

**QUELQUES CONSIDÉRATIONS
SUR L'INTERPRÉTATION DE LA LOI
avec le cas de l'interprétation donnée
par la Signature Apostolique
en matière de réparation des dommages***

Introduction

L'interprétation du droit constitue un problème essentiel pour le bon fonctionnement d'un système juridique puisque, de la juste compréhension du droit, découlent de nombreuses incidences pratiques dans la vie de l'Eglise, sur le plan individuel comme sur le plan communautaire.

La clarté de la loi est par conséquent une nécessité intrinsèque, qui se trouve confrontée à deux défis. Le premier surgit du fait que la norme se déploie dans une double tension entre d'une part le caractère général et abstrait de la loi, et d'autre part l'exigence de certitude du contenu normatif. Le deuxième défi réside dans le fait que la norme sera utilisée pour réguler des situations qui peuvent être non seulement diverses, mais aussi tendanciellement illimitées en nombre.

Toute équivoque dans la formulation fait donc courir un risque certain pour la justice et la bonne application du droit, à savoir au moment où l'on passe de l'énoncé de la norme à sa mise en œuvre dans une circonstance concrète. C'est alors que le dépositaire compétent de l'autorité applique la norme à une situation précise. De ce fait, il au-

* Studium de droit canonique de Lyon.

Intervention le 22 nov. 2011, au colloque sur l'interprétation en droit canonique, tenu à la Faculté de Droit canonique de Toulouse, 21-22 nov. 2011.

thentifie le fait que la norme correspond à la situation considérée et détermine que son caractère impératif doit être mis en œuvre.

Cependant, que se produit-il lorsque la norme est incertaine, ou bien lorsque surgit une situation inédite qui semble ne pas rentrer dans le cadre prévu par la loi ? En réponse, les systèmes juridiques ont mis en place des règles non seulement pour les cas classiques de doute de droit ou de fait, mais également pour éclairer ou mieux préciser le sens de la loi elle-même, voire pour pallier à une lacune de la loi.

Ces questions ne sont bien sûr pas propres au droit ecclésial, mais se retrouvent dans tout système juridique. Le CIC prévoit diverses dispositions qui précisent, en cas de besoin, la manière de comprendre correctement la loi et comment procéder lorsque la loi est incertaine. Rappelons brièvement ces canons.

Le can. 16 traite de l'interprétation authentique. Celle-ci peut être directement donnée par le Législateur lui-même ou par celui à qui il en a donné compétence (§1), à savoir aujourd'hui le Conseil Pontifical pour les Textes Législatifs, dont les compétences sont réglées par les articles 154-158 de la constitution *Pastor bonus*, et qui rend, selon les cas, une interprétation de valeur purement déclarative ou bien explicative. Dans ce dernier cas, puisqu'il s'agit de lever un doute sur la compréhension même du texte législatif et non de produire un simple nouvel énoncé de son contenu, l'interprétation devra être promulguée comme si elle venait à faire corps avec l'énoncé même de la loi, recevant ainsi une participation à son caractère impératif, mais sans effet rétroactif (§2). Enfin, l'interprétation pourra être également l'œuvre du juge par le biais d'une sentence rendue, ou bien d'un agent du pouvoir exécutif à l'occasion de la prise d'un acte administratif particulier (§3). Dans ces deux derniers cas, l'interprétation n'acquiert pas le caractère général spécifique à une loi, de telle sorte que l'obligation légale ne lie que les parties, ou bien ne

concerne que la question visée par l'interprétation.

Le can. 17 donne les règles générales de l'interprétation doctrinale des lois, en vue de leur application correcte. Le can. 18 édicte une norme spéciale: l'interprétation stricte pour les lois qui établissent une peine, restreignent le libre exercice des droits ou comportent une exception à la loi. Le can. 19 traite de la question de la *lacuna legis*.

Cet article a pour objet de rappeler quelques éléments nécessaires pour une bonne exégèse du can. 17, avant d'exposer les principes de l'interprétation du Suprême Tribunal de la Signature Apostolique en matière de réparation des dommages, en utilisant simultanément non seulement diverses décisions déjà commentées dans des revues canoniques, mais aussi plusieurs autres décrets et sentences non publiés et aimablement communiqués par le Dicastère pour un mémoire de Licence, avec l'engagement de respecter — bien sûr — la plus grande discrétion sur les données personnelles. Il sera donc essentiellement question d'interprétation de type doctrinal et jurisprudentiel.

1. L'exégèse du can. 17

Can. 17. *Leges ecclesiasticæ intellegendæ sunt secundum propriam verborum significationem in textu et contextu consideratam; quæ si dubia et obscura manserit, ad locos parallelos, si qui sint, ad legis finem ac circumstantias et ad mentem legislatoris est recurrendum.*

Les lois ecclésiastiques doivent être comprises selon le sens propre des mots dans le texte et le contexte; si le sens demeure douteux et obscur, il faut recourir aux lieux parallèles s'il y en a, à la fin et aux circonstances de la loi, et à l'esprit du législateur.

Ces normes ne sont pas nouvelles. En effet, le can. 17 du CIC de 1983 reprend le can. 18 du CIC de 1917. Les *Fontes* de Gasparri indiquent des références classiques: dé-

cret de Gratien, des Décrétales de Grégoire IX, une lettre d'Eugène IV et une décision de la Propagande en 1827.

De l'énoncé du canon, il résulte que l'interprétation se fera donc en *deux temps*. Un premier moment consistera à comprendre le texte législatif selon le sens propre des mots, c'est-à-dire leur sens usuel commun en langage juridique. C'est le premier critère.

Toutefois, il arrive qu'il ne soit pas suffisant. Ainsi, le droit s'est préoccupé de fixer des règles pour tenter de comprendre les énoncés obscurs ou ambigus. Urrutia¹ rappelle que Grégoire le Grand (†604) avait déjà déclaré dans une décrétale en 591 : «Souvent, on perd le sens de la vérité, car on reste fixé sur le sens propre des mots»². La dernière des *Regulae Iuris* de Boniface VIII, RG 88, va dans le même sens, en déterminant que ce serait distordre la loi que d'invoquer le texte de la loi contre l'intention de la loi : «Il est certain que va à l'encontre de la loi celui qui, s'attachant aux mots de la loi, s'élève contre la volonté de la loi»³.

C'est ainsi que dans les cas où le premier critère se révèle insuffisant, le can. 17 indique *trois critères complémentaires* : 1. les lieux parallèles ; 2. les fins et les circonstances de la loi ; 3. l'esprit du Législateur, ce qui conduit ici à une forme d'interprétation subjective, qui induit un regret subtil que le Législateur n'ait pas exprimé sa pensée de manière plus nette.

On relèvera que le Code opte clairement pour le principe que la doctrine qualifie de «subjectif», au sens où l'interprétation vise à expliciter la *mens*, c'est-à-dire la pensée et

¹ Cf. F.X. URRUTIA, *Les normes générales*, coll. Le nouveau droit ecclésial, Paris 1992, 66, n°160.

² X. 5, 40, 8 : «quia plerumque, dum proprietates verborum attenditur, sensus veritatis amittitur».

³ R.J. 88 : «Certum est, quod is committit in legem qui, legis verba complectens, contra legis voluntatem».

la volonté du Législateur⁴. Il repousse donc ce que la doctrine appelle l'interprétation objective ou évolutive (tel le système du *common law* anglais), qui considère que la loi est un objet qui échappe en quelque sorte au Législateur à compter de sa promulgation, de telle sorte que la norme devient susceptible de recevoir ultérieurement des interprétations différentes de celle fixée à l'origine. Une telle flexibilité dans l'interprétation trouve sa justification dans la constatation pratique que les modes de vivre et de penser évoluent constamment et d'une manière que le texte législatif n'a pu anticiper et intégrer dans l'énoncé normatif. En conséquence, il revient donc à celui qui interprète la loi d'en tenir compte, afin de préserver la crédibilité du caractère impératif de la norme.

Le système juridique canonique a toujours rejeté cette vision et maintient fermement que le caractère obligatoire de la loi découle de la seule volonté du Législateur et c'est à lui qu'il appartient, s'il le juge bon, d'adapter le contenu de la loi. Qui applique la loi est donc contraint de s'en tenir strictement à une compréhension du texte, sans tomber dans l'adaptation. On peut rattacher cette rigidité à l'influence sur le droit ecclésial et sur le droit séculier d'une bonne partie de l'Europe du droit romain tardif. Ce dernier, sous l'influence de l'idéologie impériale totalisante du Bas-Empire, répudia ses éléments de flexibilité qui avait résulté durant de nombreux siècles tour à tour de l'activité jurisprudentielle des pontifes, des jurisconsultes et des magistrats. Ainsi, d'un système jurisprudentiel largement fondée

⁴ Cf. G. MICHIELS, *Normae Generales Iuris canonici*, I, Lublin 1929, 375 ; F.X. URRUTIA, *Les normes générales* (cf. nt. 1), 68, n° 169 ; J. OTADUY, «Commentaire du c. 17», in UNIVERSIDAD DE NAVARRA, *Comentário exegetico al Código de Derecho canónico*, I, Navarra 1996, 360-361 ; G. GHIRLANDA, *Il diritto nella Chiesa*, Roma 2000³, 474 ; V. DE PAOLIS – A. D'AURIA, *Le Norme generali*, Città del Vaticano 2008, 149-150.

sur l'interprétation, le droit romain s'est mué dans sa dernière phase en un système centré sur le texte normatif (avec, au sommet, les constitutions impériales), reconnu comme quasi unique source de production du droit. Dès lors, l'interprétation ne pouvait plus être considérée que comme une recherche de la volonté du Législateur à partir de critères qui respectaient strictement le texte de la loi.

L'énoncé du can. 17 indique un premier critère général : «Les lois ecclésiastiques doivent être comprises selon le sens propre des mots dans le texte et le contexte [...]»⁵. Puis, au cas où cette norme ne serait pas suffisante, il présente ensuite une série de critères complémentaires d'interprétation : «si le sens demeure douteux et obscur, il faut recourir aux lieux parallèles s'il y en a, à la fin et aux circonstances de la loi, et à l'esprit du législateur»⁶. À considérer le texte et le contexte, il n'apparaît pas que ce canon entende ériger pour ces derniers critères une stricte hiérarchie formelle, au sens où l'on ne passe pas au suivant à la condition d'avoir épuisé les possibilités du précédent. Il s'agit d'appliquer conjointement et de manière complémentaire l'ensemble de ces critères, afin de dégager une compréhension raisonnable et prudentielle de la norme. D'autres canons du Code complètent en présentant d'autres critères subsidiaires, tels la tradition canonique (can. 6 §2 : «les canons du présent Code, dans la mesure où ils reprennent l'ancien droit, doivent être interprétés en tenant compte

⁵ CIC, can. 17 : «Leges ecclesiasticae intellegendae sunt secundum propriam verborum significationem in textu et contextu». Le can. 1499 du CCEO reprend la même formulation en apposant le participe passé passif adjectivé «consideratam» à «significationem».

⁶ CIC, can. 17: «quae si dubia et obscura manserit, ad locos parallelos, si qui sint, ad legis finem ac circumstantias et ad mentem legislatoris est recurrendum». Le can. 1499 du CCEO exprime la même norme sous une tournure différente: «quae si dubia et obscura mansit, secundum locos parallelos, si qui sunt, legis finem ac circumstantias et mentem legislatoris».

aussi de la tradition canonique»⁷) ou bien la coutume (can. 27: «la coutume est la meilleure interprète des lois»⁸).

La norme canonique détermine donc elle-même des critères distincts d'interprétation, qui sont commentés par tous les manuels.

1.1 *Le sens propre des mots dans le texte et le contexte*

Ce critère exclut la compréhension analogique ou équivoque, ainsi qu'une lecture qui modifierait arbitrairement le sens des mots. Il est évident que les termes juridiques devront être compris dans le sens technico-juridique qui leur est propre en droit ecclésial. Une attention à la grammaire et au style empêchera qu'une phrase exhortative ne devienne une phrase impérative. De même, on n'extrapolera pas le sens d'une expression ou d'une phrase. La tradition canonique médiévale a forgé des adages: ainsi, «ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus»; ou bien: «inclusio unius est exclusio alterius». De ce fait, une énumération limitative exclut les autres possibilités.

1.2 *Les lieux parallèles*

On désigne par là d'autres textes normatifs qui traitent de la même matière, mais à partir d'un angle d'approche différent, sans qu'il y ait nécessairement convergence de perspective ou d'argumentation. Ainsi, dans le cadre d'un système juridique cohérent, les textes obscurs s'interprètent légitimement à partir des textes plus clairs.

⁷ CIC, can. 6 §2: «Canones huius Codicis, quatenus ius vetus referunt, aestimandi sunt ratione etiam canonicae traditionis habita». Une norme analogue se retrouve dans le CCEO, can. 2.

⁸ CIC, can. 27: «Consuetudo est optima legum interpretis». Norme identique en CCEO, can. 1508.

1.3 *La fin de la loi*

C'est ce que la doctrine appelle traditionnellement la *ratio legis*, autrement dit la cause qui est sous-jacente à l'institution de la loi et qui lui sert de motif. Ainsi, par exemple, le soin pastoral des âmes constitue la *ratio legis* des normes sur la paroisse; la figure du promoteur de justice exprime la nécessité de protéger le bien public de l'Eglise. Parfois, elle est exprimée expressément dans le texte même de la loi.

Durant toute la période médiévale, la *ratio legis* était souvent mise en avant comme concept déterminant et se distinguait mal de la *mens legislatoris* (cf. ci-après), avant que ce dernier concept ne vienne à s'imposer comme primordial à partir de l'époque tridentine (cf. F. SUAREZ, *Tractatus de legibus*, lib. VI, cap. 1 et 2).

1.4 *Les circonstances de la loi*

Il s'agit d'une aide souvent importante pour affiner l'interprétation. Ces circonstances peuvent s'apprécier diversement: il peut s'agir de circonstances antérieures à la loi (par ex. une situation à laquelle le Législateur a voulu remédier); il peut s'agir aussi de circonstances qui ont entouré l'élaboration de la loi (par ex. les travaux préparatoires mais, dans ce cas, on distinguera soigneusement l'opinion d'un groupe de travail des avis personnels émis par les membres qui le constituent); il peut enfin s'agir de circonstances concomitantes à la promulgation et à l'entrée en vigueur.

On remarquera que le texte du canon associe la fin et les circonstances, comme si réciproquement la fin pouvait constituer un principe d'herméneutique des circonstances. De manière générale, en ce qui concerne le Code de 1983, le Concile Vatican II constitue à la fois la circonstance générale historique et la *ratio legis* du nouveau Code.

1.5 *L'esprit du Législateur*

Bien des auteurs y voient le principe d'interprétation le plus important et qui éclaire tous les autres. Cela peut se comprendre si l'on considère que la loi est une manifestation de volonté du législateur. Saisir la «mentalité», la tournure d'esprit du Législateur est le plus sûr moyen de mettre en place une application correcte de la loi, qui rejoindra la volonté profonde de l'auteur de la norme.

2. **Les sentences de la Signature Apostolique interprétant le droit en matière de réparation de dommages**

L'analyse de quelques décisions de la Signature Apostolique en matière de réparation de dommage va nous fournir un exemple concret d'interprétation du droit en ce qui concerne la justice administrative⁹. Après une brève présentation des textes normatifs, nous examinerons l'interprétation de la Signature lors de leur application.

2.1 *Le droit en la matière*

La nécessité de réparer les dommages que l'on a causé est une norme du droit naturel, qui découle à la fois du respect d'autrui et de l'exigence d'assumer les conséquences de nos propres actes. Les systèmes juridiques séculiers connaissent également par nécessité de telles normes.

Le droit ecclésial ne l'ignore pas. L'article «Dommages-Intérêts» de Naz¹⁰ en établit les grandes lignes historiques.

⁹ Je reprends et développe les conclusions d'un mémoire de licence, présenté au Studium de Droit canonique de Lyon en juin 2011, par A. Richard, *La notion de réparation du dommage causé selon le c. 128 et l'intervention de la Sectio altera du Suprême Tribunal de la Signature Apostolique*. L'étudiant a pu avoir accès à des sentences non publiées de la Signature, dont la référence est indiquée au moyen du numéro de protocole.

¹⁰ Cf. R. NAZ, «Dommages-Intérêts», dans *Dictionnaire de Droit Canonique*, IV, Paris 1949, col. 1409-1417.

Rappelons seulement ici la fameuse décrétale *Si culpa tua* de Grégoire IX (1227-1241), intégrée dans le Titre 36, intitulé «De iniuriis et damno dato» du Livre V des *Décree-tales* (X.) que le même pape publia en 1234: «Si ta faute a causé un dommage, ou infligé une injustice, ou bien a fait supporter par la force une injustice aux autres, ou si ces dommages sont arrivés par ton ignorance ou ta négligence, il faut toujours selon le droit t'acquitter; l'ignorance ne t'ex-cuse pas si du moins tu aurais dû savoir qu'à la suite de ton acte, un dommage ou une perte pouvait vraisemblablement se produire»¹¹. Citons également une décrétale de Lucius III (1181-1185), à propos de la dénonciation du nouvel œuvre faisant craindre un dommage (X. 5, 32, 1).

Une étude d'érudition historique dépasserait mon propos et j'en viens directement au droit ecclésial actuel, en indiquant que c'est le can. 128 du CIC actuel qui règle la réparation du dommage : «*Quicumque illegitime actu iuridico, [noter la virgule] immo quovis alio actu dolo vel culpa posito, alteri damnum infert, obligatione tenetur damnum illatum reparandi*».

Le CCEO contient une norme similaire, dans son can. 935, à une virgule près : «*Quicumque illegitime actu iuridico [pas de virgule] immo quovis alio actu dolo vel culpa posito, alteri damnum infert, obligatione tenetur damnum illatum reparandi*».

Cette virgule a fait naître un premier problème d'interprétation: la circonstance de dol ou de faute (*dolo vel culpa*) se réfère-t-elle seulement à l'autre acte quelconque (*alio actu*), ou bien également à l'acte juridique (*acto iuridico*) incriminé? Les auteurs sont partagés.

¹¹ X. 5, 36, 9: «Si culpa tua datum est damnum, vel iniuria irrogata, aut aliis irrogantibus opem forte tulisti, aut haec imperitia tua sive negligentia evenerunt: iure super his satisfacere te oportet; nec ignorantia te excusat, si scire debuisti, ex facto tuo iniuriam verosimiliter posse contingere vel iacturam».

Ainsi, Urrutia¹² et Chalmers¹³ estiment que le dol et la faute se rapportent indistinctement aux actes juridiques et à tous les autres actes. La disparition de la virgule dans la rédaction du Code oriental semble aller dans le sens de leur interprétation.

A l'inverse, certains, comme H. Pree¹⁴, sont d'avis que les mots *dolo vel culpa* se rapportent uniquement à *quovis alio actu*, et non pas à *actu iuridico*, en raison de la ponctuation du can. 128. L'administration est donc responsable de la violation de la loi (*actus illegitime positus*) qui est à la racine du dommage, peu importe qu'il y ait eu dol ou faute. En conséquence, la partie qui s'estime victime du dommage n'a pas à prouver l'existence d'un dol ou d'une faute de la part du pouvoir exécutif.

En réalité, les deux positions peuvent se concilier si l'on prend en compte la remarque d'Urrutia qui précise avec finesse que le dol et la faute sont implicitement inclus dans la précision que l'acte juridique doit être posé «illégitimement».

En matière de justice administrative, l'idée de dommage à réparer s'est affirmée par le biais de la notion de *gravamen*, qui se développe à partir du XII^{ème} siècle, en lien avec la procédure de l'*appelatio extrajudicialis*. On sait que le droit ecclésial connaîtra par la suite plusieurs systèmes de recours.

Rapidement, évoquons que Sixte Quint, avec la bulle *Immensa aeterni Dei* du 23 janvier 1588, réorganisa la Curie romaine avec la création des Congrégations, dont il

¹² Cf. F.X. URRUTIA, *Les normes générales* (cf. nt.1), 210, n° 710. Il fait remarquer avec finesse que le dol et la faute sont implicitement inclus dans la précision que l'acte juridique doit être posé «illégitimement».

¹³ Cf. M.P. CHALMERS, «The remedy of harm in accord with canon 128», *Studia canonica* 38/1 (2004) 126.

¹⁴ Cf. H. PREE, «On juridic acts and liability in canon law: Part two», *The Jurist* 58/2 (1998) 508.

exempta leurs décisions de tout recours devant les Tribunaux. C'était un premier pas dans la mise en place du système du supérieur-juge, avec une procédure de recours hiérarchique. Ce système fut généralisé par Pie X avec le can. 16 de la *Lex propria S. R. Rotae et Signaturae Apostolicae*, publiée conjointement avec la constitution apostolique *Sapienti Consilio* le 29 juin 1908. Ces dispositions furent reprises par le can. 1601 du CIC de 1917: désormais tout recours devait être fait devant le supérieur hiérarchique, à l'exclusion de tout recours juridictionnel.

C'est Paul VI qui, avec la constitution apostolique *Regimini Ecclesiae universae* (15 août 1967), assouplit le système avec la création de la *Sectio altera* de la Signature Apostolique par l'art. 106, qui a rétabli une procédure juridictionnelle pour juger les actes administratifs, après l'épuisement de la voie du recours hiérarchique.

Art. 106: *Per Alteram Sectionem Signatura Apostolica contentiones dirimit ortas ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae, et ad eam, ob interpositam appellationem seu recursum adversus decisionem competentis Dicasterii, delatas, quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse. In his casibus videt sive de admissione recursus sive de illegitimitate actus impugnati.*

Avec la Seconde Section, la Signature Apostolique tranche les contestations nées de l'exercice du pouvoir administratif ecclésiastique, ainsi que celles qui lui sont soumises en appel ou sous forme de recours contre une décision d'un dicastère compétent, *lorsqu'il est reproché à un acte d'avoir violé la loi*. Dans ces cas, elle juge soit de l'admissibilité du recours, soit de l'illégitimité de l'acte contesté.

Là aussi, se posa rapidement un problème d'interprétation, sur deux points principaux:

1. Une brève discussion s'instaura dans les premiers temps à propos de la nature de cette deuxième Section:

était-ce un tribunal ordinaire (donc avec une procédure judiciaire), ou bien un tribunal administratif? Le Préfet de la Signature Apostolique lui-même, le cardinal Dino Staffa, confirma qu'il s'agissait bien d'un tribunal administratif¹⁵.

2. Une autre incertitude surgit à propos de l'interprétation de l'expression «violer la loi». Le 11 juin 1971, un Responsum de la Commission d'Interprétation¹⁶ précisa que cette expression devait s'entendre au sens de «*sive in procedendo sive in decernendo*», c'est-à-dire au sens d'un contrôle de la légalité formelle de la procédure, mais aussi quant aux fondements de la décision (à savoir les éléments matériels de la décision, que sont sa fin, son objet ou les motifs qui l'ont suscité¹⁷), sans toutefois entrer dans l'examen du mérite de l'acte, c'est-à-dire dans tout ce qui concerne le fait d'apprécier si la décision prise soit ou non adéquate, opportune, convenable, mesurée avec exactitude

Tout ceci fut repris et explicité par trois texte.

Le can. 1445 §2 qui résume succinctement:

¹⁵ Cf. D. STAFFA, «Dissertationes de administratione iustitiae in Ecclesia», *Periodica* 61 (1972) 21. La deuxième de ces allocutions, prononcée lors d'une session de formation permanente à l'Université Grégorienne le 15 décembre 1971, le Cardinal Préfet écarte tout doute à ce sujet: «Non est dubium quin Secunda Sectio, a memorata Constitutione apud Signaturam Apostolicam instituta, Tribunal sit. Est enim organum, cui Suprema Auctoritas publicum munus commisit dirimendi controversias per legis applicationem ad casus particulares, cuiusquam deliberationes obligant partes. Quod autem Tribunal administrativum, non iudiciale, sit, ex eo erui potest quod, cum sit erectum apud Primam Sectionem, quae est Tribunal iudiciale, ab eo distinctum est et id spectat, ut quaestiones inter privatos publicamque administrationem, vel inter diversas partes, dirimat, processu distincto ab iudiciis ordinariis».

¹⁶ AAS 63 (1971) 330.

¹⁷ Cf. P. VALDRINI, *Conflits et recours dans l'Eglise*, Strasbourg 1978, 48.

Ce Tribunal connaît des différends nés d'un acte du pouvoir administratif ecclésiastique qui lui ont été légitimement déférés, des autres litiges administratifs qui lui sont déférés par le Pontife Romain ou par les dicastères de la Curie Romaine, et du conflit de compétence entre ces dicastères.

Les art. 122-124 de la Constitution apostolique *Pastor bonus*, dont l'art. 123 §2 qui traite de notre thème: «dans ce cas, en plus du jugement d'illégitimité, il peut également connaître, si le requérant le demande, de la réparation des dommages occasionnés par l'acte illégitime».

La *Lex propria* de la Signature Apostolique, promulguée par le MP *Antiqua ordinatione* du 21 juin 2008, et qui remplace les normes spéciales *ad experimentum*, publiées en 1968 théoriquement pour trois ans, mais qui restèrent en vigueur jusqu'à la publication de la nouvelle *Lex propria*. La réparation est prévue par l'art. 34 §2 de la LP: «Dans ces causes, outre le jugement sur l'illégitimité, la Signature peut également connaître, si le requérant en fait la demande, de la réparation des dommages encouru à cause de l'acte illégitime». Plus loin, le chapitre 3 du titre IV (*De damnorum reparatione*) en règle l'examen en trois articles (art. 101-103).

2.2 *L'interprétation de ces normes par la jurisprudence de la Signature Apostolique*

On sait qu'à la différence du Tribunal de la Rote, le Suprême Tribunal de la Signature Apostolique ne publie pas systématiquement sa jurisprudence. Est-ce à dire que cette dernière reste un mystère obscur enfoui dans les archives de ce Dicastère? Non, car un certain nombre de décisions importantes font l'objet d'une publication (bien sûr avec toute la discrétion requise quant aux noms et lieux qui permettraient d'identifier les personnes), ainsi que de commentaires dans les grandes revues canoniques.

Les grandes lignes de la jurisprudence du Suprême Tribunal sont donc publiques, mais l'inconvénient est que

cette publication est éparpillée, et donc pas toujours facilement accessible¹⁸. Examinons donc les principaux éléments de jurisprudence du Suprême Tribunal.

2.2.1 Nécessité d'un dommage

Pour envisager une réparation, le can. 128 du Code mentionne la nécessité d'un dommage, sans donner plus de précision. Il conviendra donc de comprendre le terme dans son sens ordinaire, avec une compréhension large de façon à englober tout type de dommage pouvant constituer un *gravamen*.

La constatation d'un *gravamen* est indispensable pour donner lieu à une réparation. La vérification de son existence se fait à l'occasion du décret d'admission ou de rejet du recours, rendu après la réunion du *Congresso* (cf. LP, art. 83 §1), avec un éventuel recours auprès du collège des Juges contre un décret de rejet dans le délai de 10 jours (cf. LP, art. 84, renvoyant aux art. 76 §4 et 42).

Plusieurs décisions, de concert avec la doctrine autorisée, ont cherché à préciser ce qu'il faut entendre par ce terme de *gravamen*. Un décret définitif coram Castillo Lara du 23 janvier 1988 (Prot. N. 17447/85 CA), publié dans *Communicationes* (1989) 88-94, précise dans son *in iure* le contenu de cette notion. Elle comporte deux aspects: d'abord, il doit y avoir lésion d'un droit subjectif ou d'un intérêt (*gravamen in casu praesupponit recurrentem ius aliquod subjectivum aut saltem interesse habere*); ensuite le décret rappelle que, selon la doctrine, cet intérêt doit pouvoir être qualifié de personnel, direct, actuel et protégé au moins de manière indirecte par la loi (*debet esse, ut doctrina docet, personale, directum, actuale et a lege saltem indirecte tutelatum*).

¹⁸ Le Dicastère envisage la confection d'un compendium qui recenserait toutes les décisions publiées, avec les références bibliographiques nécessaires.

En outre, il est nécessaire qu'il y ait également un rapport de proportionnalité entre l'intérêt lésé et les motifs qui ont conduit le Supérieur à prendre l'acte administratif. Il ne peut donc s'agir de n'importe quel inconvénient minime, d'ordre utile ou pratique.

Toutefois, la vérification de l'existence du *gravamen* doit être précédée de l'examen de la capacité à agir, puisque le dommage doit être direct et personnel. En ce qui concerne ce décret précité, le recours présentait une particularité, du fait qu'il était introduit par le comité de défense d'une église, menacée de démolition à la suite de la suppression canonique de la paroisse, donc un groupe dont on pouvait douter de la capacité d'agir. La singularité de la situation conduisit à interpeller la Commission Pontificale pour l'interprétation authentique des textes de Vatican II (nous sommes encore avant la promulgation de la constitution *Pastor bonus* de juin 1988, qui lui donnera le titre de Conseil Pontifical pour l'Interprétation des Textes Législatifs): «Un groupe de fidèles du Christ, dépourvu (*expers*) de personnalité juridique et de la *recognitio* selon le c. 299, §3, possède-t-il la légitimité active pour introduire un recours contre un décret de son évêque diocésain?»

Ladite Commission répondit:

Negative en tant que groupe; *affirmative* en tant que chrétiens individuels, agissant ensemble (*coniunctim agentes*) ou de concert, du moment qu'ils ont réellement subi un dommage (*gravamen*). Pour l'évaluation de ce dommage, il convient que le juge jouisse de toute la liberté convenable¹⁹.

Au vu de cette réponse, le décret définitif confirma le premier décret de rejet pour défaut de capacité processuelle

¹⁹ «Negative, qua coetus; Affirmative, qua singuli christifideles, sive singillatim sive coniunctim agentes, dummodo revera gravamen passi sint. In aestimatione autem huius gravaminis, iudex congrua discretionalitate gaudeat oportet». *Communicationes* 21 (1989) 90.

et de légitimité active chez les requérants, sans se prononcer sur l'existence du dommage. Peu d'années après, sur le fondement de la deuxième partie de ce même *responsum*, le Suprême Tribunal rendit le 20 juin 1992 une sentence à la suite de l'acceptation d'un recours semblable émanant de paroissiens agissant ensemble, ce qui fut interprété comme un quasi changement de jurisprudence²⁰.

En résumé, il est nécessaire d'établir de manière concomitante un réel dommage et une capacité pour agir chez le requérant.

2.2.2 Si le recours est rejeté

Si le recours est rejeté, toute possibilité de demander la réparation d'un dommage disparaît par le fait même.

Une décision récente non publiée du 14 mai 2009 (Prot. N. 40651/07 CA) le rappelle clairement, à propos d'un conflit entre un religieux et son institut. Un chapitre provincial avait décidé de fermer la maison d'œuvre de charité que ledit religieux avait été autorisé à fonder; à la suite de quoi, le provincial avait décidé de ne pas prolonger la permission d'absence et avait intimé au religieux de rejoindre telle autre maison. Ce que le religieux refusa obstinément de faire. Après les monitions canoniques prévues par le droit (can. 697), le Modérateur général de l'institut prit un décret de renvoi en avril 2007, qui fut ratifié selon le can. 700 par la Congrégation pour les Instituts de Vie consacrée en mai 2007. Après le rejet d'un recours hiérarchique, le religieux s'adressa à la Signature Apostolique en décembre 2007, dont le *Congresso* décida de rejeter le recours le 21 nov. 2008. Là encore, l'avocat introduisit *ad cautelam* un recours au Collège des juges, qui confirma le rejet.

Toutefois, l'avocat insista pour que le Suprême Tribunal statue sur la réparation du dommage infligé à sa bonne ré-

²⁰ Cf. J. CANOSA, «Giustizia amministrativa ecclesiastica e giurisprudenza», *Ius Ecclesiae* 22 (2011) 573-574.

putation de son client, en référence au can. 220. Le décret établit formellement: «*decreta autem reiectione recursus, quia non constat de violatione legis, nec disceptandum est de reiectione damnorum*» (avec référence à l'art. 123 §2 de *PB* et à l'art. 34 §2 de *LP*).

2.2.3 Le dommage sera évalué à partir de la violation de la loi

La procédure se poursuit si le recours est admis. Nous avons vu que le Suprême Tribunal se prononcera sur une éventuelle violation *in procedendo* ou *in decernendo*. En cas de décision affirmative, la sentence statue à propos du décret administratif qui a été soumis à son examen. Ainsi par exemple, une récente décision du 14 mai 2009 (Prot. N. 39779/07 CA) déclare : «affirmative, seu constat de violatione legis in decernendo relate ad decisionem Congregationis pro Clericis diei 6 martii 2007».

P. Valdrini considère qu'une décision de ce genre équivaut en fait à une simple *restitutio in integrum*: «après avoir établi l'illégitimité de l'acte, le tribunal le renvoie à l'autorité qui l'a porté et replace le requérant dans la situation antérieure à l'acte»²¹.

C'est seulement en cas de décision affirmative que le Tribunal examinera ensuite la question d'une éventuelle réparation des dommages. Encore faut-il que l'avocat du requérant pense à la solliciter. L'art. 101 de la *LP* établit que «la demande de réparation des dommages encourus du fait de l'acte illégitime (ici référence à l'art. 34 §2) peut être présentée jusqu'à la délibération orale sommaire, qui suit l'admission du recours et abouti à la concordance du doute» (*LP*, art. 85 §1). La demande de réparation des dommages sera donc intégrée dans la rédaction du doute.

Ainsi une décision du 24 mars 2001 (Prot. N. 27795/97 CA), à propos d'un conflit impliquant un enseignant uni-

²¹ P. VALDRINI, *Conflits et recours dans l'Eglise*, Strasbourg 1978, 76.

versitaire qui contestait la révocation de sa mission canonique d'enseigner et la résiliation de son contrat à durée indéterminée, comporte-t-elle le doute suivant:

Conste-t-il d'une violation de la loi *in procedendo* ou *in decernendo* en ce qui concerne la déclaration par laquelle la Congrégation pour l'Éducation catholique, le 15 sept. 1997, a confirmé le décret par lequel le Grand Chancelier de l'Université de X le 26 juin 1996, a révoqué la mission canonique du Père A et qui a porté le Recteur de l'Université à dénoncer le contrat à durée indéterminée du Père A; et de manière subordonnée si, dans le cas où il y a violation de la loi, le Père A a droit à la réparation du dommage et comment?

Dans cette cause, la sentence reconnaîtra la violation de la loi *in procedendo* et *in decernendo* par le Dicastère et qu'il avait lieu de déterminer une réparation. La sentence qualifie le dommage d'économique et de réel, et statue que la réparation s'effectuera selon la mesure et la manière déterminées dans la sentence elle-même.

En revanche, la sentence du 14 mai 2009 détermine que les juges ne se prononceront pas sur la réparation, puisque rien n'a été déterminé à ce propos lors de la concordance du doute («*imprimis, notandum est nihil statutum esse de damnis resarciendis in dubio die 8 septembris 2008 concordato*»), tout en reconnaissant que le tribunal aurait pu se prononcer à ce sujet si le requérant l'avait demandé. La *facti species* laisse deviner que la question a bien été soulevée lors de la déposition du libelle mais que, pour une raison inconnue (peut être la négligence de l'avocat), ce point n'a plus été évoqué au cours de la procédure de telle sorte qu'il n'a donc pas été introduit dans le doute. En conséquence, il convient de s'assurer que la demande de réparation des dommages est bien prise en compte lors de la *litis-contestatio*.

Enfin, notons que l'art. 103 de la LP confère au Préfet ou au collège des juges, afin d'éviter des retards, la possi-

bilité de reporter la question des dommages après que la sentence définitive ait réglé l'affaire de l'illégitimité de la mesure incriminée.

La *Lex Propria* de 2008 a été rédigée à partir de l'expérience acquise depuis la création de la Deuxième Section. Toutefois, il est possible de regretter que plusieurs points restent insuffisamment précisés. En effet, rien n'est dit sur les conditions nécessaires pour que naisse la responsabilité des dommages de la part de l'administration. De même, la LP ne donne aucune précision sur le type de dommage à considérer. Les décisions que nous avons consultées évoquent de manière elliptique des dommages matériels et moraux.

Néanmoins, à propos des modalités de réparation, l'art. 93 de la LP constitue un progrès en fixant pour la première fois quelques normes. Ainsi le §1 détermine que la sentence doit se comprendre selon le texte et le contexte. Le §2 établit que, lorsque la réparation du dommage est pécuniaire, tout doit être résolu dans les 30 jours à compter de la notification de la sentence. Pour corriger l'illégitimité *in procedendo*, le §3 détermine que l'autorité doit procéder à la fois selon le droit et les indications données dans la sentence, ainsi que dans les délais éventuellement indiqués dans cette dernière. Le §4 donne des normes analogues pour l'illégitimité *in decernendo*.

2.2.4 La question de l'examen du mérite

La doctrine commune est que la Signature Apostolique doit ordinairement limiter son examen à un contrôle de légalité des actes qui lui sont soumis, avec un éventuel examen, si le requérant le demande, de la question de la réparation du dommage. Ce raisonnement s'appuie sur le *Responsum* de 1971, ainsi que sur l'art. 123 §1-2 de *Pastor bonus* [=PB]. Le contrôle sur le mérite semble donc exclu, tandis qu'il est pleinement admis dans le cadre du recours gracieux et du recours hiérarchique: dans ces deux procédures antérieures au recours contentieux, tout type de

motifs peut être invoqué en vue d'obtenir un retrait ou une modification de la mesure incriminée.

Seul le §3 de l'art. 123 ouvre une perspective plus large: «Il [ce Dicastère] connaît également des autres controverses administratives qui lui sont déférées par le Pontife Romain ou les dicastères de la Curie romaine, de même que de conflits de compétence entre ces mêmes dicastères»²². Le droit prévoit donc bien explicitement que la Signature Apostolique puisse connaître d'autres types de controverses administratives, à la condition que le Pontife Romain ou bien un Dicastère sollicite une telle extension.

Cette norme de *PB* reformulait en réalité, de manière plus nette, et en inversant l'ordre des possibilités, l'art. 107 de la constitution apostolique *Regimini Ecclesiae universae* [= *REU*], qui prévoyait déjà que la *Sectio altera* puisse connaître des conflits de compétences entre les Dicastères de la Curie romaine, des affaires administratives (*negotia administrativa*) déférées par les Congrégations romaines, ainsi que des questions (*quaestiones*) qui lui étaient comises par le Pontife Romain²³.

C'est précisément sur cet art. 107 que s'appuya le Tribunal Suprême connu assez rapidement quelques cas d'examen au mérite, comme le signale un article de Javier Canosa qui se livre à une étude du développement de la jurisprudence de la Signature Apostolique pour la période 1967-2005²⁴.

²² *PB*, art. 123 §3: «Cognoscit etiam de aliis controversiis administrativis, quae a Romano Pontifice vel a Romanae Curiae Dicasteriis ipsi deferantur necnon de conflictibus competentiae inter eadem Dicasteria».

²³ *REU*, art. 107: «Per eandem sectionem iudicat insuper de conflictibus competentiae inter Dicasteria Sedis Apostolicae; cognoscit negotia administrativa a Romanae Curiae Congregationibus ipsi delata; videt de quaestionibus a Summo Pontifice eidem commissis».

²⁴ J. CANOSA, «La funzione della giurisprudenza della Segnatura Apostolica nello sviluppo del diritto amministrativo canonico», *Ius Ecclesiae* 17 (2005) 399, note 40. Le même auteur a prolongé sa réflexion dans un article plus récent: «Giustizia amministrativa ecclesiastica e giurisprudenza», *Ius Ecclesiae* 23 (2011) 563-582.

Ainsi, on repère une décision du 19 juin 1972, publiée dans diverses revues et ouvrages²⁵, qui se prononça sur le mérite à la suite d'une commission pontificale. De même, deux autres décisions du 26 janvier 1974 et du 8 mai 1976, à la demande cette fois d'un Dicastère²⁶.

Quelques années plus tard, fut publiée la fameuse sentence coram Ratzinger rendue le 27 octobre 1984, commentée par plusieurs auteurs qui en ont donné l'essentiel du contenu²⁷. L'affaire portait sur le renvoi contesté en 1976 d'un enseignant d'université. L'intéressé introduisit un recours hiérarchique auprès de la Congrégation pour l'Education catholique contre la décision du Grand Chancelier de l'Université qui le privait de sa chaire. Le recours fut rejeté en janvier 1979 et le plaignant recourut peu après auprès de la Signature Apostolique. Ce recours fut admis à la discussion en janvier 1981. Sur ces entrefaites, le requérant introduisit une instance auprès du Pape. Peu après, le Cardinal Secrétaire d'Etat fit parvenir au Cardinal Préfet de la Signature un billet demandant que «le cas juridique soumis à l'examen de la Signature à propos de l'illégitimité de l'acte incriminé soit jugé aussi *de merito* par souveraine disposition de grâce».

En conséquence, le doute fut rédigé en trois parties:

²⁵ Cf. *Apollinaris* 45 (1972) 391-396; *Periodica* 61 (1972) 683-688; *Ius Canonicum* 14 (1974) 377-379; X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post codicem Iuris Canonicae editae*, IV, Romae 1974, col. 6284-6285.

²⁶ Cf. *Apollinaris* 47 (1974) 376-384 et *Periodica* 64 (1975) 306-315 pour celle de 1974; X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, V, Romae 1980, col. 7200-7205.

²⁷ Cf. J. LLOBELL, «Il *petitum* e la *causa petendi* nel contenzioso amministrativo canonico. Profili sostanziali ricostruttivi alla luce della Cost. Ap. *Pastor bonus*», in *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, 97-124; G.P. MONTINI, «Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica», in *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, 198-199.

1. l'acte de rejet de la Congrégation pour l'Education catholique a-t-il violé la loi *in procedendo* ou *in decernendo*?

2. le décret de renvoi du Père Y de la fonction d'enseignant pris par la Congrégation pour l'Education catholique confirmant la décision du Grand Chancelier est-il juste ou injuste?

3. Y a-t-il lieu de réparer un dommage et la Signature Apostolique est-elle compétente pour se prononcer si la réponse au deuxième point est affirmative?

L'originalité par rapport au droit commun était donc double:

a) quant à l'examen du mérite formulé en terme d'appréciation de la justice de la mesure;

b) puis en dépendance avec le point précédent, quant à la demande de réparation: en effet, nous sommes en 1984, donc avant la parution de la constitution *Pastor bonus*, dont l'art. 123 §2 ouvrait cette possibilité. Ce qui laisse entendre que les Juges envisageait la réparation d'un dommage moral cause par un manquement à la justice et à l'équité.

Les juges ont conclu sur le premier point que le décret de la Congrégation confirmant la mesure de renvoi du Grand Chancelier était injuste: «*affirmative, i.e. tam in procedendo quam in decernendo iustitia laesa est*».

Pour le deuxième point, à savoir si le décret était juste ou injuste, ils répondent «*negative ad primum, affirmative ad secundam partem dubii*».

Sur le troisième point, la sentence déclare: «*affirmative, et juxta modum*», avec ce développement: «La modalité est que les bureaux compétents du Saint-Siège connaissent de ce point» («*Modus autem est quod de re videant competentia Officia Sanctae Sedis*»). Ce qui équivalait à renvoyer directement le règlement des modalités concrètes au Saint Siège.

Toutefois, force est de constater que, pour autant qu'il soit possible de le savoir, peu de sentences ont été rendues sur le mérite par la suite. Peut-on s'attendre que d'autres cas plus fréquent surgissent en vertu d'un acte souverain du

Pontife Romain, ou bien à la requête d'un Dicastère? Un examen attentif de la récente *Lex Propria* (2008) de la Signature Apostolique laisse entrevoir une possible ouverture.

Relevons tout d'abord que l'art. 34 §3 de la LP reprend mot à mot l'art. 123 §3 de *Pastor bonus* :

Cognoscit etiam de aliis controversiis administrativis, quæ a Romano Pontifice vel a Romanæ Curiae Dicasteriis ipsi deferantur necnon de conflictibus competentiae inter eadem Dicasteria.

Il connaît également des autres controverses administratives qui lui sont déférées par le Pontife Romain ou les dicastères de la Curie romaine, de même que les conflits de compétence entre ces mêmes dicastères.

Cette norme définit clairement que la Signature Apostolique ne se saisit pas elle-même, mais qu'elle ne peut intervenir en ce domaine que pour des causes qui lui sont transmises par le Pontife Romain ou une Congrégation de la Curie romaine.

Un autre article, le n° 104 de LP, précise la procédure à suivre:

Nisi singulis in casibus aliud Romanus Pontifex statuerit, Supremum Tribunal in controversiis administrativis sibi delatis videt de merito iuxta normas de processu contentioso administrativo necnon processus contentiosi ordinarii praescripta, congrua congruis referendo.

Dans chaque cas particulier, à moins que le Pontife Romain n'ait décidé autre chose, le Suprême Tribunal connaît du mérite dans les controverses administratives qui lui sont déférées selon les normes du procès contentieux administratif et celles du procès ordinaire en prenant dans chacune de ces dernières ce qui est adapté.

On relèvera qu'à aucun moment n'apparaît dans le droit une interdiction ou bien l'impossibilité, pour un avocat, de solliciter auprès d'une Congrégation ou du Pontife Romain une extension de l'examen au mérite. L'absence d'inter-

diction laisse donc ouverte une réelle possibilité effective. Si le cas venait à se présenter, il appartiendrait alors à la Congrégation concernée ou au Pontife Romain de répondre en faisant savoir si est accordée ou non la faveur demandée. Une réponse positive se configurerait alors techniquement comme une extension de la compétence de la Signature Apostolique, qui rendrait possible un contrôle plus approfondi sur la décision administrative incriminée.

Pour l'instant, il semble que les avocats romains n'aient pas profité de cette possibilité. L'avenir nous dira si cette faculté inexploitée sera un jour mise en œuvre. Si d'aventure ce recours venait à se faire un jour plus fréquent, ne faudrait-il pas alors envisager un aménagement de la procédure en vue de l'examen de ces demandes? Peut-être pourrait-on songer à un bureau *ad hoc*, qui étudierait les demandes et les présenterait à l'approbation de la Congrégation ou du Pontife romain?

Conclusion

L'interprétation du droit est un élément essentiel du travail juridique. Elle est un élément incontournable pour le responsable qui détient le pouvoir exécutif, comme pour celui qui met en œuvre le pouvoir judiciaire. Elle l'est également pour le Législateur, qui est invité à soigner la rédaction des textes législatifs.

Ce n'est pas une exigence moindre pour celui qui reçoit les décisions prises et qui envisage éventuellement de les contester. L'étude des décisions de la Signature Apostolique en matière de réparation de dommage subi illustre la mise en application du droit dans la diversité des possibilités envisageables.

Une interprétation juste et fine du droit sert la finalité de toute norme canonique: que le droit soit au service du salut des âmes et de la justice.