

Berne, le 19 février 1953.

p.B.22.72.3. - LJ

Pas pour la presse  
distribuée

A u C o n s e i l f é d é r a l .

La préséance du nonce apostolique.

I.

Le Saint-Siège est représenté par un nonce auprès de l'ensemble de la Confédération depuis le 10 décembre 1803. La préséance sur le reste du corps diplomatique et, en particulier, sur l'ambassadeur de France qui, seul, eût pu tenter de lui contester ce privilège, fut constamment reconnue à l'envoyé pontifical par les Directoires fédéraux. Il est à remarquer que de 1841 à 1844 et de 1845 à 1846 l'ambassadeur de France se trouva avoir présenté ses lettres de créance à une date antérieure à celle à laquelle le représentant du Saint-Siège avait présenté les siennes. La prérogative du nonce a d'ailleurs été consacrée par deux règlements protocolaires qui furent en vigueur dans l'ancienne Confédération: le "Cereemonie Reglement" inséré au Protocole fédéral le 24 décembre 1818 et le "Règlement de Cérémonial" du 8 juillet 1830.

De 1848 à 1874, année en laquelle les relations diplomatiques entre la Suisse et le Saint-Siège furent interrompues, ce dernier ne fut représenté dans notre pays que par des chargés d'affaires en raison des difficultés survenues entre la Confédération et l'Eglise catholique à la suite de la guerre du Sonderbund.

Après la création de l'Etat fédéral, la question du rang de l'envoyé pontifical ne se posa dès lors qu'à la suite de la reprise, en 1920, des relations diplomatiques entre la Suisse et le Saint-Siège. qui avait accrédité un nonce à Berne. Tandis que le Conseil fédéral hésitait sur la décision à prendre, l'ambassadeur de France, sur ordre de son gouvernement, céda définitivement la préséance avec le décanat du corps diplomatique au représentant du Saint-Siège et en informa M. Motta, alors chef du département politique, le 23 décembre 1921.

Il va sans dire que cet arrangement, qui n'était valable qu'au sein du corps diplomatique, n'engageait en rien le Conseil fédéral quant au rang qu'il attribuerait au nonce ni d'aucune autre manière d'ailleurs.

Le 6 janvier 1922, le Conseil fédéral chargea le chef du département politique de la mission suivante: l'agent pontifical et l'ambassadeur de France devaient être priés de considérer que la situation existante - préséance du nonce sur l'ambassadeur selon la décision du gouvernement français - constituait l'ordre provisoire à observer. L'accord des deux intéressés ne devait en rien

- 2 -

préjuger la question que le Conseil fédéral se réservait de trancher ultérieurement en toute indépendance. D'autre part, le département politique recevait l'ordre d'examiner l'ensemble du problème.

Ayant pris connaissance des conclusions de ce département présentées dans un rapport du 7 juillet 1922, le Conseil fédéral fit la déclaration que voici le 16 janvier 1923:

"Le Conseil fédéral laisse en suspens la question de savoir si la préséance dans le corps diplomatique revient de droit au représentant du Saint-Siège. Il prend acte de ce que l'ambassadeur de France, qui seul pouvait concourir pour la préséance avec le nonce, a déclaré y renoncer. Il considère par conséquent la question de la préséance comme sans objet pour l'instant, car il n'estime pas devoir s'opposer à cette manière de faire.

Il est décidé en outre:

Le département politique est chargé de confier l'étude de la question de la préséance à une commission de trois à cinq membres, dont il soumettra la composition au Conseil fédéral."

Par la suite, le 21 mars 1927, le département politique proposa au Conseil fédéral de l'autoriser "à constituer, pour l'étude de la question du rang du nonce apostolique, une commission de quatre membres".

Toutefois, le 27 mai de la même année, le Conseil fédéral décida de laisser l'affaire en suspens. Depuis plus de 30 ans le nonce jouit donc à Berne de la préséance absolue.

Dans sa séance du 17 février 1953, le Conseil fédéral a décidé d'autoriser la transformation des légations des Etats-Unis d'Amérique et d'Italie en ambassades. Les ministres de ces deux pays seront donc prochainement accrédités à Berne en qualité d'ambassadeur. D'autre part, Mgr Bernardini, l'actuel représentant du Saint-Siège, appelé à d'autres fonctions au Vatican, sera remplacé par un nouveau nonce apostolique. Ce dernier présentera vraisemblablement ses lettres de créance après que les deux chefs de mission susmentionnés auront déposé les leurs. Dès lors, les conditions, dans lesquelles l'arrangement provisoire de 1922 a été arrêté se trouveront modifiées.

Ces dispositions, fondées sur une détermination du gouvernement français, n'ont été prises - ainsi qu'il ressort des termes mêmes des décisions du Conseil fédéral de 1922 et 1923 - qu'à l'égard du nonce et de l'ambassadeur de France, sans être étendues, en quelque sorte, au reste du corps diplomatique; aucun autre agent diplomatique ne pouvait, à l'époque, entrer en compétition avec le représentant du Saint-Siège.

Il est donc nécessaire que le Conseil fédéral tranche maintenant de manière générale le problème du rang à attribuer à l'envoyé pontifical.

- 3 -

## II.

Traditionnellement, le Saint-Siège se fait représenter de préférence par des nonces, c'est-à-dire par des agents diplomatiques de la première classe, celle qui comprend aussi les ambassadeurs. Toutefois, suivant une pratique constante, le Saint-Siège n'accrédite un nonce que dans les capitales où la préséance sur les autres membres du corps diplomatique, à quelque classe qu'ils appartiennent, lui est reconnue. Dans les autres pays, il envoie des internonces.

La plupart des gouvernements accordent au représentant du Saint-Siège la préséance sur les autres chefs de mission, y compris les ambassadeurs. A ce sujet, il faut souligner que non seulement des Etats dont la religion officielle est le catholicisme, ainsi l'Espagne, ou dont le gouvernement est en majorité issu d'un parti politique d'inspiration catholique, telle l'Italie, mais encore des Etats traditionnellement laïcs, comme la France et l'Allemagne ou la Tchécoslovaquie d'avant la dernière guerre mondiale, ont reconnu sans difficulté la prérogative dont fait état le Saint-Siège.

Entre les autres chefs de mission, le rang est déterminé suivant l'ancienneté, c'est-à-dire dans chaque classe selon la date de la notification officielle de l'arrivée de l'agent diplomatique au lieu de sa résidence. Le rang des internonces est fixé en observant le critère de l'ancienneté qui vaut donc seul dans les Etats où la préséance absolue est refusée à l'envoyé du Saint-Siège.

Ceci dit, il importe peu de savoir si les règles relatives au protocole diplomatique - quelque sens qu'on veuille leur reconnaître - ont un caractère juridique ou si au contraire, comme l'entendait le professeur W. Burckhardt dans la notice qu'il établit le 15 janvier 1923 à l'intention du Conseil fédéral, elles relèvent de la *comitas gentium* et ne sont pas obligatoires par conséquent. Il suffit de constater qu'un gouvernement n'est, en fait, ni obligé d'accorder à l'envoyé du Saint-Siège la prérogative dont il a été question plus haut, ni tenu de la lui dénier et d'appliquer la règle de l'ancienneté. En cette matière, il peut, à son gré, se prononcer suivant la pratique la plus habituelle qui est favorable au privilège du représentant du Saint-Siège, ou au contraire refuser cet avantage à l'agent diplomatique en cause. Dans le premier cas, le Saint-Siège accréditera un nonce, dans le second, un internonce, normalement.

Il convient d'ajouter que de la question de la préséance telle qu'elle a été précisée plus haut, il faut distinguer celle du décanat du corps diplomatique. Cette dernière est tranchée par le corps diplomatique et non pas par le gouvernement auprès duquel celui-ci est accrédité. Toutefois, l'agent qui a la préséance sur tous les autres chefs de mission d'une capitale exerce généralement les fonctions de doyen du corps diplomatique. Jusqu'à présent, il en a été ainsi à Berne.

## III.

Compte tenu de ce qui précède, le département politique estime que la décision du Conseil fédéral ne devrait pas s'écarter de la pratique suivie jusqu'à présent, mais la confirmer en donnant à l'arrangement de 1922 l'extension requise par la réception de nouveaux ambassadeurs. En d'autres termes, le privilège dont le nonce a bénéficié jusqu'à maintenant à l'égard du seul ambassadeur de France devrait lui être reconnu absolument, c'est-à-dire par rapport à tout agent de premier rang accrédité à Berne.

A cette fin, le département politique estime qu'il n'est nul besoin de reconnaître un véritable droit de l'envoyé pontifical à jouir de la préséance sur les autres chefs de mission. Il suffit que le Conseil fédéral maintienne en l'élargissant le privilège du nonce sans préciser ni définir son caractère. Il ne semble pas opportun qu'il tranche sans nécessité une question sur laquelle ni les gouvernements, ni les auteurs de la doctrine ne sont unanimes.

Les raisons sur lesquelles se fondent les conclusions du département politique sont les suivantes :

- 1) Si le Conseil fédéral, au lieu de se prononcer dans le sens de l'arrangement de 1922, décidait d'ordonner la préséance, à l'avenir, suivant la seule règle de l'ancienneté, le Saint-Siège, conformément à ses usages diplomatiques, remplacerait son nonce à Berne par un agent d'une autre classe, vraisemblablement un inter-nonce. Les bonnes relations que nous entretenons avec le Saint-Siège s'en trouveraient altérées sans aucun profit pour la Confédération, tout au contraire. Une modification du statut de la représentation pontificale à Berne entraînerait sans doute de vives réactions des milieux catholiques suisses et risquerait de raviver les oppositions confessionnelles. En revanche, le maintien, après la réception de nouveaux ambassadeurs, du privilège dont jouit l'envoyé du Saint-Siège, passerait tout à fait inaperçu et ne saurait donc faire l'objet d'aucune contestation. D'autre part, on peut considérer que la situation privilégiée faite au nonce en Suisse compense, dans une certaine mesure, l'absence d'une mission helvétique au Vatican.
- 2) On peut affirmer qu'il est aujourd'hui de tradition que le représentant pontifical en Suisse soit un nonce. Cette tradition implique l'usage, non moins traditionnel, que cet agent bénéficie de la préséance au sein du corps diplomatique. Ce système, de presque 50 ans plus ancien que l'Etat fédéral lui-même, a fait ses preuves; loin de provoquer des difficultés parmi les chefs de mission accrédités dans la ville fédérale, il fonctionne de manière très satisfaisante. Il faudrait donc, pour le remettre en question, de bonnes raisons qui, en l'occurrence, font entièrement défaut.

- 5 -

Quant aux modalités suivant lesquelles la décision du Conseil fédéral devrait être portée à la connaissance du corps diplomatique, le département politique est d'avis qu'il suffirait, par une communication verbale, de rendre les ambassadeurs nouvellement accrédités attentifs au fait que, conformément aux usages diplomatiques en vigueur à Berne, le nonce apostolique a la préséance sur tous les autres agents de premier rang. La nonciature devrait être informée de la même manière.

Dans ces conditions, le département politique

p r o p o s e

au Conseil fédéral:

- 1) de prendre acte du présent exposé;
- 2) en confirmant et en étendant la portée de l'arrangement du 6 janvier 1922, de décider que le nonce apostolique exercera la préséance sur tous les autres chefs de mission accrédités à Berne quelle que soit la date à laquelle il aura présenté ses lettres de créance;
- 3) de charger le département politique de communiquer l'ordre de préséance ainsi établi aux chefs de mission intéressés et, en particulier, à la représentation du Saint-Siège dans la ville fédérale.

Extrait du procès-verbal en 8 exemplaires au département politique fédéral.