

# Le Saint-Siège et la diplomatie

par

Monseigneur Francesco Follo

Observateur Permanent du Saint Siège auprès de l'UNESCO

18 Février 2016

Le retour de la Diplomatie

Maison de l'UNESCO

Mon intervention sur le Saint-Siège et son action diplomatique sera articulée autour de deux points principaux :

- Le premier point invitera à un parcours de certaines de ses **étapes historiques** les plus importantes afin de mieux comprendre l'actualité de la diplomatie du Saint-Siège ;
- Le second point montrera principalement certains exemples liés à la **diplomatie actuelle** du Saint-Siège, en particulier la diplomatie multilatérale et celle qui est communément appelée la diplomatie du Pape François.

## 1 ETAPES HISTORIQUES.

Il est important préciser que le sujet qui se met en relation avec les acteurs de la communauté internationale n'est pas l'Eglise Catholique comme collectivité des croyants ni l'Etat du Vatican - minuscule Etat qui avec son territoire garantit la liberté spirituelle du Pape - mais plutôt le Saint-Siège, c'est-à-dire le Pape et la Curie Romaine. Il représente l'autorité spirituelle et universelle, centre unique de communion, sujet souverain de droit international de nature religieuse et morale.

L'article 361 du Code de Droit Canonique précise que le Saint-Siège est constitué par le Pape mais aussi par la Secrétairerie d'Etat, le Conseil pour les Affaires Publiques de l'Eglise et autres organes de la Curie Romaine.

La Curie constitue l'administration centrale de l'Eglise et le Pape y recourt normalement afin de traiter *les questions de l'Eglise universelle* ; elle exerce son activité en son nom et sous son autorité pour le bien et le service des Eglises. D'ailleurs, le canon 113 §1 précise que « l'Eglise Catholique et le Siège Apostolique sont des personnes morales par ordination divine même (ex ipsa ordinatione divina) ». Cela signifie que le Saint-Siège, en tant qu'institution mise au service du ministère de communion confié par Jésus Christ à Pierre, existera, même réduit à la seule personne du Pape, jusqu'à la fin des siècles.

Cette définition théologique et canonique est renforcée par sa condition juridique: le rôle joué par le Saint-Siège sur la scène internationale est justifié par le fait qu'il représente la suprême autorité de l'Eglise Catholique qui est en retour titulaire d'un vrai statut international à travers le Saint-Siège

Il est intéressant, je disais, de questionner l'histoire pour découvrir que le contact entre le Saint-Siège et la communauté internationale est né dans un contexte ecclésial spécifique - la célébration des conciles œcuméniques -, donc bien avant que les Papes bénéficiaient d'un vrai pouvoir temporel.

En effet, la figure du Nonce Apostolique, au sens moderne du terme comme Ambassadeur du Pape chargé d'une mission ecclésiale (auprès d'une église locale) et diplomatique (accrédité auprès d'un gouvernement) était déjà présente dans l'année 453 à la fin du Concile de Calcédoine. En effet, dès que le Concile prit fin, le Pape Saint Léon le Grand demanda à son attaché Julien de Cos, qui avait suivi tous les travaux conciliaires, de rester sur place pour aider à la mise en place des décisions prises au sein de l'assemblée. Pour cette raison, il lui donna deux lettres de créance: une pour

l'accréditer auprès de la hiérarchie locale, représentée par le Patriarche Marciano et une autre pour l'accréditer auprès de l'Empereur de Constantinople Théodose.

Ensuite, les *apocrisiaires*<sup>1</sup> apparurent, et à la fin du IX<sup>ème</sup> siècle, les *legati nati*, que Rome envoya aux différentes nations, bénéficièrent d'une grande marge de manœuvre face aux autorités civiles locales par rapport aux clercs résidant localement.

Pendant le XVI<sup>ème</sup> siècle, il y eut un changement substantiel dans la vie internationale : l'apparition de l'Etat-Nation qui acquit une personnalité propre et bien définie à partir de ce moment. Il entra en collision avec ses voisins de façon progressive et toujours plus violente et la diplomatie s'adapta à ce nouvel état des choses : l'agent secret fut remplacé par l'agent informateur qui se faisait connaître afin de gagner la confiance de ses interlocuteurs.

Les princes adoptèrent la formule mise en place par la République de Venise à travers les instituts de crédit ou les agences commerciales ; de façon analogue, les représentants diplomatiques qui arrivaient en grande pompe, avaient leur propre résidence et chancellerie.

Les Papes s'adaptèrent à la nouvelle situation et ils s'inspirèrent eux aussi au modèle vénitien.

De ce fait, les premières nonciatures apostoliques firent leur apparition avec un archevêque envoyé depuis Rome en charge de la mission en 1500 à Venise et Paris, et en 1513 à Vienne.

L'intuition que le Pape Clément XI eut lors de la fondation en 1701 de « l'Académie des Nobles ecclésiastiques » est digne de mention ; son but était de former des jeunes clercs à la mission de représentants pontificaux. Depuis trois siècles, l'Académie ecclésiastique a son siège au Palais Severoli, place de la Minerve à Rome.

Les rapports fournis par ces nonciatures traitaient principalement sujets religieux contrairement à ce qui se dit. Après la Réforme, les diplomates pontificaux s'occupaient des intérêts spirituels de l'Eglise dans le contexte de la Réforme catholique commencée par le Concile de Trente en 1545. Ils assuraient le respect et l'application des normes canoniques et souvent, ils défendaient aussi la liberté de l'Eglise face aux revendications des princes.

La diplomatie pontificale a toujours été un moyen technique dont les Papes se sont servis pour assurer, et si nécessaire, défendre les droits des églises locales. Cela ne empêcha pas le Saint – Siècle, aux XVII<sup>ème</sup> et XVIII<sup>ème</sup> siècles, de prendre part notamment aux négociations de paix, des Traités de Münster en 1648, de Westphalie en 1648, de la Paix de Pyrénées en 1659, de la Paix d'Aix-la-Chapelle en 1668, au Traité d'Utrecht en 1713, de Rastatt en 1714, ou voire d'organiser la résistance contre les Turcs.

Si, après le Traité de Westphalie, et encore plus au cours du XVIII<sup>ème</sup> siècle, l'action diplomatique pontificale s'atténua un peu à cause des invasions répétées des Etats pontificaux, il fallut attendre le Congrès de Vienne en 1815 pour que l'Etat pontifical regagne toute sa splendeur.

Il est intéressant d'observer que la reconnaissance unique attribuée au Pape (qui à cette époque-là était encore le souverain temporel) fut expliquée par le fait que le Pape était avant tout le Chef spirituel de l'Eglise Catholique, comme remarqua Talleyrand lorsqu'il présenta au comité de rédaction du Congrès une proposition, qui fut d'ailleurs approuvée sans aucune difficulté :

« en respectant les principes religieux et les puissances catholiques (notamment l'Autriche, la France, l'Espagne et le Portugal) il n'y a aucun changement par rapport au Pape ».

Il s'agissait en effet de respecter le droit de prééminence du représentant pontifical.

Il émerge de ce rétrospectif historique que la communauté internationale a tenu en considération la Papauté comme puissance morale *sui generis*.

---

<sup>1</sup> Apocrisiaire du mot grec apokrisiarios, légat.

Les événements qui ont suivi confirment d'ailleurs cette vision : entre 1870 et 1929 (année où l'Etat du Vatican fut créé) les Papes furent dépouillés de tous les pouvoirs temporels mais ils continuèrent à exercer le droit actif et passif de légation. Comme l'a écrit Jean Gaudemet « l'épreuve fut la preuve ».

A partir du haut Moyen-Age, personne n'a contesté la légitimité internationale du Saint-Siège, ni l'Union des républiques socialistes soviétiques, ni la République populaire de Chine aujourd'hui. Il n'y a aucun doute que le Saint-Siège fasse partie de droit de la communauté internationale, et on peut bien l'affirmer en faisant référence aux données numériques: lors de l'élection du Pape Jean-Paul II au trône papal, le Saint-Siège entretenait les relations diplomatiques avec 84 Pays, et en 2016, ce nombre était de 180 Pays.

De ce fait, le Saint-Siège, qui bénéficie de la personnalité juridique internationale, se présente comme une autorité morale, souveraine et indépendante qui prend part aux relations internationales. Son action à l'intérieur des Nations, autant que autorité morale, mire à la promotion d'une éthique des rapports parmi les différents acteurs de la communauté internationale.

## 2. LA DIPLOMATIE ACTUELLE

Le second argument de ma présentation porte particulièrement sur certains exemples liés à la diplomatie du Saint-Siège d'aujourd'hui, notamment à ce qu'on peut définir la diplomatie du Pape François

D'abord, comme déjà souligné, le Saint-Siège un sujet souverain de droit international, constitue une **FUSION DE MONDIAL ET LOCAL** qui implique trois entités :

- 1) l'Eglise Catholique ;
- 2) l'Etat du Vatican qui constitue le support physique du
- 3) Saint-Siège.

L'Eglise Catholique agit sur la scène mondiale : Elle est une institution religieuse internationale regroupant plus d'un milliard 200 millions de fidèles qui reconnaissent le Pape come guide spirituelle et morale. Elle est apte à rejoindre presque tous les endroits de la planète avec ses églises, ses écoles et ses hôpitaux. Elle est interlocutrice privilégiée avec les autres religions, notamment le Judaïsme et l'Islam et bénéficiaire d'une intense expérience dans le dialogue interreligieux.

Le Saint-Siège, de son côté, dispose d'un corps diplomatique estimé et muni de vue et ouïe très fins, et d'ailleurs, il peut compter sur un très fort réseau dans le monde, plus fort que n'importe quel autre corps diplomatique grâce à ses 180 relations diplomatique et aussi son réseau d'évêques, des membres du clergé et des fidèles dans toutes les régions du monde entier. Le Saint-Siège est au courant de tout ce qui se passe dans le monde au niveau gouvernemental et au niveau du terrain. Il bénéficie d'un extraordinaire accès au plus haut niveau politique dans presque tous les Etats et Il connaît qui est en charge de quel rôle dans les communautés de foi diffusées dans le monde.

**Par ailleurs, LE SAINT-SIÈGE EST UN INTERLOCUTEUR NEUTRE, IMPARTIAL ET ESTIME.** En plus de son action au niveau mondial, le Saint-Siège a un rôle central dans le débat intellectuel et moral au sens le plus vaste, voire mondial, là où la religion et la politique publique s'unissent.

Aujourd'hui, on assiste à la renaissance de la religion comme facteur influent dans la vie publique, la politique publique et les affaires internationales. Le Saint Siège est tenu en considération dans le monde religieux et des idées. Il exerce une influence stabilisante de première importance dans le

débat mondial entre foi et politique. Grâce à sa neutralité internationale, le Saint-Siège entretient un dialogue important et il constitue un interlocuteur fondé de nombreux groupes d'Etats africains, du Moyen-Orient, des Amériques, de l'Europe et de l'Asie. Cette présence globale et l'expérience qu'elle comporte démontrent que la pensée du Saint Siège sur une vaste gamme de thèmes et secteurs différents, qui transcendent les sujets ordinaires de politique étrangère, est influente. Son rôle d'interlocuteur a été évident en plusieurs cas au cours de son histoire. Le Saint Siège a joué plusieurs fois le rôle d'arbitre international en déroulant un travail de médiation discret mais efficace

Quelques exemples pris dans les des 150 dernières années:

à partir de la première intervention pendant la guerre franco-prussienne de 1870,

suivi par les arbitrages entre Allemagne et Espagne pour les îles Carolines en 1885;

l'intervention pour régler le différend entre l'Angleterre et le Portugal sur les frontières du Congo en 1890 ;

l'arbitrage entre l'Equateur et le Pérou pour leurs frontières en 1893 ;

la médiation proposée entre l'Angleterre et le Venezuela pour les frontières de la Guyane en 1894 ;

l'arbitrage entre Haïti et la République Dominicaine en 1895 ;

l'appel du Pape à l'empereur Menelik d'Ethiopie pour le prisonniers de guerre italiens en 1896 ;

l'intervention pour empêcher la guerre entre les Etats-Unis et l'Espagne pour la question de Cuba en 1898 ;

l'arbitrage pour le différend entre l'Argentine et le Chili pour leur frontières depuis 1900 à 1903 ;

l'accord entre la Colombie et le Pérou de soumettre à l'arbitrage du Pape les conflits intérieurs en 1905 ;

l'arbitrage sur la possession de dépôts en or dans le différend entre le Brésil et le Pérou de 1909 à 1910 ;

l'arbitrage offert à l'Argentine, le Brésil et le Chili en 1914 ;

la médiation dans le différend entre le Chili et l'Argentine pour le canal de Beagle de 1978 à 1984 ;

l'intervention du Pape pour le rapprochement entre les Etats-Unis et Cuba en 2015.

Un exemple de médiation que je voudrais mettre en relief est la médiation de Pape Jean XXIII à l'occasion de la crise des missiles de Cuba :

Le 25 octobre 1962, le Pape adressa aux peuples du monde et aux gouvernants un radio message avec un appel en faveur de la paix dans le monde. Le radio message fut diffusé par Radio Vatican et diffusé en différentes parties du monde.

A cet égard, le Pape Jean XXIII écrit une lettre au président soviétique Khrouchtchev dans laquelle il l'exhortait à prouver concrètement l'intérêt de l'Union Soviétique à préserver la paix. Le Pape Jean XXIII s'adressa au président soviétique avec ces mots : « Si vous aviez le courage de réclamer les installations de missiles, vous prouveriez votre amour non seulement pour votre nation, mais pour la famille humaine tout entière. Vous passeriez à l'histoire comme un des pionniers d'une révolution de valeurs basées sur l'amour. Vous pourriez affirmer ne pas être religieux, mais la religion n'est pas un ensemble de règles, mais plutôt l'engagement à l'action dans l'amour de toute l'humanité, amour qui, lorsqu'il est authentique, s'unit à l'amour de Dieu si bien que, même si on n'en prononce pas le nom, on est religieux ».

J'ai décidé de citer cet exemple car on peut dire qu'à partir de ce premier pas vers une amélioration des rapports avec l'Union Soviétique, on aura ensuite des rapprochements successifs qui culmineront avec l'Ostpolitik de Pape Paul VI et notamment de Jean Paul II.

Un exemple plus récent de médiation est l'intervention de Pape François afin de favoriser le dégel des relations entre les **Etats-Unis et Cuba**. Les deux chefs d'Etat ont publiquement remercié l'intervention du Pape pour la fin de ce dégel duré 55 ans.

Le Saint-Siège se présente d'ailleurs comme un *faiseur d'opinion* mondial. Bien qu'il s'agisse d'un Etat extrêmement petit sur le plan géographique (44 ha), l'Etat du Vatican où est situé le Saint-Siège est une entité souveraine avec un rayon d'action exceptionnellement vaste dans le monde qui touche beaucoup plus qu'un sixième de la population mondiale (c'est à dire les catholiques) ; la papauté est un des premiers faiseurs d'opinion dans le monde.

Sa respiration internationale montre que le Saint-Siège a la capacité de former et d'influencer questions d'intérêt mondial. Développements, événements, discours et déclarations du Saint Siège et du Pape sont suivis de près par les médias et par l'opinion publique internationale. On peut rappeler le rassemblement sans précédent de chefs d'Etats et des leaders pour les funérailles du Pape Jean-Paul II, en plus de la présence de presque 5 millions de personnes.

Le Pape François a marqué son passage de manière très forte tout au long de tous ses voyages apostoliques, 12 depuis le début de son Pontificat. A titre d'exemple, le choix de rencontrer le Patriarche Kiril à Cuba a une forte valeur symbolique. Je cite ici certains passages significatifs de la déclaration « Nous adressons un fervent appel à toutes les parties qui peuvent être impliquées dans des conflits afin qu'elles démontrent bonne volonté et s'assoient à la table des négociations. » et encore « Dans cette époque inquiétante le dialogue interreligieux est incontournable ».

Encore, le 17 février 2016, l'information de la rencontre au programme entre le pape et l'Imam d'AL Azar.

Enfin, il est important de faire référence au rôle du Saint-Siège dans la diplomatie multilatérale.

Le Saint-Siège par le biais des Missions d'Observation Permanentes est accrédités auprès des toutes les agences des Nations Unies ainsi que auprès de l'Union Européenne, du Conseil de l'Europe. Il participe aussi aux activités d'autres Organisation notamment l'Organisation des Etats américains et la Ligue des Etats arabes<sup>2</sup>.

C'est dans ce contexte que le Saint Siège se pose comme un acteur *super partes* qui affiche son autorité morale plutôt que politique. A ce propos, dans son intervention aux Nations Unies en 1965, Paul VI souligna le rôle de l'Eglise en tant qu'*experte en humanité*.

Si on compare le Code de Droit Canonique qui indique parmi les tâches du Représentant Pontifical celle de « se mettre en œuvre pour promouvoir tout ce qui regard la paix, le progrès et la coopération entre les peuples » (can. 364,5) et le Préambule de l'Acte constitutif de l'UNESCO qui récite « Que les guerres prenant naissance dans l'esprit des hommes, c'est dans l'esprit des hommes que doivent être élevées les défenses de la paix » on peut remarquer le parallélisme de pensée entre les deux entités.

En effet, au niveau international, l'action du Saint-Siège retrouve un terrain encore plus vaste : l'Unesco est toujours une scène privilégiée où on peut discuter de plusieurs sujets qui, ensuite, peuvent rejoindre le monde entier.

Afin de démontrer que le Saint Siège n'est pas un pouvoir temporel avec des objectifs politiques mais, comme je le disais, une autorité morale, il suffit de rappeler qu'il n'est pas Etat membre auprès de l'UNESCO, c'est-à-dire qu'il n'a pas droit de vote, mais qu'il bénéficie justement du statut d'Observateur, ce qui lui permet d'être au-dessus des parties et d'exercer le droit de parole.

---

<sup>2</sup> La liste complète des relations bilatérales du Saint-Siège ainsi que la liste des Organisations Internationales où le Saint-Siège est présent, est disponible à l'adresse suivant : [http://www.vatican.va/roman\\_curia/secretariat\\_state/documents/rc\\_seg-st\\_20010123\\_holy-see-relations\\_fr.html](http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/documents/rc_seg-st_20010123_holy-see-relations_fr.html)

On pourrait dire qu'il exerce une fonction uniquement *prophétique* dans le sens biblique de l'expression. A ce propos, les silhouettes blanches de Paul VI, Jean-Paul II, Benoit XVI et François à la tribune du Palais de Manhattan sont toujours des images fortes et porteuses de signification ;

Mais qu'est-ce qu'il dit le Saint Siège aux membres des Nations Unies ?

- **Les Nations sont toutes pareilles** : il n'y a pas de grandes et petites Nations. Toutes ont la même dignité. Chacune a le droit de sauvegarder et défendre la propre indépendance, identité culturelle et de conduire ses affaires en autonomie et indépendance.

Mais les Nations sont aussi solidaires. Le Pape utilise souvent l'expression « famille des Nations » et de ce fait, il existe aussi un « bien commun international ».

Dans ce contexte **la guerre doit toujours être refusée** et la **priorité** doit être donnée à **la négociation et à l'utilisation des moyens juridiques**.

L'action du Saint-Siège a pu, ainsi, contribuer plusieurs fois à créer une ambiance de grande confiance parmi les partenaires internationaux et à plaider pour la formation d'une nouvelle philosophie des rapports internationaux qui devrait conduire :

- à une réduction progressive des dépenses militaires ;
- au désarmement effectif ;
- à la promotion de l'éducation pour tous, une éducation inclusive et de qualité ;
- au respect des cultures, des traditions religieuses et de la liberté religieuse ;
- à la solidarité avec les pays pauvres, en les aidant à être eux-mêmes les artisans de leur propre développement.

En parlant des organisations internationales, permettez-moi de proposer une réflexion qui est rarement présentée dans les débats. Il s'agit de deux modèles d'organisation internationale, le premier représenté par l'Organisation des Nations Unies qui voit les pays garder leurs prérogatives étatiques et constituer l'organisation à travers un traité. Dans le second modèle, en revanche, on ne peut plus parler d'organisation mais plus correctement de communion, lorsque les parties, les diocèses de tout le corps sont en communion avec le diocèse de Rome, avec le Pape de l'Eglise universelle.

Si dans le premier cas on parle d'organisation internationale, dans le second on pourrait plutôt imaginer un exemple d'organisation transnationale.

Finalement, j'espère d'avoir été suffisamment convaincant dans ma démonstration du fait que le Saint-Siège est au service des hommes et des Nations pour les aider à marcher ensemble sur les chemins de la vie et de l'espoir. En s'adressant au Corps Diplomatique venu présenter au Saint-Père ses meilleurs vœux pour le début de la nouvelle année, celui-ci lui précisait que « la raison d'être du Saint-Siège au sein de la communauté des nations est d'être la voix que la conscience humaine attend sans diminuer pourtant la contribution des autres traditions religieuses ».

Ce service de la conscience est aussi la seule ambition des diplomates pontificaux qui cherchent par leur présence, leur action et à travers la médiation des moyens diplomatiques à convaincre ceux qui détiennent la responsabilité des sociétés que la violence, la peur, le mal, la méfiance et la mort ne peuvent pas avoir le dernier mot. Ceux qui ont une certaine familiarité avec la religion chrétienne ne s'étonneront pas : le chrétien, en effet, ne croit pas à la fatalité de l'histoire. Il sait qu'avec l'aide de Dieu, l'homme peut changer le chemin du monde.

Pour cette raison, le Saint-Siège ne se fait pas promoteur du droit de la force mais plutôt de la force du droit. Dans la diplomatie du Pape François même le concept de miséricorde devient une

catégorie politique. La puissance de la miséricorde est apte à modifier la signification des procès historiques.

La portée authentique de l'attribution d'une valeur pas seulement religieuse mais aussi politique au concept de miséricorde a été amplement accueillie et pas simplement par le milieu ecclésial. A ce propos, deux exemples sont constitués par Mme. Samba-Panza, chef d'Etat de transition de la République du Centre-Afrique et par Mr Eugenio Scalfari, Fondateur et ancien Directeur du quotidien La Repubblica qui a ajouté « elles sont nombreuses les personnes qui considèrent le Pape François comme un esprit prophétique qui a une incidence sur la politique qui se base sur un esprit civique et sur le bien d'une communauté ».

Je veux conclure en citant une dernière anecdote qui permet de comprendre la puissance de la mission du Saint-Siège : à la fin de la Seconde Guerre Mondiale, quand la ville de Berlin avait été presque complètement détruite juste après la capitulation de l'Allemagne de Hitler, lorsque les soviétiques demandaient avec insistance auprès de quelle Nation était accrédité le Nonce Apostolique (Monseigneur Cesare Orsenigo, Ambassadeur du Saint-Siège) qui s'engageait pour défendre les victimes de guerre, le représentant français des Alliés répondit catégoriquement : « Auprès de sa Majesté la misère humaine ».

Monseigneur Francesco Follo