



Für die 111. Sitzung

Nomination d'un Ambassadeur de Suisse auprès du Saint-Siège

Vu le papier de discussion du DFAE du 9 décembre 1987

Après délibération, il est

Nomination d'un Ambassadeur décidé : auprès du Saint-Siège

Le DFAE est chargé de présenter au Conseil fédéral les documents nécessaires à ouvrir une consultation préalable des milieux intéressés (cantons, partis politiques, églises etc.).

Pour extrait conforme,
 le secrétaire,

2. Evolution internationale récente

Tout en œuvrant activement en faveur d'un renforcement du dialogue entre les Églises, perceptible en Suisse également, le Pape Jean-Paul II a inauguré une ère sans précédent de voyages à travers le monde, et a renforcé ainsi l'activité du Saint-Siège, mieux informé que jamais des grands enjeux de société et de l'état des relations internationales. Ce rapprochement a été reconnu dans de nombreux pays qui ont tâché de resserrer leurs liens avec le Saint-Siège. Depuis 1976, 32 États ont établi des relations diplomatiques avec le Saint-Siège, portant ainsi à 115 le nombre de pays reconnaissant le Saint-Siège (voir la liste complète en annexe).

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
✓		EDA	6	✓
		EDI		
		EJPD		
		EMD		
		EFD		
		EVD		
		EVED		
		BK		
		EFK		
		Fin.Del.		



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Für die BR.-Sitzung
vom 14. DEZ. 1987

Pas destiné à la presse

Berne, le 9 décembre 1987

PAPIER DE DISCUSSION

AU CONSEIL FEDERAL

Nomination d'un Ambassadeur de Suisse auprès du Saint-Siège

1. Situation actuelle

La Suisse ne maintient des relations diplomatiques avec le Pape qu'en tant que représentant du Saint-Siège et non pas en tant que chef de l'Etat de la Cité du Vatican. (Voir en annexe un rappel historique de nos relations avec le Saint-Siège.) Cependant, la Suisse reconnaît au Saint-Siège la qualité de sujet du droit international et reconnaît au Pape la qualité de Chef d'Etat. C'est en cette qualité que le Conseil fédéral avait reçu le Pape le 14 juin 1984, lors de sa visite pastorale en Suisse.

L'absence de représentation diplomatique suisse auprès du Saint-Siège a périodiquement retenu l'attention du Conseil fédéral depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. Il a tôt fait de reconnaître le bien-fondé des arguments en faveur d'une normalisation de la situation, tout en jugeant régulièrement peu opportun de provoquer à ce sujet une discussion susceptible de mettre en cause la paix confessionnelle.

2. Evolution internationale récente

Tout en oeuvrant activement en faveur d'un renforcement du dialogue entre les Eglises, perceptible en Suisse également, le Pape Jean-Paul II a inauguré une ère sans précédent de voyages pontificaux à travers le monde, et a renforcé ainsi l'activité diplomatique du Saint-Siège, mieux informé que jamais des grandes questions de société et de l'état des relations internationales. Ce fait a été reconnu dans de nombreux pays qui ont tâché de resserrer leurs liens avec le Saint-Siège. Depuis 1976, pas moins de 32 Etats ont établi des relations diplomatiques avec le Pape, portant ainsi à 115 le nombre de pays reconnaissant le Saint-Siège (voir la liste complète en annexe).

Parmi ces 32 Etats, il en est un certain nombre d'importants, qui ont surpassé leurs réticences historiques. L'on citera à ce titre la Grèce en juin 1980, le Royaume-Uni en janvier 1982, la Suède, la Norvège et le Danemark en août 1982 et les Etats-Unis en janvier 1984. Le Liechtenstein a suivi en août 1985, et le prince Nicolas a depuis lors été accrédité auprès du Saint-Siège.

Un grand nombre de pays qui ont accrédité un ambassadeur auprès du Saint-Siège n'ont pas ou peu de population catholique, ou sont pluriconfessionnels. C'est le cas de l'ensemble des pays protestants du Nord européen. Le Royaume-Uni aura tenu à normaliser des relations qui, comme les nôtres mais à l'inverse, présentaient une anomalie : la Grande-Bretagne avait jusque là délégué un ministre plénipotentiaire auprès du Saint-Siège, mais ne reconnaissait pas de statut diplomatique au délégué apostolique résidant à Londres. Même l'Iran entretient un ambassadeur auprès du Pape. Il en va de même de deux pays qui se réclament du communisme, Cuba et la Yougoslavie.

En outre, la question de l'établissement de relations diplomatiques entre la Pologne et le Vatican, en suspens depuis de nombreuses années, a connu cette année un regain d'actualité, à la suite notamment de la rencontre à Rome entre le Pape et le Général Jaruzelski le 13 janvier 1987. Ce serait là la première reconnaissance d'un pays membre du Pacte de Varsovie.

3. Appels du Saint-Siège

Innovant en la matière, le Saint-Siège nous a adressé tout au long de l'année 1987 une série d'appels discrets afin que nous remédions à l'anomalie de nos relations. Dès le début de janvier, le Secrétaire du Conseil pour les affaires publiques de l'Eglise (Ministre des Affaires étrangères), Mgr Silvestrini s'est enquis auprès du Secrétaire d'Etat Brunner, par l'entremise du Nonce apostolique Mgr Rovida, des possibilités d'une normalisation de nos relations diplomatiques. L'Auditeur de la Nonciature, Mgr Rézeau, a par la suite fait part en privé, à diverses reprises, du regret qu'éprouve le Pape de ne pas avoir d'interlocuteur suisse officiel au Vatican.

Au début d'octobre, enfin, le Nonce a signalé qu'il ne participerait pas à la cérémonie de présentation des voeux du Corps diplomatique, le 11 janvier 1988, en raison d'obligations fixées de longue date au Mexique. A cette occasion, la Nonciature n'a pas manqué de relever à nouveau, en coulisse, le problème de l'absence d'un représentant suisse lors des cérémonies de voeux au Saint-Siège.

Par principe, le Saint-Siège ne se présente jamais comme demandeur en matière d'établissement de relations diplomatiques, ou de visites officielles auprès du Pape, par exemple. L'ensemble des appels voilés qui nous sont parvenus sont donc à prendre d'autant plus au sérieux, et il paraît dès lors judicieux que le Conseil fédéral réexamine sans plus tarder cette question.

4. Attitude de la Suisse

Pendant près de trente ans, priorité était accordée par les autorités suisses à la problématique des articles confessionnels de la Constitution fédérale. Leur abrogation le 20 mai 1973 a levé l'obstacle, en consacrant un changement d'atmosphère dans les rapports interconfessionnels en Suisse.

Ceci a eu pour effet de renforcer l'attitude positive du Conseil fédéral sur la question de la nomination d'un représentant officiel permanent auprès du Saint-Siège. La réponse donnée le 4 décembre 1978 à l'interpellation Duboule admet clairement le principe de l'ouverture d'une représentation diplomatique auprès du Saint-Siège. Commentant l'absence de réciprocité de représentation, le Conseil fédéral y déclare notamment :

"Il est évident qu'il s'agit d'une anomalie. La Confédération est le seul Etat auprès duquel un nonce est accrédité et qui n'entretient pas de représentation diplomatique auprès du Saint-Siège, ce qui par ailleurs ne signifie pas que les relations bilatérales ne soient pas bonnes. Le Conseil fédéral reconnaît bien sûr l'importance du rôle que le Saint-Siège est souvent appelé à jouer sur la scène internationale. Son action sur le plan humanitaire et en faveur de la paix, de même que la coopération qui s'est instaurée lors de plusieurs conférences internationales et tout particulièrement à l'occasion de la CSCE, a clairement indiqué que très souvent nos efforts allaient dans le même sens. De plus cette anomalie constitue une entorse au principe de l'universalité de nos relations. Nous ne pouvons dès lors que répéter ce que le Conseiller fédéral Wahlen a déclaré à la Commission des Affaires étrangères du Conseil national en 1963 : "La question de l'ouverture d'une représentation auprès du Saint-Siège ne pose plus un problème de principe mais seulement d'opportunité".

Il faut procéder de façon à éviter qu'une affaire qui relève du domaine des relations interétatiques et ne donne lieu à aucun problème en droit international fasse l'objet d'affrontements politiques en Suisse. C'est pourquoi le Conseil fédéral continuera de suivre cette question avec la plus grande attention; lorsqu'il sera amené à formuler une proposition visant à la création d'un poste d'ambassadeur auprès du Saint-Siège il le fera en prenant en considération les courants majeurs de l'opinion publique et soumettra l'affaire aux Chambres conformément à l'art. 85 de la Constitution."

Aujourd'hui, alors que le nombre de pays qui reconnaissent le Saint-Siège croît sans cesse, l'anomalie qui caractérise nos relations revêt de plus en plus un aspect anachronique, incompatible avec notre principe d'universalité et, serait-on tenté d'ajouter, d'efficacité. Ce d'autant plus que les limites imposées à notre diplomatie multilatérale soulignent l'importance de nos liens bilatéraux et notre intérêt à disposer au Vatican d'un ambassadeur introduit auprès d'un appareil diplomatique dont personne, même les plus grands Etats, ne conteste la qualité.

5. Aspects juridiques

L'accréditation d'un ambassadeur de Suisse est une fonction fédérale permanente de la Confédération au sens de l'article 85 alinéa 3 de la Constitution fédérale. Elle doit donc faire l'objet d'une loi soumise au référendum facultatif.

6. Conclusion

Compte tenu de ces circonstances, il nous paraît utile que le Conseil fédéral ait une première discussion sur ce problème. Il serait possible d'envisager une normalisation par étapes, en accréditant auprès du Saint-Siège, dans un premier temps, un ambassadeur de Suisse ne résidant pas à Rome.

DEPARTEMENT FEDERAL DES
AFFAIRES ETRANGERES



Pierre Aubert

A N N E X E I

Rappel historique de nos relations avec le Saint-Siège

Depuis le 18^{ème} siècle et jusqu'en 1870, le Souverain Pontife représentait deux sujets de droit international distincts, en tant que Chef de l'Eglise catholique d'une part, et en tant que Chef de l'Etat pontifical de l'autre. Après l'unification de l'Italie et la disparition de l'Etat pontifical, il perdit sa qualité de chef d'Etat, tout en demeurant le représentant du Saint-Siège, organe suprême de l'Eglise catholique. Le Traité de Latran, conclu le 11 février 1929, conféra à nouveau au Pape une double souveraineté, en confirmant sa qualité de chef de l'Eglise et en le reconnaissant comme chef de la Cité du Vatican.

La Suisse reconnaît traditionnellement l'autonomie et la souveraineté du Saint-Siège. Le Pape était représenté dans notre pays depuis 1586 par un nonce apostolique, d'abord itinérant, puis résidant à Lucerne dès 1597, et accrédité auprès des sept cantons catholiques jusqu'à ce qu'il le soit auprès de la Confédération toute entière, après la promulgation de l'Acte de médiation en 1803. L'ancienne Confédération n'ayant aucun représentant diplomatique à l'étranger, elle ne put fournir de contrepartie à la présence du nonce en Suisse. C'est là l'origine du défaut de réciprocité qui a persisté jusqu'à nos jours.

La guerre du Sonderbund n'eut pas de répercussion sur l'existence de la nonciature apostolique en Suisse. En revanche, en 1874, à l'époque du Kulturkampf et à la suite d'une encyclique pontificale critiquant les autorités suisses dans une affaire concernant la création d'un évêché indépendant à Genève, le Conseil fédéral rompit les relations diplomatiques avec le Saint-Siège. Plus tard, les efforts de ce dernier pour arrêter la première guerre mondiale et l'appui apporté aux initiatives humanitaires suisses provoquèrent dans notre opinion publique un revirement favorable. Dès lors, les relations diplomatiques furent rétablies de facto dès 1915, et de jure le 18 juin 1920, lorsque le Conseil fédéral accepta la venue d'un nonce en Suisse. Ce faisant, le Conseil fédéral a reconnu à nouveau, ipso facto, la souveraineté du Saint-Siège. Cette reconnaissance est pleine et entière, et demeure indépendante de la question de l'envoi d'un ambassadeur de Suisse auprès du Souverain Pontife.

ANNEXE I I

"PAYS" AVEC LESQUELS LE SAINT-SIEGE ENTRETIENT DES RELATIONS DIPLOMATIQUES

1 Algérie	France	Nigeria
Allemagne Fédérale	Gabon	**Norvège
**Antigua et Barbuda	Gambie	Nouvelle-Zélande
Argentine	Ghana	* Ordre de Malte
Australie	**Grande-Bretagne	Ouganda
Autriche	**Grèce	Pakistan
**Bahamas	**Grenade	Panama
Bangladesh	Guatemala	**Papouasie-N.Guinée
**Barbade	**Guinée	Paraguay
10 Belgique	**50 Guinée-Bissau	90 Pays-Bas
**Belize	**Guinée Equatoriale	Pérou
Bénin	Haïti	Philippines
Bolivie	Honduras	* Pologne
Brésil	**Iles Salomon	Portugal
Burkina-Faso	Inde	République Dominicaine
Burundi	Indonésie	Rwanda
Cameroun	Irak	**Sainte-Lucie
Canada	Iran	Saint-Marin
**Cap Vert	Irlande	Sao Tomé et Principe
20 Centrafrique	**60 Islande	100 Sénégal
* Communauté Européenne	Italie	**Seychelles
Chili	**Jamaïque	Singapour
Chine	Japon	Soudan
Chypre	Kenya	Sri Lanka
Colombie	Koweït	**Suède
**Congo	Lesotho	* Suisse
Corée du Sud	Liban	Syrie
Costa Rica	Libéria	Tanzanie
Côte d'Ivoire	**Liechtenstein	Thaïlande
30 Cuba	70 Luxembourg	**110 Togo
**Danemark	Madagascar	**Trinité-et-Tobago
**Dominique	Malawi	Tunisie
Egypte	**Mali	Turquie
El Salvador	Malte	Uruguay
Equateur	**Maroc	Venezuela
Espagne	**Mauritius	Yougoslavie
**Etats-Unis	* Monaco	Zaïre
Ethiopie	**Népal	Zambie
**Fidji	Nicaragua	**Zimbabwe
40 Finlande	80 Niger	


* Communauté Européenne et * Suisse: Le Saint-Siège est représenté par un Nonce Apostolique sans qu'il y ait réciprocité

* Monaco et * Ordre de Malte: Ont des Ambassadeurs près le Saint-Siège sans qu'il y ait réciprocité

* Pologne: Relations au niveau de "Délégations pour les contacts permanents"

**Pays en relations avec le Saint-Siège depuis 1976

2285


 PAYS OU LE SAINT-SIEGE EST REPRESENTÉ PAR UN DELEGUE APOSTOLIQUE
 RESIDENT SANS CARACTERE DIPLOMATIQUE

Bern, den 8. Dezember 1967

Afrique du Sud
 Angola
 Jérusalem et Palestine
 Mexique
 Mozambique

An den Bundesrat

Schriftliche Beantwortung

07.918 Interpellation Reichsteiner vom 9. Oktober 1967

ORGANISATIONS INTERNATIONALES AUPRES DESQUELLES LE SAINT-SIEGE
 EST REPRESENTÉ

- OP Organisation des Nations-Unies
- OP Office des Nations-Unies et Instituts Spécialisés à Genève
- RP Agence Internationale pour l'Energie Atomique
- OP Organisation des Nations-Unies pour le Développement Industriel
- OP Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
- OP Organisation des Nations-Unies pour l'Education, la Science et la Culture
- OP Conseil de l'Europe
- OP Organisation des Etats Américains
- D Comité International de Médecine et de Pharmacie militaire
- OP Organisation Mondiale du Tourisme

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
 DER AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

Pierre Aubert

OP: Observateur Permanent
 RP: Représentant Permanent
 D : Délégué

- EDA
 - EFD
 - EVO