

## Le saint-siège

André Patry

Volume 6, numéro 2, avril 1965

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1004147ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1004147ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Patry, A. (1965). Le saint-siège. *Les Cahiers de droit*, 6 (2), 21-28.  
<https://doi.org/10.7202/1004147ar>

## LE SAINT-SIEGE \*

Par : ME ANDRÉ PATRY

### Évolution historique

L'origine des Etats pontificaux remonte à Pépin le Bref et à son fils Charlemagne, qui vécut au VIII<sup>e</sup> siècle. Après une existence tantôt paisible et tantôt agitée, les Etats Pontificaux se heurtèrent à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle à la République Française et à Napoléon Bonaparte, dont l'ambition était de reconstituer, sous son autorité, l'empire de Charlemagne et de faire du Souverain Pontife son Chapelain personnel.

En 1804, le sacre à Paris de Napoléon par le Pape Pie VII fut pour le St-Siège le début d'une série d'humiliations. En 1807, les Français envahirent les Etats Pontificaux; en 1809, ils expulsèrent de Rome le Pape et les cardinaux. La même année, par le décret de Schoenbrunn (17 mai), Napoléon annexa les Etats Pontificaux à l'Empire, tout en stipulant que les propriétés et les palais du Souverain Pontife seraient exempts de toute imposition, juridiction et visite et qu'ils jouiraient d'une immunité spéciale. Mais sentant approcher ses revers, Napoléon remit au Pape, en 1813, ses Etats.

L'acte final du Congrès de Vienne (9 juin 1815) consacra l'existence des Etats Pontificaux, mais amputés de la ville d'Avignon et soumis à l'occupation des garnisons autrichiennes (Ferrare et Con-sacchio). Le Pape, écarté de la conférence de Vienne, protesta vainement contre ces décisions unilatérales. Malgré tout, ses nonces furent reconnus comme les doyens, de droit, du corps diplomatique.

Dans les deuxième et troisième décennies du XIX<sup>e</sup> siècle, les Etats Pontificaux furent le siège de troubles politiques et sociaux découlant de l'administration très dure qui leur était imposée. D'après René Jarrige, il y avait à Rome "une absence complète de liberté de conscience, de contrôle financier, des exemptions et privilèges sans nombre au profit de la noblesse et de la prélature" (page 77).

Une première révolution éclata en 1831, mais elle fut vite réprimée par les troupes autrichiennes et françaises (qui débarquèrent à Ancône.) Une deuxième révolution se produisit en 1848: la République Romaine fut proclamée et, par le décret fondamental du 9 février

---

\* (Texte extrait des conférences sur les institutions internationales données par M. André Patry aux élèves de deuxième année de la faculté de Droit de l'Université Laval, en 1964).

1849, il fut stipulé que le Pape était déchu de fait et de droit du gouvernement temporel de l'Etat romain et il fut ajouté, à la demande du gouvernement britannique, que le Souverain Pontife aurait toutes les garanties nécessaires à son indépendance dans l'exercice de son pouvoir spirituel.

L'entrée à Rome le 3 juillet 1849 des troupes françaises rétablit le pouvoir temporel du Souverain Pontife. Mais la question romaine se trouvait désormais posée, car elle faisait obstacle à l'unité italienne. Le 14 juillet 1859, le roi Victor Emmanuel, appuyé par Napoléon III, demanda au Pape de renoncer au pouvoir temporel. Le Pontife refusa. Cavour fit envahir les Etats Pontificaux. Une nouvelle intervention française empêcha la disparition de ceux-ci, désormais réduit à la ville de Rome et aux territoires de Civitta Vecchia, Viterbe, Velletri et Civitta Castellana, avec leurs 700,000 habitants.

Finalement, le 20 septembre 1870, après le refus du pape d'exercer sa domination temporelle sur un territoire urbain symbolique (la cité léonine) le roi Victor Emmanuel, profitant de la guerre franco-prussienne, fit entrer ses troupes dans Rome après un bombardement de quelques heures. Le Pape abandonna le Quirinal et alla se réfugier au Palais du Vatican. Les troupes italiennes, qui s'étaient arrêtées sur la rive gauche du Tibre, afin d'en laisser la rive droite au St-Siège, furent priées, dit-on, par celui-ci d'occuper les quartiers de cette rive afin d'empêcher les malfaiteurs de s'y grouper. La ville de Rome tout entière se trouva ainsi à passer sous l'autorité du roi d'Italie. Cette annexion fut approuvée par un plébiscite. Seule, de tous les Etats du monde, l'Equateur protesta formellement contre la disparition des Etats pontificaux. Mais l'attitude des Puissances fut différente en ce qui avait trait au pouvoir spirituel du Pape.

Dans une circulaire adressée aux chancelleries, le Gouvernement italien le 18 octobre 1870, s'engagea à reconnaître le caractère international de la Papauté, la liberté de ses communications et de ses relations diplomatiques. Cette déclaration unilatérale, dont plusieurs Etats prirent acte, fut consacrée le 13 mai 1871 par la Loi des Garanties. Le Pape, toutefois, rejeta cette décision unilatérale sur le sort de ses Etats et s'enferma dans le Vatican. Il pria même les chefs d'Etat de ne pas venir à Rome et imposa aux catholiques italiens l'obligation de ne prendre aucune part aux élections, ni comme candidats, ni comme électeurs, ce qui favorisa automatiquement les partis radicaux. Cette interdiction fut maintenue, en principe, par les successeurs de Pie IX.

De leur côté, tous les Gouvernements étrangers, à l'exception du gouvernement des Etats-Unis (dont le président visita cependant le Vatican en 1918), maintinrent leurs relations diplomatiques avec le St-Siège. Mais le Pape avait cessé d'être un souverain, même s'il était assimilé, sur le plan honorifique, à un souverain. Malgré tout, le St-Siège continua d'exercer une activité diplomatique importante comme en témoignent ses interventions, à titre de médiateur, dans le conflit hispano-germanique relatif aux îles Carolines (1885), le litige frontalier

argentino-chilien au sujet des Andes, ainsi que divers conflits de même nature impliquant Haiti et Saint-Domingue, le Pérou et l'Equateur, le Brésil et la Bolivie. Il ne faudrait pas oublier l'appel en faveur de la paix du Pape Benoît XV durant la première guerre mondiale.

Avec le temps devait se reconstituer un Etat miniature, dont un prélat italien avait dit qu'il serait "le grain de beauté sur la face divine de la nation italienne" (Jarrige, page 110). En effet, le 11 février 1929 furent signés à Rome par Benito Mussolini et le cardinal Gasparri les accords du Latran, formés d'un traité politique, d'une convention financière et d'un concordat, qui créaient une Cité du Vatican, où le Saint-Siège se trouvait à exercer, en pleine propriété, le pouvoir exclusif et absolu et la juridiction souveraine. Ces accords ne furent pas enregistrés, toutefois, auprès de la Société des Nations, comme l'exigeait l'article 18 du Pacte de la S.D.N. de la part de ses membres parmi lesquels se trouvait l'Italie.

### **Régime actuel du Saint-Siège**

En dépit des accords du Latran, le Saint-Siège reste toujours ce qu'il n'avait jamais cessé d'être, en raison de sa fin et des moyens dont il dispose pour la réaliser: un corps extra-étatique jouissant de la personnalité internationale et traitant, dans les domaines relevant de sa compétence, sur un pied d'égalité avec les Etats. Le Souverain Pontife lui-même est toujours une personne du droit des gens, ce que le décret fondamental de la République Romaine et la Loi des Garanties avaient reconnu, de même que les Etats étrangers après les événements de 1870, et ce qu'impliquaient les négociations entreprises en 1926, sur un pied d'égalité, avec l'Italie et qui devaient aboutir aux accords du Latran.

### **Régime de la Cité du Vatican**

Cette Cité est le siège de la Papauté et de l'Eglise catholique avec laquelle elle forme, au dire de certains juristes, une union personnelle. Elle couvre une superficie de 44 hectares, sur laquelle le Pape exerce, suivant les termes mêmes de la Loi fondamentale du 7 juin 1929 de la Cité du Vatican, "la plénitude des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire". La Cité du Vatican possède une citoyenneté propre, un drapeau, une monnaie, des services publics, une organisation administrative distincte de celle de l'Eglise et, depuis 1951, le droit de posséder une flotte.

D'après la législation vaticane, la citoyenneté de la Cité appartient: 1 — aux cardinaux résidant au Vatican ou à Rome; 2 — aux personnes domiciliées dans la Cité; 3 — à l'épouse, aux enfants, aux ascendants et aux frères et soeurs d'un citoyen du Vatican, pourvu qu'ils habitent avec ce citoyen dans la Cité; mais cette citoyenneté cesse d'être effective pour l'épouse, si le mariage est annulé ou dissous; elle cesse également pour les filles dès qu'elles contractent mariage et pour les garçons quand ils atteignent l'âge de 25 ans, sauf s'ils sont incapa-

bles de pouvoir à leurs besoins. — Dans l'ensemble, la citoyenneté vaticane est fonctionnelle, c'est-à-dire superposée à une autre nationalité.

La Cité du Vatican (et, bien entendu, le Saint-Siège) maintient des relations diplomatiques avec un grand nombre d'Etats, tant chrétiens que non-chrétiens; ses représentants sont les nonces, les internonces et les chargés d'affaires; il est question, de plus, d'envoyer des consuls dans les Etats avec lesquels le St-Siège n'entretient pas de relations diplomatiques (Le Monde, 6 mars 1963). Le Vatican est représenté en Suisse par un nonce, mais la Suisse n'a pas de représentant au St-Siège; le Royaume-Uni possède une légation près du St-Siège, mais celui-ci n'a aucune mission à Londres. Les Délégués Apostoliques n'ont aucun caractère diplomatique: ils représentent le Pape auprès de l'Eglise de l'Etat d'accueil; mais il leur arrive d'exercer, à titre exceptionnel, des fonctions de nature politique. Au Canada, par courtoisie, le Délégué Apostolique a préséance sur les dignitaires de toutes les religions dans les réceptions officielles.

Les rapports entre le Saint-Siège et les Etats présentent, règle générale, cette particularité de ne pas être à proprement parler internationaux. En effet, le pouvoir du Souverain Pontife s'exerce sur les mêmes individus que le pouvoir des autorités nationales, mais il est de nature différente. Les concordats en fournissent d'ailleurs l'exemple, puisqu'ils s'appliquent à un seul et même territoire et sont considérés par le Saint-Siège comme une concession faite à un Etat en une matière de la compétence ecclésiastique. Conclus, non entre Etats, mais entre puissances (inter potestates), les concordats sont des conventions juridiques, obligatoires pour les deux parties. Kelsen (page 159) considère que leur violation constitue un délit international. En 1934, une cour de Bavière reconnut au concordat la même validité, en droit interne, que les traités (Voir Lauterpach page 252, note 2).

Les nonces, de même, illustrent la situation spéciale du Saint-Siège: en effet, outre qu'ils représentent la personne même du Souverain Pontife auprès de l'Etat d'accueil, ils sont également investis d'un certain pouvoir de juridiction auprès des évêques et des fidèles de ce même Etat, ce qui leur permet d'entrer en relations avec les nationaux du pays où ils exercent leurs fonctions et de leur transmettre les directives du Pape; un tel rôle ne peut échoir à un agent diplomatique d'une puissance étrangère.

Certains juristes contestent à la Cité du Vatican le caractère étatique: Jarrige (page 234, page 300) parle de zone extra étatique, qui, dans un but d'intérêt général, est soustraite au droit commun de la division du monde en souverainetés étatiques. Les arguments des juristes qui rejettent le caractère étatique de la Cité sont principalement fondés par son exigüité territoriale et son absence de but étatique. Mais la Cité possède, en miniature, tous les éléments de l'Etat et en affiche tous les symboles. De plus, le Saint-Siège signe de véritables conventions multilatérales, telles que la convention de Vienne de 1961

sur les agents diplomatiques et celle de 1963 sur les consuls. En outre, le Saint-Siège possède un observateur auprès des Nations Unies; il participe aux activités de plusieurs institutions spécialisées et organismes de l'ONU, tels que l'UNESCO, la FAO, le haut commissariat pour les réfugiés, l'Agence internationale de l'énergie atomique, etc. En 1958, il a été représenté à une conférence de caractère purement temporel, celle du droit de la mer. Il est question qu'il nomme bientôt un représentant auprès de la Communauté économique européenne. Enfin, il a récemment (1964) signé de véritables accords avec la Hongrie et surtout la Tunisie; et il a fait appel à un Etat, le Liban pour tenter de régler son différend avec le Soudan concernant l'activité des missionnaires chrétiens (1964). On ne peut donc nier que le Saint-Siège ait souvent une activité d'ordre temporel, même si sa souveraineté territoriale n'est que l'accessoire de sa souveraineté spirituelle.

Mais pour conclure, il faut préciser que les changements apportés au statut international du Saint-Siège par les accords du Latran ne modifient en rien le caractère "extra-étatique" de cette institution, qui a prouvé qu'elle pouvait exister et fonctionner en dehors de tout élément territorial propre, ce qui est l'une des caractéristiques des corps extra-étatiques.

#### **Appendice:**

Au cours d'une cérémonie tenue à la maison de l'UNESCO à Paris, l'Etat tout entier de la Cité du Vatican a été porté au "Registre international des propriétés culturelles sous protection spéciale".

Le Saint-Siège est le premier signataire de la Convention pour la protection des propriétés culturelles en cas de conflit armé qui ait demandé d'être inscrit au Registre à titre de centre de monuments. Cette convention, signée le 14 mai 1954, obligent les contractants, en cas de conflit armé, à sauvegarder et à respecter les oeuvres culturelles sur leur propre territoire ou sur le territoire des autres parties contractantes. Jusqu'ici, une trentaine d'Etats ont ratifié cette convention.

#### *Loi des Garanties (extraits)*

- 1.—La personne du Souverain Pontife est sacrée et inviolable.
- 2.—L'attentat contre la personne du Souverain Pontife et la provocation à le commettre sont punis des peines établies pour l'attentat et la provocation à le commettre contre la personne du Roi . . .
- 3.—Le Gouvernement italien rend au Souverain Pontife sur le territoire du Royaume, les honneurs souverains et la prééminence d'honneur qui lui est reconnue par les souverains catholiques. Le Souverain Pontife a la faculté de conserver le nombre accoutumé de gardes attachés à sa personne et à la garde des palais, sans préjudice des obligations et du devoir résultant pour ces gardes des lois en vigueur dans l'Etat.

- 4.—Est conservée en faveur du Saint-Siège la dotation d'une rente annuelle de 3.225.000 liras . . . .
- 5.—Le Souverain Pontife, outre la dotation établie dans l'article précédent, continuera à jouir des palais apostoliques du Vatican et de Latran, avec tous les édifices, jardins et terrains qui en dépendent, ainsi que la villa Castel-Gondolfo avec toutes ses attenances et dépendances.
- 6.—Durant les vacances du Sièges pontifical, aucune autorité judiciaire et politique ne pourra, pour quelque cause que ce soit, apporter ni empêchement ni restriction à la liberté personnelle des cardinaux. Le Gouvernement pourvoit à ce que les assemblées de conclaves et de conciles œcuméniques ne soient troublées par aucune violence extérieure.
- 11.—Les envoyés des gouvernements étrangers près de Sa Sainteté jouissent dans le royaume de toutes les prérogatives et immunités accordées aux agents diplomatiques selon le droit international . . . .
- 12.—Le Souverain Pontife correspond librement avec l'épiscopat et avec tout le monde catholique, sans aucune ingérence du gouvernement italien . . . .

*Traité du Latran. (extraits)*

Au nom de la Très Sainte Trinité

Attendu :

Que le Saint-Siège et l'Italie ont reconnu qu'il convenait d'écarter toute cause de différend existant entre eux et d'arriver à un règlement définitif de leurs rapports réciproques qui soit conforme à la justice et à la dignité des deux Hautes Parties et qui, en assurant au Saint-Siège d'une manière stable une situation de fait et de droit qui lui garantisse l'indépendance absolue pour l'accomplissement de sa haute mission dans le monde . . . .

Qu'il faut, pour assurer au Saint-Siège l'indépendance absolue et visible, lui garantir une souveraineté indiscutable même dans le domaine international et que, par suite, est apparue la nécessité de constituer avec des modalités particulières la "Cité du Vatican", en reconnaissant au Saint-Siège, sur ce territoire, pleine propriété, pouvoir exclusif et absolu et juridiction souveraine . . .

- 2.—L'Italie reconnaît la souveraineté du Saint-Siège dans le domaine international comme attribut inhérent à sa nature, en conformité avec sa tradition et avec les exigences de sa mission dans le monde.

- 3.—L'Italie reconnaît au Saint-Siège la pleine propriété, le pouvoir exclusif et absolu et la juridiction souveraine sur le Vatican, comme il est actuellement constitué avec toutes ses dépendances et dotations, créant de la sorte la Cité du Vatican . . . .
- 7.—En conformité avec les règles du droit international, il est défendu aux aéroplanes, de quelque espèce qu'ils soient, de survoler le territoire du Vatican . . . .
- 8.—L'Italie, considérant comme sacrée et inviolable la personne du Souverain Pontife, déclare punissables l'attentat contre elle et la provocation à l'attentat, sous menace des mêmes peines établies pour l'attentat ou provocation à l'attentat contre la personne du Roi . . . .
- 9.—En conformité avec les règles du droit international, sont assujetties à la souveraineté du Saint-Siège toutes les personnes ayant une résidence stable dans la Cité du Vatican . . . .
- 12.—L'Italie reconnaît au Saint-Siège le droit de légation actif et passif selon les règles générales du droit international.  
Les envoyés des gouvernements étrangers près le Saint-Siège continuent à jouir dans le royaume de toutes les prérogatives et immunités qui concernent les agents diplomatiques selon le droit international, et leurs résidences pourront continuer à rester sur le territoire italien; ils jouiront des immunités qui leur sont dues d'après le droit international, même si leurs Etats n'ont pas de rapports diplomatiques avec le l'Italie.  
Il reste entendu que l'Italie s'engage à laisser toujours libre, et dans tous les cas, la correspondance entre tous les Etats, y compris les belligérants et le Saint-Siège, et *vice-versa*, ainsi que le libre accès des évêques de tout l'univers auprès du Saint-Siège. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à établir entre elles des relations diplomatiques normales, en accréditant un ambassadeur italien près le Saint-Siège et un nonce pontifical près l'Italie, lequel sera le doyen du corps diplomatique, aux termes du droit coutumier reconnu par le Congrès de Vienne dans l'acte du 9 juin 1815 . . . .
- 14.—L'Italie reconnaît au Saint-Siège la pleine propriété du palais pontifical de Caltel-Gondolfo, avec toutss les dotations, attenances et dépendances . . . .
- 21.—Tous les cardinaux jouissent en Italie des honneurs dus aux princes de sang . . . .
- 22.—A la demande du Saint-Siège et par une délégation qu'il pourra donner, soit dans chaque cas, soit d'une manière permanente, l'Italie verra sur son territoire à la punition des délits qui seraient commis dans la Cité du Vatican . . . .



Le Saint-Siège remettra à l'Etat italien les personnes qui se seraient réfugiées dans la Cité du Vatican, accusées d'actes commis en territoire italien qui seraient reconnus délictueux par les lois des deux Etats . . . .

- 24.—Le Saint-Siège, en ce qui touche la souveraineté qui lui appartient, même dans le domaine international, déclare qu'il veut demeurer et demeurera étranger aux compétitions temporelles entre les autres États et aux réunions internationales convoquées pour cet objet, à moins que les parties en litige ne fassent un appel unanime à sa mission de paix, se réservant en chaque cas de faire valoir sa puissance morale et spirituelle. En conséquence, la Cité du Vatican sera toujours et en tous cas considérée comme un territoire neutre et inviolable.

#### *Convention financière*

1. L'Italie s'engage à verser, à l'échange des ratifications du traité, au Saint-Siège, la somme de 750 millions de liras italiennes . . . .
2. Le Saint-Siège déclare accepter le versement ci-dessus à titre de règlement définitif de ses rapports financiers avec l'Italie résultant des événements de 1870.