

MA/gy

Berne, le 8 juin 1978

LES RELATIONS ENTRE LA SUISSE ET LE SAINT-SIEGE

A la veille de la visite du Chef du Département politique à Rome (10-11 juillet), deux questions se posent :

1. Faut-il demander une audience auprès du Pape ?
2. Faut-il entamer le processus devant conduire à la nomination d'un ambassadeur de Suisse auprès du Saint-Siège ?

Ces deux questions ne sont pas nécessairement liées. Le temps est un peu court, d'ici à la visite, pour que le Chef du Département politique puisse communiquer au Pape une décision du Conseil fédéral. Il semblerait en effet qu'il convienne, sur ce cas particulier, de consulter, sinon le parlement, du moins les deux commissions des affaires étrangères.

1. Visite de courtoisie au pape

La visite de courtoisie au Pape est un usage très généralement reconnu par les hommes d'Etat en visite auprès du gouvernement italien. Il l'est même par les hommes d'Etat commu-

- 2 -

nistes, tels MM. Gierak et Gromyko. (On se rappelle la première audience obtenue en 1962 par M. Adjoubei, gendre de N. Khrouchtchev).

Il semble que le Chef du Département ne devrait pas se soustraire à cet usage. Il le devrait d'autant moins que, lors de la précédente visite officielle d'un chef du Département politique à Rome, le Conseiller fédéral Graber ne demanda pas (pour la première fois) une audience au Pape, mais chargea le Secrétaire général du Département, l'Ambassadeur Thalmann, d'exposer à Mgr Casaroli, alors Secrétaire du Conseil pour les affaires publiques de l'Eglise, qu'il n'avait pas paru opportun de le faire en raison de la proximité de la votation fédérale sur l'abolition des articles confessionnels de la constitution fédérale (qui devait avoir lieu le 20 mai 1973), et des interprétations erronées auxquelles, de ce fait, le geste eût sans doute donné lieu.

Il n'y aurait pas à donner au peuple suisse d'autre explication que l'usage.

## 2. Nomination d'un ambassadeur auprès du Saint-Siège

Cette question mérite un examen plus approfondi commençant par un bref historique.

### a) Historique

Le Saint-Siège a envoyé des nonces en Suisse depuis le seizième siècle. Ils furent d'abord itinérants, puis s'établirent de manière permanente, en 1597, à Lucerne. Comme l'ancienne Confédération n'avait pas de représentants diplomatiques, elle ne put fournir de contrepartie à la présence du nonce en Suisse (ainsi d'ailleurs qu'à celle d'un ambassadeur de France). C'est l'origine du défaut de réciprocité qui a persisté jusqu'à aujourd'hui.

A partir de 1803, le nonce fut accrédité auprès de la Confédération en tant que telle. En 1873, à l'époque du Kulturkampf, le Conseil fédéral s'estima contraint à rompre les relations diplomatiques avec le Saint-Siège à la suite d'une encyclique pontificale critiquant vivement les autorités suisses.

Les efforts du Saint-Siège pour arrêter la première guerre mondiale amenèrent dans l'opinion publique suisse un revirement favorable, de sorte que le Conseil fédéral fut amené, le 18 juin 1920, à concéder au Saint-Siège la reprise des relations diplomatiques qu'il souhaitait, mais toutefois sans lui accorder la réciprocité.

Depuis lors, ce déséquilibre a retenu périodiquement l'attention du Conseil fédéral. En 1944, M. Pilet-Golaz déclara à la Commission des pleins pouvoirs du Conseil des Etats :

- 4 -

"Je pense que je devrai peut-être considérer l'utilité qu'il y aurait à avoir un agent au Vatican, parce que le Vatican est une autorité politique considérable. Le Vatican a un représentant en Suisse, mais nous n'en avons pas au Vatican et je l'ai beaucoup regretté ces derniers temps. Mais je ne suis pas encore bien fixé..."

En 1947, M. Petitpierre s'exprima de la manière suivante devant la Commission des affaires étrangères du Conseil des Etats :

"Personnellement, je ne verrais pas d'objection à ce que la Suisse ait une mission diplomatique auprès du Saint-Siège. Mais on peut se demander s'il est opportun que ce problème, qui devrait donner lieu à un débat au sein du parlement, soit soulevé à l'heure actuelle".

Le problème fut soulevé à nouveau en 1958 par M. Bourgnicht, alors conseiller aux Etats et président du Parti Conservateur Chrétien Social. Les réactions que cette initiative suscita amenèrent le Conseil fédéral à prendre position de la manière suivante :

"La déclaration de M. le Conseiller aux Etats Bourgnicht a produit une assez forte réaction dans les milieux protestants. Il serait dès lors inopportun que ce pro-

- 5 -

blème complexe soit aussi soulevé par le Conseil fédéral. Une discussion, qui pourrait mettre en cause la paix confessionnelle, en résulterait vraisemblablement. En outre, la question de la levée de l'interdiction des Jésuites est actuellement au premier plan. Il semble que la population catholique de notre pays y attache sensiblement plus d'importance qu'à l'ouverture d'une mission diplomatique auprès du Saint-Siège. Les discussions concernant l'interdiction des Jésuites ont montré que déjà sur ce point il fallait s'attendre à une forte résistance de la part de certains milieux protestants".

Le problème fut repris en septembre 1963, par M. Wahlen, devant la Commission des affaires étrangères du Conseil national en réponse à une question de M. Wick. M. Wahlen déclara notamment :

"Es ist nicht zu verkennen, dass das Fehlen einer diplomatischen Vertretung beim Vatikan eine Anomalie darstellt. Es entspräche einem Gebot internationaler Courtoisie und wäre gleichzeitig eine Anerkennung unseres Landes für das Wirken des Heiligen Stuhls auf humanitärem Gebiet und im Dienste des Friedens, wenn wir eine Vertretung errichten würden. Diese Ueberlegung hat doppelte Bedeutung im Blick auf das Wirken Johannes XXIII., das zu einer fühlbaren Behebung alter, an sich überlebter Spannungen auch in unserem Lande beitrug.

Um die Frage von Herrn Nationalrat Wick mit einem Satz zu beantworten, kann ich folgendes sagen: Ich bin der Auffassung, dass die Frage der Errichtung einer Vertretung beim Vatikan nicht mehr eine grundsätzliche, sondern lediglich eine Frage der Zeit sei. Ich bin in der Lage, Ihnen zu sagen, dass der einhellige Bundesrat diese Auffassung teilt. Sie entspricht dem Prinzip der Universalität unserer diplomatischen Beziehungen, das sich in den letzten Jahren mit wenigen begründeten Ausnahmen durchgesetzt hat.

Ich sprach von der Hoffnung, die letzten Reste des Kulturkampfes zu tilgen. Die Einrichtung einer Vertretung beim Vatikan gehört nicht dazu, nachdem in der Geschichte der Eidgenossenschaft nie eine bestanden hat. Sie wäre etwas vollkommen Neues. Nun erscheint es mir viel dringlicher, und auch vom Standpunkt unserer katholischen Miteidgenossen viel wichtiger, zuerst die wirklichen Reste des Kulturkampfes, die Ausnahmeartikel der B.V., aus dem Wege zu schaffen, und alles zu vermeiden, was dieses Anliegen gefährden könnte. Man kann sich darüber streiten, ob die Errichtung einer Botschaft beim Vatikan eine solche Gefährdung darstellen würde. Sie liegt im Kompetenzbereich des Bundesrates und der eidgenössischen Räte, die heute sicher einem entsprechenden Antrag des

- 7 -

Bundesrates zustimmen würden. Anders aber ist es mit der Reaktion der breiten Oeffentlichkeit. Wohl glaube ich, dass sie überwiegend positiv wäre, aber auch an sich kleine Minderstimmung sehr abträglich sein. Die Abschaffung der Ausnahmeartikel aber muss von Volk und Ständen gebilligt werden. Der Bundesrat vertritt deshalb, wiederum einhellig, die Auffassung, es wäre unweise, die grössere und wichtigere Aufgabe durch die Vorwegnahme der kleinen und keineswegs dringlichen zu gefährden".

Cet obstacle a été levé le 20 mai par l'abrogation des articles confessionnels de la constitution fédérale.

\*

## 2. La position et le rôle du Saint-Siège dans la société internationale

---

Le Pape est à la fois l'autorité suprême de l'Eglise catholique et, depuis le huitième siècle, un souverain temporel. C'est en ces deux qualités qu'il entretient des relations avec les Etats (et d'autres sujets du droit des gens, comme les organisations internationales).

A ses fidèles, le chef suprême de l'Eglise envoie des délégués apostoliques. C'est encore aujourd'hui le seul type de représentation qu'il ait, notamment aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne. Les délégués n'ont, bien entendu, aucun statut diplomatique.

Auprès des Etats, les légats (envoyés) du Pape ont le titre de nonce (équivalent de celui d'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire), d'internonce ou de chargé d'affaires. Ces chefs de mission sont assistés d'agents portant des titres identiques à ceux que portent les agents des Etats.

Le Saint-Siège exerce également le "droit de légation passif". Actuellement, 67 ambassadeurs sont accrédités auprès de lui, dont certains représentent des pays où les chrétiens sont en minorité (par exemple : l'Algérie et plusieurs autres



- 9 -

pays africains, l'Inde, l'Irak, le Koweït), ou des Etats communistes (Cuba et la Yougoslavie).

En revanche, le Saint-Siège n'a pas de relations diplomatiques avec les Etats-Unis. Cependant, les présidents américains, depuis F.D. Roosevelt, ont eu des représentants personnels auprès du Pape. La Grande-Bretagne est représentée au Vatican par un ministre plénipotentiaire, mais n'accepte pas de nonce. (C'est le cas inverse de la Suisse).

En réalité, les nonces ont une double fonction : ils sont à la fois des ambassadeurs et des délégués apostoliques. Ils n'entretiennent pas des relations seulement avec les Etats, mais également avec la hiérarchie et les fidèles catholiques. Il va de soi que la réciproque n'est pas vraie.

Quelles sont les tâches de la diplomatie vaticane ? Traditionnellement, elle visait avant tout à préserver et élargir les libertés de l'Eglise romaine et de ses adeptes. Pie XII la définissait comme suit :

"Les fils et les filles de l'Eglise, soit 400 millions de catholiques , appartiennent chacun à un peuple et à un Etat déterminés. C'est toujours une des tâches essentielles du Saint-Siège de veiller à ce que, dans le monde entier, règnent entre l'Eglise et l'Etat des re-

- 10 -

lations normales, et autant que possible amicales, afin que les catholiques puissent tranquillement et pacifiquement vivre leur foi et que l'Eglise puisse en même temps fournir à l'Etat l'appui solide qu'elle constitue partout où elle peut librement déployer ses forces.

Les événements politiques touchent en conséquence l'Eglise et le Saint-Siège, mais seulement par contrecoup, dans la mesure où souvent d'une manière soudaine et radicale, ils altèrent la situation de l'Eglise dans un pays. L'Eglise ne veut pas être, N'EST PAS UNE PUISSANCE POLITIQUE qui se propose des buts politiques avec des moyens politiques. Elle est une PUISSANCE RELIGIEUSE ET MORALE, dont la compétence s'étend aussi loin que le domaine religieux et moral, et celui-ci à son tour embrasse l'activité de l'homme libre et responsable considéré en lui-même et dans la société".

Depuis le concile de Vatican II, l'accent a un peu changé. L'Eglise prend plus à coeur les problèmes humains en général et en particulier ceux de la paix (encyclique "Pacem in Terris", 1963) et du progrès (économique notamment) (encyclique "Populorum Progressio", 1967), conçus comme des obligations morales. Les relations avec les autres chrétiens se sont réchauffées (visite du Pape au Conseil oecuménique des Eglises à Genève, 1969). Les relations avec les organisations internationales sans couleur religieuse (comme l'ONU) se sont intensifiées (visite du Pape à l'ONU en 1965).

Dès 1951, alors qu'il était substitut de la Secrétaire d'Etat (ministère des affaires étrangères), le Pape actuel déclarait : "Si la diplomatie... tend à construire la paix, si elle est l'art de la paix, nul mode de relations entre les peuples ne mérite davantage l'agrément de l'Eglise catholique qui, plus que tout autre bien terrestre, cherche, prêche, fait naître cette paix, la vraie paix. L'ordre idéal qui est à l'origine de la diplomatie ecclésiastique et dont elle s'inspire est la fraternité des hommes".

L'abrogation des articles confessionnels de la constitution fédérale par le peuple suisse, le 20 mai 1973, fut sans doute un des fruits de ce changement d'atmosphère.

### 3. Discussion

Quels sont les arguments qu'on pourrait faire valoir, et comment réfuter les objections qui seront élevées au sujet de l'envoi d'un ambassadeur auprès du Saint-Siège, maintenant ?

a) Les relations diplomatiques entre la Suisse et le Saint-Siège existent. Il s'agit simplement de les rééquilibrer et d'accorder enfin au Saint-Siège la courtoisie de la réciprocité qui est accordée automatiquement à tout Etat.

b) La nomination d'un ambassadeur de Suisse auprès du Saint-Siège ne changerait rien aux relations que le Pape en

- 12 -

tant qu'autorité religieuse entretient avec les catholiques suisses (par l'intermédiaire du nonce à Berne) ni aux négociations qu'il peut avoir, à ce titre, à mener avec les autorités suisses (au sujet par exemple de la délimitation des évêchés).

c) La dernière objection qui a été élevée dans les années soixante (le préalable de l'abrogation des articles confessionnels) n'existe plus, et il ne semble pas qu'il y ait de nouvelle objection à élever.

d) L'Eglise catholique n'est plus en "guerre froide" avec les autres confessions chrétiennes, ni d'ailleurs avec les autres religions organisées.

e) Il y aurait intérêt pour les autorités suisses à avoir leur propre agent auprès du Saint-Siège, pour expliquer à l'administration de l'Eglise les complexités de notre pays, qu'elle ne semble pas toujours bien comprendre, et pour exposer les vues de ses autorités sur les problèmes d'intérêt commun. Jusqu'à présent, nous n'avons eu d'autre porte-parole au Vatican que le nonce lui-même. On comprend aisément que cela est insatisfaisant.

f) L'Eglise n'est pas un facteur politique négligeable, loin de là. Loin de nous de parler comme Staline : "le Pape, combien de divisions a-t-il ?" Non seulement le Pape exerce une autorité directe sur la plus grande des églises chrétiennes, mais son influence est reconnue au-delà de l'Eglise dans un vaste domaine moral qui relève à la fois des autorités civiles et re-

- 13 -

ligieuses, comme la paix et le progrès. A ce titre, le Saint-Siège est, dans le monde, un facteur politique beaucoup plus important que beaucoup d'Etats avec lesquels nous avons des relations diplomatiques.

g) D'ores et déjà, nous avons coopéré de manière fructueuse avec les représentants du Saint-Siège dans diverses organisations et conférences internationales, notamment à la CSCE, mais nous avons intérêt à intensifier cette collaboration et les échanges de vues sur lesquels elle doit s'appuyer.

h) En tant que chef de l'Eglise catholique, le Saint-Siège entretient des relations directes avec les peuples de certains pays dans lesquels nos représentants diplomatiques n'ont accès qu'aux autorités étatiques et peuvent donc très difficilement se rendre compte de la situation intérieure réelle.

i) Le principe de l'universalité s'impose de plus en plus dans nos relations extérieures et nous amène précisément maintenant à reconsidérer notre position à l'égard des mini-Etats. Certes, le Saint-Siège n'est pas un mini-Etat comme les autres. C'est pourquoi le parlement attend d'être consulté avant la nomination d'un ambassadeur au Vatican, alors que ce n'est pas le cas, semble-t-il, pour les autres mini-Etats. Cependant notre persistance dans le refus de la réciprocité deviendrait inévitablement de plus en plus vexante pour le Saint-Siège.

- 14 -

j) Il ne faut pas non plus oublier les nombreux Suisses qui vivent, sinon au Vatican même, du moins à Rome parce que c'est la capitale du catholicisme : la fameuse Garde suisse du Vatican habillée par Michel Ange, les étudiants en théologie, les religieux. En principe il semble qu'avec l'accord du Saint-Siège ces concitoyens devraient, pour les affaires consulaires, continuer à relever de la section consulaire de l'ambassade en Italie. Mais il y a d'autres contacts à maintenir avec eux. (Paragraphe à compléter dès que notre ambassade à Rome aura fourni les détails que nous lui avons demandés).

k) Reste une objection : la nomination d'un ambassadeur auprès de l'autorité suprême de l'Eglise catholique serait-elle un privilège accordé à une Eglise chrétienne et non aux autres ? La seule réponse à donner est qu'il faut s'incliner devant les faits et l'usage. Si les autres églises chrétiennes étaient organisées de telle manière qu'elle puissent revendiquer la personnalité juridique internationale et l'obtenir comme le Saint-Siège, il serait souhaitable, dans la même mesure, que la Confédération entretînt des relations officielles avec elles. Mais tel n'est pas le cas, tandis que l'usage a consacré le droit du Saint-Siège à exercer le droit de légation actif et passif.

### Conclusion

Le moment semble donc venu de faire le dernier pas en nommant un ambassadeur auprès du Saint-Siège.

- 15 -

Cependant, il ne paraît pas possible, à ce stade, d'avoir un ambassadeur résidant. En outre, malgré ce qui a été dit plus haut (lettre b), il y aurait lieu de désarmer à l'avance les objections qui pourraient naître d'une mauvaise connaissance des choses en désignant un ambassadeur de confession protestante, du moins au début.