

Du fédéralisme en milieu centralisé : le cas du mode de gouvernance unitaire de l'Église catholique

Yves Palau

Yves Palau : Maître de conférences en science politique, Université de Paris-Est, LARGOTEC

Résumé :

Si l'Église catholique n'est pas de type fédéral, des éléments fédéraux en inspirent l'organisation au sein d'une structure qui demeure largement centralisée et hiérarchisée. Le développement de la synodalité et de la collégialité à tous les niveaux de l'institution ecclésiale, les relations complexes qui s'établissent entre Églises particulières et Église universelle peuvent être analysés comme autant d'éléments fédératifs présents au sein d'une structure qui ne l'est pas. Comment expliquer et surtout comment qualifier cette coexistence de deux principes fondamentalement contradictoires ? En fait, les deux principes, s'ils peuvent se trouver en tension, apparaissent surtout comme constitutifs l'un et l'autre d'une Église considérée comme « Peuple de Dieu » à la fois un et pluriel. Ce sont donc des facteurs théologiques - l'Église comme corps - et pastoraux - l'Église immergée dans une société perçue comme un organe vivant - qui nous semblent expliquer la présence dans l'institution ecclésiale d'un type particulier de fédéralisme que l'on peut qualifier d'organique.

La cause semble entendue, les principes qui organisent l'Église catholique sont univoques. Elle est gouvernée selon une structure centralisée, hiérarchisée avec à sa tête un chef, le pape. Celui-ci nomme aux fonctions les plus importantes au sein de l'Église et notamment les cardinaux et, seul ou en accord avec les autorités laïques locales, les évêques - ces derniers apparaissant en France comme des doubles cléricaux des préfets laïcs de la République, à moins que ce ne soit l'inverse - qu'il peut sinon révoquer du moins déplacer à sa guise et priver de toute influence¹. Plus encore, le pape concentre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et bénéficie d'une situation de monopole que lui confère le dogme de l'infaillibilité même si son usage reste exceptionnel². À cela s'ajoute une surmédiatisation de la personne du pape, notamment depuis Jean-Paul II qui ne manque pas de générer un mouvement d'identification presque exclusive de l'Église catholique à son chef, reléguant sinon totalement dans l'ombre du moins au second plan tous les autres clercs à l'exception de quelques contestataires, confirmant ainsi par contraste, encore un peu plus le caractère quasiment absolu du pouvoir pontifical. Trop d'exemples et d'illustrations viennent à l'esprit pour réduire cette description à une simple caricature. Tout juste s'autorise-t-on à nuancer ce propos en repérant certains signes de déconcentration ou de décentralisation dans cette organisation comme semble le suggérer le rôle joué par les évêques ou les assemblées diocésaines. Étudier ces signes pourrait être fécond mais notre propos se voudra plus radical.

Nous émettons en effet l'idée que l'Église catholique s'appuie dans son organisation sur d'autres principes et modèles que celui de la centralisation hiérarchique. Telle est notre hypothèse : l'Église catholique loin d'obéir à un seul modèle d'organisation nous paraît s'en nourrir en fait de deux dont la dualité se résout dans un troisième qui lui donne sens : le plus connu et probablement le modèle dominant, est celui déjà évoqué, l'autre en contrepoint mineur peut-être, mais présent dans toute l'organisation ecclésiale fait largement place à la pluralité, la diversité des rites, des fonctions, des

positions au sein de l'Église empruntant certains éléments au fédéralisme. Ces deux modèles se fondent à leur tour dans un troisième, celui de la communion et de la référence à une conception organique de la structure ecclésiale qui incorporent centralisation et pluralisme, hiérarchie et collégialité dans une sorte de fédéralisme organique, en d'autres termes un fédéralisme comme modalité particulière de l'unité. Cet oxymore n'est qu'apparent. S'il est habituel d'opposer parmi les types d'États ceux qui sont unitaires et ceux qui sont des fédérations le recours à cette typologie ne permet pas de rendre compte de la réalité de l'organisation ecclésiale dont les fondements spirituels renvoient à une «ecclésiologie de communion» réactivée par Vatican II³.

La référence à des éléments s'inspirant du fédéralisme peut surprendre pour qualifier un des principes organisationnels de l'Église catholique d'autant que celle-ci ne le revendique pas voire s'y montre explicitement défavorable. Patrick Valdrini, ancien recteur de l'Institut catholique de Paris le conteste même absolument, «(...) L'Église écarte pour elle-même l'organisation fédérale. Les Églises particulières ne sont pas des lieux souverains au sein de l'Église universelle»⁴. Il convient pourtant, nous semble-t-il, de ne pas s'arrêter à cette première déclaration. D'une part, parce que la manière de présenter le fédéralisme apparaît ici un peu rapide : le fédéralisme n'implique pas que les entités fédérées restent nécessairement souveraines, au contraire. La présence d'éléments fédéraux dans l'Église n'impliquerait donc pas la souveraineté des Églises particulières mais leur participation, en tant que telles à la souveraineté de l'ensemble, rôle que jouent par exemple dans le champ étatique les États fédérés à travers le Bundesrat allemand et le Sénat des États-Unis⁵. Plus encore on peut considérer le fédéralisme comme a-souverain voire anti-souverain si l'on reprend l'analyse dressée par Olivier Beaud de la Fédération, comme *entité politico-juridique* qu'il veut distinguer de la forme étatique : de la fédération «(...) il convient seulement de dire qu'elle n'est pas caractérisée par la souveraineté, mais au contraire par une série de principes qui sont en opposition avec celle-ci. On les rappellera ici pour mémoire : le principe de dualité fédérative (il y a deux puissances publiques dans une Fédération), le principe de parité fédérative (ces deux ordres juridiques fédéral et fédéré sont égaux), le principe de pluralité fédérative (il y a une fédération, mais nécessairement plusieurs États membres)»⁶. Sans entrer ici dans le débat portant sur la nature souveraine ou non de la fédération - la fédération est-elle réellement en opposition avec la souveraineté ou plutôt une modalité particulière d'organisation de celle-ci - il nous semble que si les principes énoncés par Olivier Beaud pour caractériser la fédération ne coïncident pas avec la structure ecclésiale, ils en inspirent plusieurs aspects importants, infirmant l'image monolithique souvent donnée de l'organisation de l'Église. Ce que nous nous efforcerons de démontrer ici, en mettant en évidence dans un premier temps ce qui dans l'organisation ecclésiale s'inspire de principes fédératifs puis comment celle-ci prend son sens dans une perspective plus large de type communial et que nous nommons un fédéralisme organique. À l'appui de notre tentative de démonstration, notre terrain d'analyse restera étroitement circonscrit : nous n'aborderons pas l'organisation de la cité du Vatican, un sujet en soi, et de manière plus discutable peut-être nous écarterons de notre propos le mode de gestion et le droit liturgique des différents rites d'Orient qui constituent pourtant aussi l'Église catholique pour nous concentrer sur la seule étude de l'Église catholique de rite romain⁷.

1. De quelques éléments fédératifs au sein de l'Église catholique

Si l'Église catholique ne repose pas sur des principes organisationnels caractérisés par la dualité de la puissance ni par ceux de parité entre les niveaux central et infra, tels que ceux utilisés par Olivier Beaud pour définir la Fédération, on peut en revanche démontrer qu'existe une certaine dualité,

que tempère son caractère inégalitaire, au sein de l'Église catholique ainsi qu'une pratique de la collégialité et du pluralisme juridique constituant autant d'éléments fédératifs dans un contexte général centralisé et hiérarchique.

1.1. Une dualité asymétrique au sommet de l'Église catholique et entre Églises particulières et Église universelle

Contrairement à l'idée la plus répandue et à l'impression souvent donnée par l'Église elle-même, l'autorité suprême de l'Église ne réside pas dans la seule personne du pape mais également en celle, collective, du collège des évêques. Certes, le pouvoir du pape peut être qualifié de souverain au sens où comme «(...) Évêque de l'Église de Rome (...) il possède dans l'Église, en vertu de sa charge, le pouvoir ordinaire, suprême, plénier, immédiat et universel qu'il peut toujours exercer librement»⁸. Ordinaire, signifie ici qu'il n'est pas le produit d'une délégation, suprême qu'il n'est pas soumis à quelque condition et limite que ce soit, immédiat qu'il est sans intermédiaire, plénier et universel qu'il s'adresse à toutes les Églises particulières au sein du catholicisme⁹. Pourtant, pour être souverain, le pouvoir pontifical n'est pas absolu au sens où il n'est pas monopolistique. Il partage en effet l'autorité suprême avec le collège, ou synode, des évêques, dont il est le chef, institué le 15 septembre 1965, par le *Motu proprio Apostolica sollicitudo*, édicté par Paul VI¹⁰. Ce synode n'exerce pas un pouvoir égal à celui détenu par le pape dans la mesure où si le souverain pontife peut exercer son pouvoir librement et sans le collège des évêques, ce dernier ne peut exercer son pouvoir sans le pape et moins encore contre lui. Nous ne sommes donc pas en présence d'une dyarchie, le pape étant le chef du collège des évêques. Mais nous ne sommes pas pour autant en présence d'une monarchie absolue. Composé de membres élus par les conférences nationales des évêques, de membres nommés par le pontife romain ainsi que de membres élus d'instituts religieux cléricaux, le synode est bien la manifestation de la pluralité de l'Église catholique d'autant que participent à cette assemblée des patriarches et tous les hiérarques qui président les Églises *sui iuris*. Il est considéré comme une institution permanente, même si ses réunions ne le sont pas. Il se réunit et entre en fonction uniquement quand le souverain pontife estime nécessaire ou opportun de consulter l'épiscopat mais il est doté d'une Secrétairerie générale qui assure une activité constante entre les réunions du synode et qui est composée de membres élus par le synode et de membres nommés par le pape. La mise en place de cette structure de gouvernement à la suite des réflexions menées dans le cadre de Vatican II illustre la volonté de développer une collégialité dans la prise de décision au plus haut niveau et de représenter au sommet de l'Église universelle les Églises particulières dont chaque évêque est le chef. Ce sont donc bien les Églises particulières qui sont associées, non pas à titre individuel mais de manière collective et à titre consultatif, à l'exercice du pouvoir suprême de manière certes irrégulière mais fréquente et sur des thèmes particulièrement importants pour l'Église. Depuis la décision de leur création en 1965, onze assemblées générales ordinaires, deux assemblées générales extraordinaires et huit assemblées générales spéciales (liées à un territoire déterminé, le plus souvent un continent) se sont tenues. On ne peut donc déduire du caractère second et du pouvoir consultatif du collège des évêques, une absence de participation réelle au gouvernement de l'Église. Le rôle des évêques au niveau central se prolonge en outre par la participation de certains d'entre eux à l'activité des dicastères, structure permanente de gouvernement de l'Église universelle et composée de la Secrétairerie d'Etat et des neuf congrégations. Des évêques sont membres de ces dicastères et peuvent les présider¹¹. Comme composante de la curie romaine, chaque dicastère a vocation à intervenir sur ce qui constitue une partie des compétences du souverain pontife. La participation des évêques à ces structures qui marquent l'unité de l'Église signifie donc qu'ils ne sont pas seulement perçus

comme les chefs d'Églises particulières mais comme habilités à participer pleinement en cette qualité au gouvernement de l'Église universelle.

Pour comprendre le rôle et la place des évêques au sommet de l'organisation ecclésiale c'est-à-dire du point de vue de l'Église universelle, il faut considérer les Églises particulières non pas comme de simples découpages territoriaux au service de l'action de l'Église universelle mais comme des entités «(...) dans lesquelles et à partir desquelles existe l'Église catholique une et unique»¹². Chaque Église particulière est «(...) une structure juridique organisée hiérarchiquement autour d'un office (...)»¹³. Ses formes peuvent être diverses manifestant un souci de rendre compte de la diversité et même de la pluralité qui caractérise l'Église catholique : diocèses, cas le plus fréquent mais également prélatrice et abbaye territoriales, vicariat, préfecture et administration stable apostoliques. Même si ces Églises particulières disposent d'un ressort territorial elles sont d'abord et avant tout conçues comme une portion déterminée du Peuple de Dieu renvoyant ainsi non seulement à un territoire mais également à une population de sorte que cette portion «constitue une Église particulière dans laquelle se trouve vraiment présente et agissante l'Église du Christ, une, sainte, catholique et apostolique»¹⁴. Le fait qu'elles soient dotées en outre d'une entité juridique et d'une organisation interne structurée et hiérarchisée nous semble pouvoir conduire légitimement à voir en chaque Église particulière un ordre juridique fédéré auprès de l'ordre juridique fédéral que constitue l'Église universelle. Il ne s'agit pas là en effet d'une simple structure déconcentrée puisqu'elle est disposée de sa propre entité juridique, ni même d'une structure décentralisée dans la mesure où chaque Église particulière est considérée comme une partie d'un tout, l'Église universelle, et ce tout lui-même. Pourtant là encore la dualité est inégalitaire. Le Pape dispose en effet seul du pouvoir suprême d'ériger les Églises particulières et le cas échéant d'en modifier les limites territoriales¹⁵.

Il n'en reste pas moins que la situation inégalitaire manifestée par le pouvoir suprême du pape pour l'érection des Églises particulières, relativise mais n'annule pas la prise en compte d'une certaine dualité de l'Église, les Églises particulières étant constitutives de l'Église universelle dans la mesure où les Églises particulières sont des entités structurées et organisées. L'évêque dispose, toute chose égale par ailleurs, vis-à-vis de l'Église particulière dont il est le chef de pouvoirs analogues à ceux du pape vis-à-vis de l'Église universelle, ce dernier étant par ailleurs évêque du diocèse romain.¹⁶

1.2. Coopérations, collégialité et pluralisme juridique

Le caractère profondément ambivalent du rapport entre Églises particulières et Église universelle fondé sur une dualité asymétrique en charge d'articuler exigence d'unité et prise en compte de la pluralité se lit aussi dans les structures intermédiaires qui les relient. Il en existe deux aux modalités tout à fait différentes quant à la philosophie qui les inspire. La première va dans le sens de la centralisation, et consiste en la formation de provinces ecclésiastiques qui ont à leur tête un archevêque, c'est-à-dire un évêque métropolitain nommé en cette qualité par le pape. Les provinces sont organisées par le niveau central et visent à regrouper plusieurs Églises particulières. Le pouvoir de l'archevêque consiste essentiellement sauf circonstances particulières «(...) à veiller à ce que la foi et la discipline ecclésiastique soient soigneusement observées et, s'il y a des abus, d'en informer le Pontife Romain»¹⁷. Il ne dispose d'aucun pouvoir de gouvernement en dehors de sa propre charge diocésaine ni ne dispose d'aucune autorité hiérarchique sur les évêques. Il peut convoquer un concile provincial avec l'approbation du Saint-Siège¹⁸.

La seconde structure intermédiaire entre Églises particulières et Église universelle a une tout autre signification, et s'inspire d'un esprit plus fédéral, ce sont les conférences épiscopales dont le rôle a été explicité et très nettement renforcé par le code de 1983¹⁹ et qui ont un caractère permanent, dotées d'un conseil réuni entre les sessions de la conférence épiscopale. Leur territorialité relève d'une double logique, celle pastorale des Églises particulières et celle politique des États nations. C'est en effet le cadre national donc territorial et laïc qui donne aux conférences épiscopales leur ressort territorial et c'est le code de 1983 qui lui donne sa place dans la structure hiérarchique de l'Église universelle. Mais à l'inverse du découpage en provinces qui relève d'une logique principalement descendante et centralisée, l'organisation des conférences épiscopales s'inspire d'une démarche plutôt ascendante : chaque conférence adopte ses propres statuts et choisit sa forme juridique, même s'ils doivent être approuvés par le Saint-Siège²⁰. Elle fédère les Églises particulières dans un cadre national au niveau de leurs chefs respectifs – qui disposent du pouvoir délibératif – et des évêques non diocésains aux voix consultatives. Ces conférences disposent d'un pouvoir législatif qui émane donc bien des Églises particulières. Les normes édictées sont appelées décrets généraux dont la portée peut être double : soit limitée au ressort territorial de la conférence épiscopale, le Saint-Siège se contente alors de les reconnaître c'est-à-dire de vérifier leur conformité avec les lois universelles sans qu'il soit engagé, soit une portée mixte qui engage également le Saint-Siège et nécessite alors son approbation. Cela signifie donc que les conférences épiscopales dont le ressort est territorial peuvent engager plus qu'elles mêmes c'est-à-dire le Saint-Siège. Elles disposent en outre d'un pouvoir plus général de légiférer soit lorsque ce droit leur est donné par le Saint-Siège soit lorsque tous les évêques ont donné leur consentement²¹. Les conférences épiscopales peuvent également proposer au Saint-Siège la constitution de régions ecclésiastiques dirigées par les évêques diocésains concernés qui regroupent plusieurs provinces ou mettent en place un découpage territorial. L'émergence des régions ecclésiastiques a progressivement comme le souligne P. Valdrini «(...) accentué le déclin de la possibilité d'une activité dans le cadre de la province ecclésiastique»²². Ainsi un découpage initié par les conférences épiscopales s'est-il progressivement substitué à celui initié par le niveau central, avec son consentement. La conférence épiscopale représente un type de regroupement inspiré de principes fédéraux avec la possibilité pour un ressort territorial particulier de participer en tant que tel à des actes de gouvernement engageant la responsabilité de l'Église universelle. Cette dimension est attestée par la possibilité offerte aux conférences épiscopales de convoquer, avec l'approbation du pape des conciles pléniers composés des évêques diocésains ou non et, avec voix consultative, de membres émanant des structures gouvernementales internes à chaque diocèse²³. Ces conciles disposent d'un pouvoir législatif, soumis à la reconnaissance du Saint-Siège, qui les autorise à «décider ce qu'il leur paraît opportun de réaliser pour le développement de la foi, pour conduire l'action pastorale commune, pour régler les mœurs, pour faire observer la discipline ecclésiastique commune, la promouvoir et la défendre»²⁴.

Ce principe fédéral se retrouve dans un autre domaine d'application, celui de la collégialité. Plus encore que le niveau central avec le collège des évêques et la curie, celui des Églises particulières développe une forte collégialité, d'origine médiévale mais redynamisée et transformée par le code de 1983. Cette collégialité renvoie moins à une logique démocratique qu'à la prise en compte de la pluralité des Églises et du pluralisme dans l'Église. Il s'agit de représenter la diversité des modes d'engagement des fidèles. Cette collégialité doit donc s'entendre à un double point de vue, entre clercs et entre ceux-ci et l'ensemble des fidèles. La pièce centrale du dispositif rénové semble être le synode diocésain qui comme celui des évêques se réunit à l'initiative de son chef, l'évêque en l'occurrence. Il ne dispose que d'un pouvoir consultatif, les pouvoirs législatifs, exécutifs et

judiciaires à l'échelle diocésaine étant concentrés entre les mains de l'évêque mais il est réuni pour préparer les actes les plus importants et leur donner un éclat particulier. Surtout, il témoigne de la diversité des formes d'engagement au sein de l'Église et de la volonté de les représenter auprès de l'évêque. Celui-ci est également obligatoirement assisté de deux assemblées, le conseil presbytéral composé pour au moins la moitié de prêtres élus et le collège des consultants qui constitue une sorte de gouvernement diocésain composé de prêtres nommés par l'évêque. S'ajoute à ces deux assemblées obligatoirement constituées une troisième qui ne l'est pas, le conseil pastoral associant clercs, séculiers et réguliers, et laïcs devant représenter la diversité, plus encore que le synode diocésain, à la fois des formes d'engagement et des conditions dans lesquelles vivent les fidèles : «On doit tenir compte des diverses régions, des conditions sociales et professionnelles et de la participation qu'individuellement ou collectivement les personnes ont à l'apostolat»²⁵. Nous sommes donc là, semble-t-il, en présence d'un fédéralisme agrégatif et horizontal - ce qui ne veut pas dire égalitaire - dont la fonction est de rassembler et d'organiser la diversité des types d'engagement dans l'Église qui s'ajoute à celui hiérarchique et vertical caractérisant les rapports au sommet de l'Église.

Un même souci de représentation de la diversité préside à la constitution des paroisses au sein du diocèse. Si, là encore, le critère territorial est le plus souvent dominant, il n'est pas exclusif et ne fait pas non plus de la paroisse une simple circonscription administrative. Il existe des paroisses personnelles - c'est-à-dire non territoriales - «(...) déterminées par le rite, la langue, la nationalité des fidèles d'un territoire, et encore pour tout autre motif»²⁶ qu'il s'agit donc là aussi de représenter au sein de l'Église particulière. À l'échelle paroissiale, on retrouve un même souci d'organisation collégiale, de représentation et de participation de la diversité qui rompt fortement avec l'image d'uniformité que peut donner l'Église catholique.

Les effets de cette synodalité, la légitimité acquise par l'accroissement des votes au sein des assemblées diocésaines, le développement de la collégialité ont été analysés comme tendant à favoriser un processus de renforcement du pouvoir des évêques vis-à-vis du niveau central et de «relocalisation de l'institution catholique»²⁷. Ainsi J. Palard, considère-t-il que le processus de transformation «prend d'abord la forme du passage tendanciel d'un mode d'organisation sectoriel à un mode d'organisation territorial (...) elle se manifeste corrélativement par un renforcement de l'instance diocésaine en tant que telle et par une (re)centralisation de son mode de gouvernement autour de la fonction épiscopale»²⁸. Ce processus tend à renforcer l'autonomie de l'évêque vis-à-vis des instances centrales de l'Église. Un constat similaire est dressé par S. Abbruzzese à partir de la situation italienne : «Le synode permet au diocèse de passer d'un statut d'instance locale d'un pouvoir central à un statut d'Église à part entière. Ce changement s'opère aussi dans les mots : ce n'est plus le diocèse de Casale, de Trente ou de Rome qui se réunit ou qui édite ses documents mais c'est l'Église de Dieu qui est à Casale, Trente ou Rome. L'accent est mis sur le caractère d'Église 'particulière'»²⁹.

Ce processus de reterritorialisation de l'Église catholique se traduit par le développement de ce que l'on peut appeler un pluralisme juridique. L'Église catholique distingue traditionnellement trois fonctions, les fonctions de gouverner, de sanctifier et d'enseigner. Nous nous intéresserons plus particulièrement ici à la première, autrement appelée dans le code de 1983, le pouvoir de gouvernement. Celui-ci se décompose, à son tour en trois fonctions, exécutives, législatives et judiciaires. Pourtant, cette distinction n'est pas analogue à celle traditionnellement formulée par les constitutions des États au sens où elle ne débouche pas sur une séparation des pouvoirs, ces fonctions étant le plus souvent exercées par la même personne, le pape et les évêques pour les cas

les plus fréquents. Ce qui est intéressant pour notre sujet est que les normes législatives ne sont pas organisées hiérarchiquement. Au sein des lois ecclésiastiques qui peuvent porter les noms les plus divers (*motu proprio*, constitution apostolique, bulle, coutume, décret - ce dernier terme que l'on retrouve aussi pour désigner un acte réglementaire), on doit distinguer les lois universelles des lois particulières. Cette distinction suggère un élément fédéral au sein du système ecclésial. Les premières sont prises par le pape ou par le synode des évêques dans le cas où il en a reçu l'autorisation du pape et peuvent concerner soit tous les fidèles (lois universelles générales) soit seulement une catégorie d'entre eux mais sur l'ensemble du territoire (lois universelles spéciales), les secondes peuvent être prises par le pape, ou chacun des évêques et s'appliquent aux personnes concernées selon le territoire dont elles sont résident mais non sur lequel elles sont. Les lois particulières ont donc une dimension mixte à la fois personnelle et spatiale : elles ne sont pas exclusivement territoriales car elles ne s'appliquent pas à tous ceux qui vivent sur un même territoire comme c'est le cas le plus souvent pour les normes étatiques. Si elles sont bien liées à un territoire elles s'appliquent à ceux qui résident sur un territoire même quand ils le quittent et *a contrario* ne s'appliquent pas à ceux qui sont seulement de passage sur ce territoire, de sorte que tous les fidèles vivant sur un même territoire ne sont pas soumis aux mêmes lois particulières. Ce refus de la généralité de la norme nous paraît révélateur, même s'il peut être marginal en pratique, d'une conception plus communautaire que territoriale du droit, combinant des critères spatiaux et des critères personnels et nous paraît indiquer la présence d'un élément fédéral qui remet en cause la vision centralisée de l'Église. On retrouve d'ailleurs une distinction analogue pour les actes administratifs dont certains sont généraux (décrets généraux exécutoires et instructions) et d'autres particuliers ou individuels (décrets et préceptes particuliers, rescrits, privilèges et dispenses).

Le développement de ces structures de coopération, de collégialité, de représentation de la diversité et le déploiement d'un certain pluralisme juridique s'inscrivent dans un cadre qui reste par ailleurs profondément centralisé et hiérarchique sans le remettre en cause mais sans s'effacer derrière lui. C'est cette situation contradictoire, si l'on raisonne en terme exclusivement institutionnel, que décrit P. Valdrini à propos de la synodalité dans l'Église :

«Elle lie d'une manière essentielle les différents types de participation à la mission que le Christ a confiée à l'Église, en articulant des principes constitutifs de l'organisation ecclésiale, égalité des fidèles et diversité des fonctions, devoirs et droits des fidèles et compétence de la hiérarchie, communion de l'Église tout entière et spécificité de l'Église locale, droit universel et droit particulier, office de primat et exercice de la collégialité»³⁰.

Cette situation qui peut apparaître contradictoire trouve sa signification dès lors qu'on l'inscrit dans une conception organique du fédéralisme, traduction institutionnelle de la nature spirituelle de l'Église.

2. Un fédéralisme organique de nature théologique et pastorale

Pour analyser la présence de ces éléments fédéraux au sein de l'organisation ecclésiale, il convient, nous semble-t-il, de se garder de deux erreurs d'interprétation contraires. Un excès de surinterprétation de ces éléments fédéraux qui conduirait à oublier la dimension très centralisée et hiérarchique qui caractérise aussi l'organisation ecclésiale. L'autre excès serait celui d'une sous-évaluation de ces éléments qui n'apparaîtraient plus que sous la forme d'une concession superficielle à la modernité. En fait, les éléments fédéraux (ré)activés dans le code de 1983 prennent sens non

pas en s'opposant aux principes plus traditionnels de l'Église hérités de la période tridentine et développés par Vatican I mais avec eux. Il convient, dans cette perspective, de se protéger d'une apparence ou d'une illusion : collégialité, synodalité et même procédure électorale ne renvoient pas nécessairement à des pratiques démocratiques. Même si l'Église ne peut pas plus que tout autre institution être totalement hermétique au déploiement de la culture démocratique que connaissent les pays occidentaux, il ne semble pas que nous soyons ici principalement en présence d'un processus d'acculturation, sinon de portée très limitée «(...) s'agissant d'une organisation religieuse fondée sur une révélation, au sein de laquelle, de ce fait, tout n'est pas négociable, ni révisable»³¹. Si la thèse de l'acculturation démocratique pour expliquer le développement des éléments fédéraux n'est pas la plus crédible, en tout cas pas à titre principal, ceux-ci nous semblent trouver leur raison d'être comme traduction de positions théologiques d'ailleurs traditionnelles et outils d'une nouvelle politique de présence au monde depuis Vatican II. Comme traductions théologiques et instruments pastoraux, les éléments fédératifs présents dans l'organisation ecclésiale renvoient à une conception organique beaucoup plus que démocratique du fédéralisme.

2.1. L'affirmation théologique du caractère organique des structures ecclésiales

Le code de 1983 ne se contente pas d'innover en matière synodale et de rester fidèle à la tradition avec le maintien de la hiérarchie et de l'unité, il ré(affirme) le caractère organique de la structure ecclésiale, dans la mesure où celui-ci traduit la dynamique du principe d'unité et de la diversité des fonctions. L'Église apparaît ainsi dans *Lumen Gentium* comme étant tout à la fois «le signe et le moyen (...) de l'unité de tout le genre humain»³². Cet organicisme est présent à plusieurs niveaux. On se contentera ici de n'en aborder que quelques uns des principaux aspects. Ce sont d'abord des arguments théologiques qui sont utilisés et qui fondent aussi bien ce qu'est l'Église que la manière dont elle doit s'organiser. Selon un raisonnement déductif classique, la constitution de l'Église est une traduction de sa nature théologique. Celle-ci est présentée par *Lumen Gentium*, qui reprend là l'encyclique *Mystici Corporis Christi* de 1943, dès son chapitre premier consacré au «Mystère de l'Église» comme étant le «Corps mystique du Christ» :

«Il [le Christ] a mystiquement établi ses frères, appelés d'entre toutes les nations, comme son propre corps. (...) de même que tous les membres du corps humain, pour nombreux qu'ils soient, ne forment cependant qu'un corps, de même en est-il des fidèles dans le Christ (cf. I Cor. 12, 12). La diversité des membres et des fonctions se vérifie également dans l'édification du corps du Christ.»³³

Dans cette perspective, la référence à la notion de Peuple de Dieu présente dès le chapitre suivant de *Lumen Gentium* ne peut se comprendre par analogie avec ce que serait le corps civique et électoral à la base de la démocratie et en qui réside la souveraineté mais doit être analysée comme désignant le sujet avec lequel le Christ scelle sa nouvelle alliance et qui lui sert «d'instrument pour la rédemption de tous»³⁴. Peuple pris en compte à travers une approche organiciste qui est particulièrement développée dans *Lumen Gentium* :

«(...) ce peuple doit, sans cesser d'être un et unique, s'étendre au monde entier et en tous les siècles afin que s'accomplisse le dessein de Dieu, qui au commencement créa la nature humaine une et voulut ensuite rassembler en un seul corps ses enfants dispersés. (...) chaque élément apporte aux autres et à toute l'Église ses propres dons; en sorte que le tout, comme chaque partie, profite du fait que tous communiquent entre eux et travaillent dans l'unité et sans restriction à la perfection

de l'ensemble. En conséquence, le Peuple de Dieu non seulement se rassemble à partir de divers peuples, mais il se compose en lui-même de catégories différentes».35

Ces principes théologiques ont une traduction institutionnelle et organisationnelle. La diversité organique du Peuple de Dieu légitime en effet dans un même mouvement l'existence des Églises particulières «(...) qui jouissent de traditions propres, sans préjudice du primat de la Chaire de Pierre qui préside à toute l'assemblée de la charité, qui protège les légitimes diversités et, en même temps, veille à ce que les différences ne nuisent point à l'unité, mais la servent»36 renvoyant à certains des éléments fédéraux précédemment évoqués et à une différenciation des charges confiées à chacun impliquant une constitution hiérarchique de l'Église :

«Les évêques assument donc la charge de la communauté avec leurs collaborateurs, les prêtres et les diacres, et dirigèrent à la place de Dieu le troupeau dont ils étaient les pasteurs, et cela comme maîtres de doctrine, prêtres du culte sacré, ministres du gouvernement de l'Église.»37

Cette dimension organique qui comporte une double dimension simultanément plurielle et hiérarchique, fédérale et centralisée se lit parfaitement dans le rapport qu'entretiennent ces trois composantes que sont chaque évêque pris individuellement, le collège des évêques et le pape :

«Le Pontife romain, comme successeur de Pierre, est le principe perpétuel et visible, le fondement de l'unité tant des évêques que de la masse des fidèles. Chaque évêque, de son côté, est le principe visible et le fondement de l'unité de son Église particulière, formée à l'image de l'Église universelle ; et c'est dans toutes ces Églises particulières et par elles qu'est constituée l'Église catholique, une et unique. Par conséquent chaque évêque représente sa propre Église et tous ensemble avec le Pape représentent l'Église entière dans le lien de la paix, de l'amour et de l'unité.»38

On retrouve une même approche centrée sur l'articulation entre le collège des évêques et le pape dans le décret *Christus Dominus* du 28 octobre 1965 qui perçoit le synode comme «(...) le signe que tous les évêques participent en une communion hiérarchique au souci de l'Église universelle»39. Cette notion de «communion hiérarchique» fait écho à l'analyse du cardinal Suenens pour qui «l'Église universelle n'est pas seulement ni d'abord une société d'individus, un groupement de cellules directement reliées à la tête, mais un corps composé d'organes diversement constitués ; elle est une communion d'Églises formant ensemble la *Catholica*»40.

2.2. Une présence au monde par capillarité

Les Églises ne constituent évidemment pas des organisations comme les autres : en tant que «(...) groupements religieux de domination qui ont besoin de la foi de leurs membres en leur légitimité et reposent sur la disposition et l'administration des biens religieux du salut»41, elles se fondent sur une dimension divine et traditionnelle. Cela ne les rend pas pour autant immuables dans la mesure où, au-delà de ces deux dimensions, les Églises s'organisent aussi en prenant en considération la manière dont elles peuvent remplir leur fonction dans la société à un moment donné. L'importance prise par les éléments fédéraux dans l'Église s'explique également dans cette perspective. Ainsi, le rappel précédemment formulé des arguments théologiques n'épuise-il pas l'analyse de la place que prennent les éléments fédéraux dans le code de 1983. Ceux-ci s'expliquent également par une autre raison qui touche à la manière dont l'Église entend être présente au monde. Tant que l'essentiel se jouait dans les rapports entretenus par le Saint-Siège avec les États, d'institution à institution, c'est-à-dire dans des relations de nature politique, une organisation reposant uniquement sur les

principes hiérarchiques et centralisés comportait surtout des avantages et ils se devaient même d'être renforcés dans le contexte de la réduction du pouvoir temporel de l'Église à partir du 19^e siècle. Ainsi s'explique en partie Vatican I. Ces principes produisent en revanche des effets plus limités dès lors que la présence au monde emprunte moins le chemin de la médiation étatique et institutionnelle et davantage celui d'une immersion dans la société par capillarité. C'est ainsi qu'étudiant l'articulation entre l'Église et son environnement, Jacques Palard considère que l'efficacité «(...) d'une stratégie de la présence ou de la reconquête [de l'Église] est conditionnée par la capacité d'adaptation des méthodes pastorales au contexte social et au modèle culturel des populations-cibles», donc par la prise en compte de leur diversité, mouvement qui n'apparaît en fait pas contradictoire avec une vision unitaire dans la mesure où «(...) c'est parce qu'il y a une telle diversité agissante que l'organisation continue à produire une unité parlante»⁴². Étudiant l'exercice du pouvoir religieux à l'échelle diocésaine, Jacques Palard considère ainsi qu'«au modèle autocratique de l'exercice de la fonction épiscopale naguère en vigueur succède progressivement un modèle de type fusionnel et communionnel»⁴³ que John Lynch décrit comme «une communion hiérarchique ayant le pape à sa tête»⁴⁴.

Ainsi, des facteurs pérennes de nature théologique et des exigences plus conjoncturelles liées au contexte dans lequel l'Église développe ses activités aujourd'hui convergent-ils pour renforcer la nature organique et traditionnelle du système ecclésial composée d'une dominante centralisée et hiérarchisée avec pour contrepoints mineurs des éléments fédéraux.

Quel sens donner à ceux-ci ? Il existe plusieurs sources d'inspiration théorique au fédéralisme. Il peut être de nature démocratique ou traditionnelle, d'inspiration socialiste, libérale ou chrétienne, reposer principalement sur un agencement juridique ou s'inspirer d'une vision du monde et de la place de l'institution dans ce monde. Les éléments fédéraux présents dans l'organisation ecclésiale renvoient davantage à la vision traditionnelle que démocratique de la société et promeuvent de ce fait un modèle organique. Ainsi que l'analyse Michel Bouvier «(...) c'est dans le modèle organique que la pensée traditionnelle affirme pouvoir réaliser ensemble l'institutionnalisation des différences et celle de l'unité»⁴⁵. Sa traduction organisationnelle prend la forme que nous désignons par le terme de fédéralisme organique dans la mesure où elle s'insère dans une conception organiciste et holiste de la société donc non-individualiste, en voulant ériger un système différencié articulé autour d'un centre commun. Pour cela, le fédéralisme organique remplit une double fonction : d'une part, ce fédéralisme joue un rôle de «passeur» entre tradition et modernité dans la mesure où il est censé répondre à une attente des croyants des pays occidentaux notamment, que Danièle Hervieu-Léger analyse en ces termes :

«(...) que la diversité des orientations et des expressions individuelles et collectives puisse bénéficier, dans l'institution d'une authentique reconnaissance (...) [imposant] à l'Église une nouvelle compréhension d'elle-même et de son rapport au monde»⁴⁶.

Nous sommes là en apparence dans le registre de «l'adaptation» de l'Église à la modernité, «adaptation» d'autant plus aisée qu'elle renvoie en fait à la conception traditionnelle paulinienne de l'Église pour laquelle :

«En effet, de même que nous avons plusieurs membres et un seul corps et que ces membres n'ont pas tous la même fonction, ainsi, sommes nous à plusieurs, un seul corps en Christ, chacun étant, pour sa part, un membre pour les autres.»⁴⁷

D'autre part, ce fédéralisme joue un rôle d'intégrateur en inscrivant cette attente contemporaine de reconnaissance dans une construction plus vaste qui reste finalement holiste dans une perspective communionnelle.

Ces éléments fédératifs constituent donc un pont entre une modernité dont ils intègrent certaines attentes et une tradition organique à laquelle ils restent en définitive fidèles. Ils relèvent du registre de la transcription et de la réinterprétation de thématiques traditionnelles dans le monde moderne⁴⁸. Thématique traditionnelle qui renvoie l'Église à son modèle, la cité céleste dont Augustin nous dit que tant :

«(...) qu'elle voyage sur la terre, [elle] attire des citoyens de toutes les nations et assemble autour d'elle une société composite, de gens de toutes langues, sans se préoccuper de la diversité de leurs mœurs, lois et institutions (...).»⁴⁹

Notes

¹ Approche que Daniel L. Seiler désigne par le terme «d'idéal-type préfectoralité» dans «Église préfectorale ou Église désenchantée», in PALARD (J) (dir.), *Le gouvernement de l'Église catholique. Synodes et exercice du pouvoir*, Paris, Le Cerf, 1997, p. 61-85.

² Il n'a été fait usage du dogme de l'infaillibilité pontificale qui remonte au concile Vatican I en 1870 qu'une seule fois en 1950 à l'occasion de la proclamation du dogme de l'Assomption de la Vierge Marie. Il n'en constitue pas moins une ressource symbolique considérable dont le pape a le monopole.

³ SUREAU (D.), *Pour une nouvelle théologie politique. Autour de Radical Orthodoxy*, Paris, Parole et Silence, 2008, p. 47-70. L'auteur cite à l'appui de sa démonstration les travaux de Benoît-Dominique de la Soujeole (*Introduction au mystère de l'Église*, Paris, Parole et Silence, 2006).

⁴ VALDRINI (P.) «À propos de la contribution de l'Église catholique au développement de la subsidiarité et du fédéralisme en Europe», *Revue d'éthique et de théologie morale, le Supplément*, n° 199, décembre 1996, p. 161.

⁵ Yoan Vilain qualifie l'articulation entre les länders et la fédération en RFA de double étaticité, *staatlichkeit*. VILAIN (Y.) «Acte I de la réforme du fédéralisme allemand : un lent et difficile accouchement», *Pouvoirs locaux*, n° 80, 1/2009, p. 117.

⁶ BEAUD (O.), *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, 2007, p. 424.

⁷ Encore cette étude sera-t-elle partielle. Si l'on reprend une distinction ancienne dans l'Église établie entre pouvoir d'ordre qui désigne les fonctions de sanctification des fidèles et d'enseignement et pouvoir de juridiction constitutive de la fonction de gouvernement, notre analyse ne portera que sur cette seconde fonction même si elles apparaissent comme tout à fait interdépendantes, comme le précise *Lumen Gentium*, «La consécration épiscopale, en même temps que la charge de sanctification confère aussi les charges d'enseigner et de gouverner» (LG, 21). Voir sur ce point : DORTEL-CLAUDOT (M.), *Églises locales, Église universelle. Comment se gouverne le peuple de Dieu ?*, Paris, éditions du Chalet, 1973, p. 93-102.

⁸ Canon 331, code de 1983. Toutes les références au code de 1983 sont issues du texte officiel et de sa traduction française par la Société internationale de droit canonique et de législations religieuses comparées avec le concours des Faculté de droit canonique de l'Université Saint-Paul d'Ottawa, Faculté de droit canonique de l'Institut catholique de Paris.

⁹ Voir VALDRINI (P.), DURAND (J-P.), ECHAPPE (O.), VERNAY (J.), *Droit canonique*, Paris, Dalloz, 1999, (2^{ème} édition), p. 125-126 pour plus de développements.

10 Décret apostolique pris par le pape de son «propre chef», le *motu proprio* peut donc être modifié ou supprimé de la même manière.

11 À titre d'exemple, après son élection au trône de Saint-Pierre, le cardinal Ratzinger nomma Mgr Joseph Lavada pour lui succéder à la tête de la Congrégation pour la doctrine de la Foi. Il sera créé cardinal peu de temps après. De même Mgr Angelo Amato est préfet de la congrégation pour les causes des saints.

12 Canon 368.

13 VALDRINI (P.), DURAND (J-P.), ECHAPPE (O.), VERNAY (J.), *op. cit.*, p. 141-142.

14 Canon 369.

15 «Il appartient à la seule autorité suprême d'ériger des Églises particulières ; celles-ci, une fois légitimement érigées, jouissent de plein droit de la personnalité juridique» (Canon 373). Le critère territorial apparaît comme le plus couramment utilisé : «En principe, la portion du peuple de Dieu qui constitue un diocèse ou une autre Église particulière sera circonscrite en un territoire déterminé de sorte qu'elle comprenne tous les fidèles qui habitent ce territoire». Mais il n'est pas le seul, d'autres spécificités peuvent être prises en compte pour d'autres catégories d'Églises particulières notamment «(...) là où au jugement de l'autorité suprême de l'Église après qu'elle ait entendu les conférences des Évêques concernées, l'utilité s'en fait sentir, des Églises particulières distinctes par le rite des fidèles ou pour toute autre raison semblable pourront être érigées sur ce territoire» (Canon 372 § 1 et 2).

16 Cette fonction est bien sûr essentiellement symbolique mais elle a pour effet de rappeler que l'autorité du pape sur les évêques est celle d'un *primus inter pares* et non fondée sur une différence de nature entre lui et eux.

17 Canon 436 § 1.

18 Canon 439 § 1.

19 Code promulgué par Jean-Paul II qui s'inscrit dans la perspective tracée par Vatican II d'une Église-peuple de Dieu et qui est conforme à la constitution de 1964 *Lumen Gentium*.

20 Canon 451.

21 Canon 455 § 4.

22 VALDRINI (P.), in VALDRINI (P.), DURAND (J-P.), ECHAPPE (O.), VERNAY (J.), *op. cit.* p. 189.

23 Canon 439 § 1.

24 Canon 445.

25 VALDRINI (P.), DURAND (J-P.), ECHAPPE (O.), VERNAY (J.), *op. cit.* p. 161. Le Canon 512 § 2 précise : «Les fidèles députés au conseil pastoral seront choisis de telle manière que par eux la portion tout entière du peuple de Dieu qui constitue le diocèse soit réellement représentée, compte tenu des diverses régions du diocèse, des conditions sociales et professionnelles et de la participation qu'individuellement ou collectivement ils ont à l'apostolat».

26 Canon 518.

27 PALARD (J.), « Le vote entre innovation institutionnelle et tradition doctrinale. L'assemblée synodale du diocèse de Bordeaux, juin 1992-mai 1993 », *Revue française de science politique*, février 1993, n° 1, p. 62.

28 *Idem*, p. 63.

29 ABBRUZZESE (S.), «Centralisation diocésaine et production institutionnelle de la participation», in PALARD (J.) (dir.), *Le gouvernement de l'Église catholique*, *op. cit.*, p. 112.

30 VALDRINI (P.), «La synodalité dans l'Église. L'expérience française depuis le concile Vatican II», *Documents Episcopat, Bulletin du Secrétariat de la Conférence des Evêques de France*, 7 avril 1992, p. 1. Cité par PALARD (J.), « Le vote entre innovation institutionnelle et tradition doctrinale », *art. cit.*, note 1, p. 62-63.

- 31 PALARD (J.), «Le vote entre innovation institutionnelle et tradition doctrinale», *art. cit.*, p. 62.
- 32 *Lumen Gentium*, 1. Pour la place centrale de cette idée d'unité dans l'Église, voir SIEBEL (W.), «L'exercice du pouvoir dans l'Église actuelle», in «Le pouvoir dans l'Église», *Concilium*, n° 217, 1988, p. 57-68.
- 33 *Lumen Gentium*, 7.
- 34 *Lumen Gentium*, 9.
- 35 *Lumen Gentium*, 13. Idée qu'exprime différemment le passage consacré à «la pratique multiforme de l'unique sainteté» : «En divers genres de vie et parmi des occupations différentes, c'est une unique sainteté que cultivent ceux qui sont mus par l'Esprit de Dieu ; obéissant à la voix du Père et adorant le Père en esprit et en vérité, ils suivent le Christ pauvre, humble et chargé de la croix, pour mériter de participer à sa gloire. Chacun doit, selon ses capacités et sans aucune hésitation, s'engager dans la voie de la foi vive qui éveille l'espérance et opère par la charité» (*Lumen Gentium*, 41).
- 36 *Lumen Gentium*, 13.
- 37 *Lumen Gentium*, 20.
- 38 *Lumen Gentium*, 23. On retrouve une traduction de l'affirmation de ce principe dans le code de 1983 : «De même que, par disposition du Seigneur, saint Pierre et les autres Apôtres constituent un seul Collège, d'une manière semblable le Pontife Romain, successeur de Pierre, et les Évêques, successeurs des Apôtres, sont unis entre eux» (Canon 330).
- 39 Extrait du décret cité par DORTEL-CLAUDOT (M), *op.cit.*, p. 70.
- 40 SUENENS (L.-J.), *La co-responsabilité dans l'Église d'aujourd'hui*, Paris, Desclée de Brouwer, 1968, p. 94.
- 41 GABRIEL (K.) «L'exercice du pouvoir dans l'Église actuelle à travers les théories sociales du pouvoir. Max Weber, Michel Foucault et Hannah Arendt», in «Le pouvoir dans l'Église», *Concilium*, n° 217, 1988, p. 47.
- 42 PALARD (J.), *Pouvoir religieux et espace social. Le diocèse de Bordeaux comme organisation*, Paris, Le cerf, 1985, p. 111
- 43 Idem.
- 44 LYNCH (J.) « L'exercice du pouvoir dans l'Église » dans Le pouvoir dans l'Église, *Concilium*, n°217, 1988, p.34.
- 45 BOUVIER (M.), *L'Etat sans politique. Tradition et modernité*, Paris, LGDJ, 1986, p.22
- 46 HERVIEU-LEGER (D.) « Le croyant et l'institution » in PALARD, J (dir.), *Le gouvernement de l'Église catholique*, op. cit. p.321
- 47 Saint Paul, *Épître aux Romains*, 12, 4-5, La Bible, Paris, Bayard, 2001
- 48 Voir une argumentation de même type développée par Julien Barroche à propos de la traduction du principe de subsidiarité qui «véhicule avec elle une vision organique de l'ensemble social et un langage issu des temps médiévaux (bien commun, totalité, personne, communauté)» dans le contexte contemporain de la construction européenne qui lui emprunte ce terme. BARROCHE (J.), «La subsidiarité. Le principe et l'application», *Etudes*, n°4086, juin 2008, p. 787.
- 49 Saint Augustin, *La cité de Dieu*, Paris, Gallimard, 2000, p.876.