugal, Espagne, Haïti, Italie), ou d'une mise à jour fréquente requise par la nature du co-contractant ou de la matière de l'accord (Autriche, les Länder allemands). Pour d'autres pays, il s'agit d'un retour à une pratique antérieure : c'est le cas, notamment, de pays qui ont subi la domination communiste (Croatie, Estonie, Hongrie et Pologne, l'accord avec ce dernier État étant à proprement parler un concordat), pays qui, soit dit en passant, ont souvent voulu accorder au représentant du Saint-Siège la condition de doyen du corps diplomatique. Au rang des « nouveaux venus », mentionnons un pays à majorité musulmane, le Kazakhstan, qui est aussi le premier pays d'Asie à signer une convention internationale avec le Saint-Siège, et des pays d'Afrique francophone, le Cameroun pour l'érection d'une faculté de théologie, la Côte d'Ivoire à propos de la basilique de Yamoussoukro, le Maroc, avec l'échange de lettres déjà évoqué, et, surtout, le Gabon, accord dont nous avons souligné la valeur exemplaire. Particulièrement significatif apparaît aussi l'accord fondamental de 1993 avec Israël, complété en 1997 par une série de protocoles additionnels¹¹.

11. Voir N. LERNER, « The Holy See and Israel », (1997) *XIII Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* 137-146; R. PALOMINO, « Avances en las relaciones entre Israel y la Santa Sede », (1998) *XIV Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* 737-754.

La matière des différents concordats et accords présente évidemment une grande variété, s'agissant de conventions globales ou d'accords sur un objet unique, comme souvent dans le cas des Länder allemands. Les libertés reconnues à l'Église catholique et à ses fidèles peuvent être regroupées sous divers chapitres : liberté d'auto-organisation ecclésiale, liberté en matière de nominations épiscopales, liberté de communication, liberté des congrégations religieuses, liberté de juridiction ecclésiastique, liberté des biens ecclésiastiques et droit de propriété, liberté d'enseignement. S'y ajoutent souvent des avantages juridiques, tels que la reconnaissance de la personnalité juridique civile de l'Église ou des institutions ecclésiastiques, les effets civils du mariage canonique, des protections particulières du droit pénal, l'exemption du service militaire pour les membres du clergé, des avantages financiers (que l'on songe, par exemple, à l'impôt ecclésiastique existant en Allemagne, en Espagne et en Italie)¹². Cette diversité ressort clairement de l'index thématique, où figurent pas moins de 79 thèmes, parmi lesquels nous soulignerons encore l'assistance religieuse à différentes catégories de fidèles, notamment à ceux qui se trouvent sous la juridiction de l'Ordinariat militaire¹³. Enfin, l'on ne peut manquer d'indiquer que le Saint-Siège ne se préoccupe pas seulement de ses fidèles, mais qu'il insiste pour que des droits déterminés, notamment le droit à la liberté religieuse, soient assurés à tous les citoyens de l'État considéré, quelle que soit leur religion ou leur croyance, souci qui ne se manifeste pas uniquement à l'occasion des accords diplomatiques, mais qui se retrouve aussi dans l'action internationale du Saint-Siège¹⁴.

Le professeur Martín de Agar rappelle dans son introduction l'existence de conventions ecclésiastiques dites mineures, c'est-à-dire signées non pas entre le Saint-Siège et l'État, mais entre les conférences des évêques ou des évêques

12. Voir J.-B. D'ONORIO, *loc. cit.*, note 6, pp. 225-237; également Fr. MARGIOTTI-BROGLIO, « L'État dans les concordats récents », *Revue d'éthique et de théologie morale « Le Supplément »*, n° 199, décembre 1996.

13. Voir D. LE TOURNEAU, « La nouvelle organisation de l'Ordinariat aux Armées », (1987) 21 *Studia Canonica* 37-66.

14. Voir M. MERLE — Ch. DE MONTCLOS, *L'Église catholique et les relations internationales*, Paris, Cerf, 1988.

diocésains, d'une part, et des organes administratifs ou territoriaux de l'État, d'autre part. La doctrine estime que de telles conventions mineures bénéficient d'une certaine couverture juridique des concordats existants dans les pays concernés. Il aurait été utile de mentionner aussi la disposition du canon 98 du Code oriental qui prévoit explicitement que les patriarches peuvent signer des accords avec l'autorité civile, avec le consentement du Synode des évêques de l'Église patriarcale et l'accord préalable du Pontife romain, pourvu que lesdits accords ne soient pas contraires aux dispositions du Siècle apostolique et que le Pontife romain donne son approbation à leur entrée en vigueur¹⁵.

Comme toute institution de droit humain, les concordats ne durent qu'un temps. Mais il importe de souligner que le Saint-Siège ne prend jamais l'initiative de leur abrogation : il en laisse le soin, pour ainsi dire, à l'autorité étatique. Le Saint-Siège n'hésite pas, le cas échéant, à considérer que le concordat reste en vigueur, alors même que l'autre partie contractante n'en respecte pas les termes, et ce afin de préserver les relations diplomatiques autant que faire se peut. Le professeur Martín de Agar indique d'ailleurs, toujours dans son introduction, les différentes étapes de la vie des accords diplomatiques concernés : les parties contractantes ou sujets, l'élaboration des conventions (qui n'est pas forcément de tout repos, quand l'on songe à la pression que le gouvernement civil peut exercer, comme dans le cas du concordat napoléonien, dont on peut bien dire qu'il a été arraché à Pie VII), la forme et le contenu des accords, les clauses concordataires, leur interprétation (qui peut faire l'objet de protocoles et avenants), leur efficacité et leur exécution, la possibilité de recourir à des tribunaux internes en cas de conflit pouvant être envisagée (c'est le cas de l'accord du 28 novembre 1991 avec Malte, art. 15), enfin leur extinc-

15. C. 98 : « Avec le consentement du Synode des évêques de l'Église patriarcale et l'assentiment préalable du Pontife romain, le patriarche peut conclure avec l'autorité civile des conventions qui ne soient pas contraires au droit établi par le Siècle apostolique; mais le patriarche ne peut rendre effectives ces conventions à moins d'avoir obtenu l'approbation du Pontife romain » (traduction du *Code des canons des Églises orientales* par É. EID et R. METZ, Cité du Vatican, Librairie Éditrice Vaticane, 1997).

tion et l'efficacité de cette situation. À propos de l'extinction, la cause la plus fréquente est le consensus réciproque des parties, qui décident de suspendre l'accord, de le réviser (comme dans les cas des Accords de Villa Madama, qui, en Italie, remplacent les Accords du Latran) ou de lui substituer un nouvel accord (cas des accords avec l'Espagne, qui ont dérogé le concordat antérieur). Bien d'autres circonstances peuvent éteindre un concordat : changement de sujets (l'auteur cite le cas de l'Autriche qui, en 1870, dénonce le concordat de 1855, arguant du fait que la déclaration de l'infailibilité pontificale au concile de Vatican I avait entraîné un changement de l'autre partie contractante), changement des circonstances dans lesquelles le concordat a été conclu, disposition expresse de l'accord lui-même. Mais il ne faut pas exclure la violation unilatérale de l'accord, qui sera le fait de l'État : dans un tel cas, le Saint-Siège ne répond pas à la violation en dénonçant le concordat, mais se contente de protester et d'exiger qu'il soit intégralement appliqué.

Puisque l'auteur a pris le parti d'indiquer quelques conventions antérieures à la période couverte par ce Recueil (c'est le cas du concordat de 1801 entre Pie VII et la République française et des deux conventions diplomatiques de 1828 avec la France, du *modus vivendi* de 1937 avec le Portugal et de sa convention additionnelle de la même année), l'on se serait attendu à y trouver aussi l'échange de lettres de 1921-1924 entre le Saint-Siège et le gouvernement français, les accords « Briand-Ceretti » mentionnés ci-dessus, qui fondent les relations diplomatiques entre la France et le Saint-Siège. D'autre part, les deux parties considérées ont procédé à un échange de lettre, les 9 et 17 juin 1951, en rapport avec le régime des cultes à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les territoires d'outre-mer de Polynésie française et des îles Marquises, de Wallis-et-Futuna et de la Nouvelle Calédonie, ainsi que des Terres australes et antarctiques françaises. Ces lettres sont ici absentes, tout comme le protocole du 10 octobre 1970 signé avec la Libye, sur la garde des biens d'Église, ainsi que l'acte annexé au protocole du 15 septembre 1964 relatif aux conversations entre les représentants du Saint-Siège et du gouvernement hongrois.

Quoi qu'il en soit, le sujet est particulièrement intéressant, on le voit, et le *Recueil de concordats de la deuxième moitié du XX^e siècle*, muni de l'appareil critique et scientifique dont le professeur Martín de Agar l'a doté, se présente donc à nous comme une source de connaissance et un outil de travail d'une grande utilité. La vision d'ensemble qu'il offre permet aussi de mieux comprendre la réalité et l'ampleur du phénomène concordataire à l'aube du troisième millénaire.

Dominique Le Tourneau
7, rue Dufrénoy
75116 PARIS — France
Tél. : (1) 40-72-29-40
Télééc. : (1) 40-72-29-48
Courriel: dle.tourneau@wanadoo.fr