Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 34 (1984)

Heft: 2

Artikel: Protocole et politique intérieure : la question de la préséance du nonce et son retentissement politico-confessionnel : 1920-1953

Autor: Altermatt, Claude

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-80922

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

PROTOCOLE ET POLITIQUE INTÉRIEURE LA QUESTION DE LA PRÉSÉANCE DU NONCE ET SON RETENTISSEMENT POLITICO-CONFESSIONNEL 1920–1953

Par Claude Altermatt

Le protocole ou le cérémonial prescrit les règles de politesse et de courtoisie entre les représentants des Etats. Les relations entre Etats sont d'une nature toute spéciale et exigent une attention particulière. Les autorités veillent ainsi au respect strict de ces règles. Lorsque le représentant du Pape, dont le caractère de puissance est spécial, demande un droit exceptionnel, l'affaire peut se compliquer, car d'une part le Vatican dépend des autres puissances pour faire prévaloir ce privilège, ne disposant lui-même pas des moyens pour l'imposer aux autres et, d'autre part, on peut s'attendre à une dégradation de la situation politico-confessionnelle, en particulier dans des pays où les rapports confessionnels sont tendus. Ce fut le cas de la Suisse il y a quelques décennies. Les relations entre la Suisse et le Saint-Siège sont en effet d'une nature particulière, fortement influencées par la politique intérieure. La question de la préséance du nonce apostolique à Berne est un indice de cette tension latente enveloppant les rapports entre la Berne fédérale et la Rome pontificale. Le Conseil fédéral eut à s'occuper de cette affaire au cours des années vingt, les protagonistes étant le Département politique, l'ambassade de France et bien entendu la nonciature.

Les sources qui fournissent la base de cet article se trouvent toutes aux Archives fédérales à Berne. Il faut relever d'abord un dossier spécial consacré au problème évoqué. Il se trouve aussi que les cahiers privés du conseiller fédéral Karl Scheurer (1872–1929) sont d'un grand intérêt en la matière. Ce conseiller fédéral bernois, chef du Département militaire de 1920 jusqu'à sa mort en 1929, y nota chaque jour ses observations personnelles ayant trait à sa vie privée et publique. Les descriptions de ses collègues et subalternes peuvent parfois paraître dures. La politique en général y prend une place fondamentale. On peut lire ainsi des appréciations personnelles sur l'activité du Gouvernement fédéral dans les années vingt. Ces notes sont détaillées, elles complètent et enrichissent les sources officielles de ces années-là. Hermann Böschenstein a publié dans son ouvrage consacré à Karl Scheurer certains extraits de ces cahiers. Les procès-verbaux ordinaires du Conseil fédéral sont moins riches sur le problème de la préséance. Il faut cependant signaler les procès-verbaux «secrets», cotés ainsi à l'époque, qui contiennent plusiers pages intéressantes relatives à l'affaire. Ce mode de faire caractérise bien l'attention particulière que les personnes intéressées vouaient à cette question délicate de la préséance.

Le représentant diplomatique du Saint-Siège ayant le rang de nonce possède le droit de la préséance et a le pas sur tous les autres chefs de mission diplomatique. Ce privilège est très ancien; il fut reconnu par les puissances dès le début de la diplomatie permanente (dès 1500). Les cantons catholiques respectaient cette règle; le nonce,

installé depuis 1579 à Lucerne, prit ainsi en Suisse catholique le pas sur l'ambassadeur de France. Après 1803 le nouveau nonce, Mgr Scebera Testaferrata, fut accrédité près le Landammann de toute la Confédération. Bien que celle-ci se composât aussi de cantons protestants et mixtes, le nonce conserva sa préséance. Pour régler une fois pour toute les problèmes ayant trait au rang diplomatique, les puissances réunies au Congrès de Vienne établirent en 1815 un «Règlement sur le rang entre les Agents diplomatiques». Les droits spéciaux du représentant pontifical y furent confirmés, les ambassadeurs des grandes puissances (car à cette époque, ce n'étaient que les grandes puissances qui échangeaient des ambassadeurs) continuèrent à céder la place la plus honorifique au nonce. Ce privilège ne fut bien entendu pas reconnu par des gouvernements non catholiques comme la Grande-Bretagne, la Prusse ou la Russie qui refusaient de recevoir un nonce à leurs cours. La Suisse, en tant que pays de confession mixte, devenait ainsi une exception. Le droit de la préséance n'était que d'ordre protocolaire et ne mettait en question en aucune manière le poids plus important de l'ambassade de France en Suisse. Ces prérogatives dues au nonce furent d'ailleurs confirmées plus tard à deux reprises (en 1818 et en 1830). Après la guerre civile du Sonderbund, le pape ne se fit représenter que par un simple chargé d'affaires, diplomate de troisième rang. En raison de l'absence voulue du nonce, l'ambassadeur de France devint automatiquement doyen du corps diplomatique à Berne et prit le pas sur tous les autres agents diplomatiques (à l'exception des années 1848–1858 et 1869–1873, où Paris ne nomma qu'un ministre plénipotentiaire à la tête de sa mission en Suisse). En 1873, le Conseil fédéral rompit les relations diplomatiques avec le Vatican et la nonciature fut ainsi supprimée.

I. Les implications du rétablissement des relations diplomatiques avec le Saint-Siège

La question du rang se posa à nouveau en 1920, avec la reprise des rapports bilatéraux. C'était l'œuvre du nouveau chef du Département politique, Giuseppe Motta, qui avait réussi à convaincre ses collègues protestants du Conseil fédéral de la nécessité d'une normalisation des relations avec la Curie romaine. Le Saint-Siège décida alors d'envoyer en Suisse un nonce – diplomate de premier rang – situation embarassante pour l'ambassadeur de France qui jouissait du privilège d'être le seul diplomate de premier rang accrédité à Berne. Le Conseil fédéral fut rapidement saisi de cette question gênante. Au début, deux idées dictèrent sa position: d'un côté, il ne fallait pas irriter la France et, d'autre part, il convenait d'éviter à tout prix toute réaction de nature confessionelle au sein du peuple suisse déjà divisé par la grave crise de l'après-guerre. Le Conseil fédéral ouvrit le dossier en demandant en premier lieu des informations à ce sujet à des spécialistes, ses ministres à l'étranger. Il ne manqua pas de relever la subtile différence entre la préséance et le décanat du corps diplomatique (ce dernier étant attribué uniquement par le corps diplomatique). Parmi les réponses des diplomates suisses, la conclusion du ministre à la Haye, G. Carlin, est d'un très grand intérêt: «Dans ces circonstances j'estime qu'il y aurait lieu pour le Conseil fédéral d'exprimer le désir que le Représentant du Saint-Siège à Berne n'eût pas le titre de nonce. Il pourrait paraître singulier à la population suisse de voir constamment le Représentant du pape placé à la tête du Corps diplomatique accrédité en Suisse.»[1]

1 Archives fédérales (ci-après AF), E 2001 (B) 4/11.

L'ambassadeur de France, Allizé, entendait bien défendre ses propres intérêts. Le 1er septembre 1920, il adressa une lettre au DPF où il faisait également allusion aux structures confessionnelles de la Suisse:

«Au point de vue juridique le règlement de Vienne du 19 mars 1815 n'établit pas de préséance au profit des nonces. Ce règlement déclare seulement ne pas innover à cet égard. En conséquence, les pays catholiques ont gardé aux nonces la préséance telle qu'ils la prossédaient antérieurement. Mais la leur donner dans des pays de neutralité confessionnelle, ce serait innover, car cette mesure aboutirait à revêtir les Représentants du Saint-Siège d'une sorte de primauté qui leur confèrerait partout un décanat permanent. Tout en rendant hommage aux sentiments dont on voudrait s'inspirer en agissant ainsi à l'égard de l'Autorité spirituelle du Pape considéré comme souverain pontife de l'Eglise catholique, cette situation pourrait ne pas être sans inconvénient. Aussi serait-il vraiment désirable que, dans les pays non visés par le règlement de Vienne, les nonces soient mis de tout point sur le même rang que leurs Collègues du Corps diplomatique possédant la qualité d'Ambassadeur.»[2]

La question de la préséance fut aussi traitée au niveau inter-gouvernemental. C'est ainsi que l'on en discuta en septembre 1920 lors de la rencontre de Lausanne entre Motta, Schulthess et le chef du Gouvernement français, A. Millerand. Il ressort du procès-verbal du Conseil fédéral, que c'était Paris qui avait empêché une reconnaissance automatique et immédiate de la préséance du nonce:

«*Botschaft und Nuntiatur.* Frage des Vortritts.

Der *Botschafter* hatte sich vor kurzem dahin geäussert, er persönlich wolle in dieser Frage keine Schwierigkeiten machen und dem Nuntius die Préséance zugestehen, wenn seine Regierung einverstanden sei. Nunmehr hat er die Nachricht erhalten, die französische Regierung stehe auf dem Standpunkt, die Préséance der Nuntien sei nur für katholische Länder festgesetzt worden, was also für die paritätische Schweiz nicht gelte. Daher richte sie sich in der Schweiz nach der Zeit der Beglaubigung des Botschafters und des Nuntius. Derjenige der früher beglaubigt worden sei, habe auch den Vortritt. *Bundespräsident Motta* stellte sich auf den Standpunkt, dass die an der Frage zunächst Beteiligten, Frankreich und Vatikan, sich über die Lösung verständigen sollten. Wenn nicht, so müsste der Bundesrat die Frage, die in der Völkerrechtswissenschaft bestritten sei, genau prüfen. Als Minister Dinichert einwarf, es wäre sehr interessant zu wissen, welche Lösung die Frage in Frankreich selbst finden werde, war *Millerand* einen Augenblick stutzig, sagte dann aber, Frankreich sei, trotz der Trennung von Kirche und Staat, ein katholisches Land, so dass die Entscheidung der Frage in Frankreich für die Schweiz keine Bedeutung habe. *Bundespräsident Motta* schloss die Erörterung dieser Frage, indem er seinen Standpunkt mit den Worten unterstrich: ‹Mon vœu va à l'entente». Damit war die eigentliche Besprechung zu Ende.»[3]

Avant l'arrivée du nonce désigné, l'ambassadeur français ne capitula pas et s'efforça de convaincre le Département politique. Dans une lettre datée du 29 octobre 1920, il avança une subtile distinction:

«On me signale que les nonces sont de deux classes; ceux de deuxième classe sont réservés aux pays qui envoient au Vatican des Ministres Plénipotentiaires, et ceux de première classe aux Etats qui sont représentés auprès du Saint-Siège par des Ambassadeurs. Or Monseigneur MAGLIONE est nonce de deuxième classe et sa préséance ne devrait donc s'établir qu'à l'égard des Ministres Plénipotentiaires»[4]

2 *Ibid.*
3 AF, Procés-verbal du Conseil fédéral (ci-aprés PVCF) du 17 septembre 1920.
4 AF, E 2001 (B) 4/11.

Lorsque le nouveau nonce, Mgr Luigi Maglione, remit ses lettres de créances le 8 novembre 1920 au Conseil fédéral in corpore, il dut reconnaître le statu quo et céder le pas devant l'ambassadeur français Allizé.

Le problème de la préséance devint alors un sujet de discussion entre Mgr Maglione et le Gouvernement fédéral, car le nonce réclama aussitôt la reconnaissance de son droit.

Il fit rédiger un mémoire «Brevi notizie su l'antica nunziatura svizzera[5]» qu'il remit au chef du Département politique. Le Département garda cependant une grande prudence et l'ambassadeur de France resta à la tête des diplomates lors de la traditionnelle réception du Nouvel An de 1921.

Après que la France eût renoué en mai 1921 avec le Vatican – l'interruption des relations diplomatiques avait duré 17 ans –, son ambassadeur à Berne reçut l'instruction de céder le pas au représentant pontifical. C'est le 23 décembre 1921, en audience privée, que le nonce fit part à Motta des directives du gouvernement français. A la suite de cet entretien, Motta rédigea l'aide-mémoire suivant: «Il [le nonce] me fait la communication suivante: Il a été dîner, le soir du 21, chez l'ambassadeur de France. A cette occasion l'ambassadeur lui a fait savoir que son Gouvernement lui avait donné l'instruction de céder le décanat du corps diplomatique à Berne au représentant du Saint-Siège. Par là la question de la préséance entre l'ambassadeur et le nonce reste résolue. L'ambassadeur doit déjà avoir averti ses collègues. Il est disposé à confirmer le fait des instructions reçues si M. Motta lui posait la demande. Le nonce ajoute que, dans l'ancienne Confédération, le représentant du Saint-Siège a toujours eu la préséance. Je déclare au nonce que je suis disposé à interpeller l'ambassadeur pour obtenir confirmation de la communication qui m'est faite –, mais je fais remarquer que l'ambassadeur devra faire au Département politique une communication écrite, le Conseil fédéral devant sans doute s'occuper plus tard de la question.»[6] Le même jour, Motta téléphona à l'ambassadeur Allizé qui confirma la communication en ajoutant «qu'il a déjà fait savoir à ses collègues qu'il cède le décanat et que le doyen du corps diplomatique à Berne sera dorénavant le nonce»[7]. Motta prit connaissance de cette déclaration et pria l'ambassadeur de bien vouloir lui faire parvenir la communication écrite, pour la transmettre au Conseil fédéral. L'avant-dernier jour de l'année 1921, Allizé demanda à Motta une audience privée où il lui expliqua qu'il n'était pas en mesure de lui fournir une communication écrite: «Je me borne à une *confirmation verbale* parce que l'envoi d'une note ou *d'une lettre* pourrait laisser supposer l'existence d'une négociation entre le Gouvernement français et le Gouvernement fédéral, négociation qui ne pouvait pas exister et qui n'a jamais existé. Le Gouvernement français considère que sa reconnaissance est une reconnaissance de fait. Il ne peut pas reconnaître la préséance du nonce à Paris et la contester ensuite aux nonces accrédités dans les autres pays.»[8] Ainsi donc, la reprise des relations entre le Saint-Siège et Paris avait des répercussions directes en Suisse.

II. Les perplexités du Conseil fédéral

Le problème sortait de la sphère diplomatique pour entrer dans le champ de la politique et des susceptibilités confessionnelles. L'Exécutif fédéral ne se laissa que

5 *Ibid.*
6 *Ibid.*
7 *Ibid.*
8 H. Böschenstein, *Bundesrat Karl Scheurer, Tagebücher 1914–1929.* Bern 1971, p. 322.

peu influencer par des décisions prises ailleurs, cet accommodement ne l'engageant pas quant aux honneurs qu'il consentirait à attribuer au nonce. Le Conseil fédéral avait en premier lieu à tenir compte des susceptibilités d'ordre confessionnel qui régnaient encore dans la Suisse des années vingt. Les risques de conflit ne provenaient pas en effet des quelques privilèges liés à la préséance, mais plutôt des antagonismes religieux qui secouaient la Suisse depuis la Réforme et qui continuaient à diviser ce pays, toutefois de manière heureusement atténuée depuis la fin du siècle. Ce sont les raisons principales qui conduisirent le Conseil fédéral à s'occuper du dossier pendant maintes séances.

Le conseiller fédéral protestant et radical bernois, Karl Scheurer, se sentit dupé par l'arrangement entre l'ambassadeur et le nonce et nota le 4 janvier 1922 dans son journal personnel: «Uns hat niemand gefragt. Ich wende ein, dass das erstens nicht ganz korrekt sei und dass die Geschichte, wenn sie bekannt werde, bei uns grosses Aufsehen erregen und den Widerstand gegen die Nuntiatur verstärken werde.»[8] L'accord entre l'ambassadeur et le nonce était de nature confidentielle et ne devait pas être divulgué, car l'on ne voulait pas rallumer une guerre confessionnelle. En admettant la création de la nonciature à Berne, le Conseil fédéral avait déjà mis suffisamment à l'épreuve la majorité réformée. «La partie protestante du peuple suisse n'a pas vu sans quelques inquiétudes le rétablissement de la nonciature, et l'attribution de la préséance permanente au Nonce Apostolique pourrait ranimer certaines méfiances et susceptibilités d'ordre confessionnel»[9], ces paroles du procès-verbal du Conseil fédéral montrent bien la préoccupation des membres protestants de l'exécutif fédéral. Motta eut beaucoup de peine à défendre le droit du représentant pontifical à obtenir ce privilège, tout en soulignant l'importance minime de la position protocolaire: «A ces diverses objections, M. Motta répond qu'on lui paraît prêter trop d'importance à la question. Pratiquement, la préséance ne se manifeste qu'au dîner diplomatique annuel et aux tirs fédéraux.»[10] Mais il ne sut convaincre ses collègues: «Schulthess, Häberlin und Chuard schliessen sich an, sogar Musy hat Einwendungen zu erheben. Motta ist geknickt.»[11] Il ne cèda toutefois pas et soutint la thèse de l'incompétence du Conseil fédéral en la matière, «Motta kann schliesslich die Theorie, dass das Ganze uns eigentlich nichts angeht, nicht aufrechterhalten».[12] Le Conseil fédéral décida finalement de faire rédiger un mémoire. Ce mémoire fut remis au Département politique à la fin du mois de novembre 1922. Il se rapprochait dans son contenu de la position de Motta. Ainsi, il confirmait l'incompétence du Conseil fédéral quant au décanat. En revanche, c'était au Conseil fédéral à décider de la préséance. Selon la tradition appliquée de 1803 à 1848, le Conseil fédéral serait censé l'attribuer au nonce. Après la rédaction de ce travail d'expert, il pouvait sembler que l'épineuse affaire était en passe d'être résolue en faveur de Motta et du nonce. Mais il y avait encore bien des obstacles à franchir. Comme l'année précédente, le Conseil fédéral s'occupa à nouveau de la question lors de sa première séance annuelle. Les délibérations furent conduites par le Président de la Confédération pour 1923, Karl Scheurer, qui entre-temps s'était laissé convaincre par les conclusions du mémoire et défendait la solution favorable au nonce. A nouveau le Conseil fédéral se trouva dans l'incapacité de prendre une décision et ajourna l'affaire. Scheurer nota les remarques suivantes dans son journal personnel: «In der Sitzung reden wir wieder einmal über den Nuntius samt seinem Anhang. Es gibt eine lange

9 AF, PVCF du 4 janvier 1922.
10 *Ibid.*
11 H. Böschenstein, *op. cit.*, p. 322.
12 *Ibid.*

Diskussion. Ich rede für Anerkennung des Vorranges, weil von 1815 bis 1848 tatsächlich schon so verfahren worden ist. Chuard hat Bedenken, ebenso Haab, die beide eine grosse Bewegung bei den Protestanten voraussehen. Es wird schwer sein, die Sache aufzuhalten. Der Fehler ist, dass man bei der Zulassung des Nuntius nicht sofort alle Fragen geordnet hat. Jetzt sieht die Sache insofern katholisch aus, als man sie einem in zwei Portionen eingibt. Ob noch eine dritte in irgend einer Form kommt, weiss ich nicht.»[13] La méfiance réciproque augmentant, la position de Motta devint délicate et l'on ne pouvait plus escompter une solution rapide de la question. Dans cette phase difficile Scheurer tenta de débloquer la situation. Le 9 janvier 1923, il discuta en tête-à-tête avec Motta et lui proposa de faire étudier la question par un spécialiste indépendant. Il ne fit plus fond sur le mémoire de novembre 1922 qui avait alors conforté la position de Motta. Ce dernier essaya une dernière fois de convaincre ses collègues, mais ils ne cédèrent pas et Motta fut mis en minorité. L'ambiance de cette séance fut ainsi caractérisée par Scheurer: «Die Sache ist ihm (Motta) unangenehm. Ob er inzwischen mit dem Nuntius gesprochen hat, weiss ich nicht, ich vermute es.»[14] En remettant la question à la séance suivante, le Conseil fédéral défia Motta à qui on fit indirectement reproche de partialité. Le Conseil siéga une nouvelle fois le 16 janvier. Entretemps, le professeur Burckhardt de Berne avait rédigé un bref mémoire à ce sujet. Il y proposait d'accorder la préséance au nonce pour des raisons de courtoisie. Enfin, les conseillers fédéraux réformés revinrent sur leur opposition et accordèrent la préséance à Mgr Maglione, sans cependant considérer la question juridique comme résolue[15]. Un compromis très helvétique!

Les raisons qui avaient poussé le Conseil fédéral à ne pas se rallier immédiatement à l'arrangement conclu entre l'ambassadeur de France et le nonce n'étaient, à première vue, pas très claires. La Conseil fédéral avait laissé traîner l'affaire pendant deux ans, sans arriver toutefois à une autre solution que celle arrêtée par Paris et Rome. On peut supposer, qu'à l'exception de Motta, les membres du Gouvernement fédéral n'étaient pas très informés en matière de protocole et de courtoisie diplomatique. La méfiance latente envers le monde diplomatique ne facilita pas la décision du Conseil fédéral. Une prise de position inconsidérée en faveur du Nonce aurait provoqué, selon les paroles mêmes de Scheurer, un grave éclat[16]. L'opposition ouverte à la nonciature aurait sensiblement augmenté et les conseillers fédéraux protestants redoutaient de subir des critiques et même des pressions de la part de leurs coreligionnaires. De plus, ces conseillers fédéraux eux-mêmes ne voyaient vraisemblablement pas d'un bon oeil la présence au premier rang de l'envoyé du Pape dans la Berne fédérale et réformée juste après la reprise des relations diplomatiques entre la Suisse et le Vatican.

III. L'attribution provisoire de la préséance au nonce

La décision provisoire favorable au nonce lui fut communiquée immédiatement. Celui-ci répondit deux jours plus tard. Dans sa note du 18 janvier 1923[17], Mgr

13 AF, J. I. 118/2, du 4 janvier 1923.
14 *Ibid.*, du 13 janvier 1923.
15 AF, PVCF du 16 janvier 1923.
16 Cf. note 8.
17 AF, E 2001 (B) 4/11.

Maglione remercia le Conseil fédéral de sa décision, mais précisa clairement et sans équivoque qu'il ne devait pas son privilège uniquement à la résignation de l'ambassadeur Allizé, comme l'avait précisé la missive du Conseil fédéral, mais bien à la tradition historique: «Debbo, peraltro (...) affermare di nuovo, per la questione di principio, e naturalmente riservare il diritto del Nunzio Apostolico alla precedenza, qual è contenuto nel Regolamento Diplomatico del 1815 e venne riconosciuto dal Governo Svizzero col suo Regolamento dell' 8 luglio 1830.»[18]

Personne n'avait attendu un assentiment inconditionnel de la part du nonce, car la solution du Conseil fédéral n'avait pas non plus satisfait les protestants actifs comme Chuard, Haab et Häberlin qui craignaient des remous parmi leurs coreligionnaires. Ce sont une nouvelle fois les notes de Scheurer qui traduisent le mieux l'atmosphère tendue régnant au sein du Conseil fédéral: «Im Bundesrat reden wir den Handel mit dem Nuntius zu Boden. Es ist eine unerfreuliche Sache und niemand weiss, was sie noch bringen wird.»[19] Dans leurs rapports avec Mgr Maglione, les conseillers fédéraux furent toujours très prévenants et ne laissèrent jamais entrevoir les différends qui les séparaient sur le problème épineux de la préséance. Trois semaines après la décision du Conseil fédéral, le Nonce invita le gouvernement in corpore à dîner. Scheurer a consigné l'atmosphère de cette rencontre: «Wir essen beim Nuntius zu Mittag. Es ist ganz schön und gut und nicht ohne Interesse. Leider reden nur immer wir und von den geistlichen Herren vernimmt man nichts oder nicht sehr viel.»[20] Le nonce était à présent doyen du corps diplomatique accrédité près le Conseil fédéral et sa préséance était reconnue par les autorités suisses. Toutefois à une occasion il dut renoncer à ce privilège. Il s'agissait de la Fête fédérale de tir qui en 1924 devait avoir lieu à Aarau. Mgr Maglione manifesta un grand intérêt à y participer en sa qualité de doyen et se déclara même enclin à prononcer un discours officiel. Mais le Conseil fédéral ne l'entendait pas de cette oreille. Les réflexions écrites de Karl Scheurer nous donnent une petite idée des discussions qui eurent lieu au sein du Conseil fédéral: «Der Nuntius als Vorsteher des diplomatischen Korps wäre bereit, am Schützenfest in Aarau zu sprechen. Das wird selbst Musy zu bunt und Motta erinnert sich glücklicherweise daran, ohne dass man sein Gedächtnis auffrischen müsste, dass bei den Verhandlungen über den Vorsitz gesagt worden sei, dass der Nuntius an derartigen Festen zurücktreten müsse.»[21] Pour une fois l'unanimité régnait, même les deux catholiques Musy et Motta partageaient les préoccupations de la majorité réformée. Dans sa décision, le Conseil fédéral prit en considération la précarité de la paix confessionnelle et ne voulut en aucun cas troubler une des grandes fêtes de la Confédération en vexant un certain nombre de tireurs protestants. Le Conseil fédéral pouvait encore à la rigueur tolérer un prélat à la tête du monde particulier et fermé des diplomates à Berne, mais la question devenait trop provocante pour les tireurs patriotes où prédominaient encore certains antagonismes d'ordre confessionel. Cette fête des tireurs ne devait-elle pas manifester l'unité confédérale? Motta se chargea d'expliquer à Mgr Maglione que sa présence n'était pas trop désirée à Aarau. Celui-ci comprit la situation et renonça à s'y rendre. En 1924, comme en 1929 à Bellinzone, ce fut l'ambassadeur de France qui parla aux tireurs helvétiques au nom des diplomates accrédités en Suisse.

18 *Ibid.*
19 AF, J. I. 118/2, du 16 janvier 1923.
20 *Ibid.*, du 3 février 1923.
21 *Ibid.*, du 2 juin 1924.

IV. Nouveau rebondissement

Cette désagréable question de la préséance fut à nouveau soulevée au début de l'année 1927. Il faut rappeler que la solution de 1923 n'était que provisoire. Entre-temps, il y avait eu le remplacement de l'ambassadeur de France et du nonce. A cette occasion, le conseiller fédéral H. Häberlin demanda que l'on réexaminât la préséance du nonce. Häberlin ne voulait pas l'attribuer automatiquement au successeur de Luigi Maglione, Pietro di Maria. Le procès-verbal du Conseil fédéral ne laisse planer aucun doute: «Es gehe nicht wohl an, eine solche Frage durch Aufstellung der Tafelordnung bei den diplomatischen Diners stillschweigend und durch ein daraus entstehendes Gewohnheitsrecht zu ordnen.»[22] Motta ne fut pas épargné par les critiques, on lui reprocha de ne pas avoir fait étudier le dossier par une tierce personne neutre. Une nouvelle fois, c'est le journal personnel de Scheurer qui nous révèle la tension existante au sein de l'Exécutif: «Motta ist nicht ganz sicher: er erklärt, dass der französische Botschafter nichts dagegen einwende, dass der Nuntius der erste sei; aber Motta muss doch anerkennen, dass er den vor vier Jahren gegebenen Auftrag, den ganzen Handel gründlich zu studieren, nicht ausgeführt hat.»[23]

Au problème de la préséance on ajouta encore la question plus politique des visites officielles du nonce dans différents cantons. Comme attendu, le Conseil fédéral ne put prendre une décision et renvoya le dossier à sa prochaine séance. Le 4 février 1927, Motta rejeta la proposition de faire élaborer un nouveau mémoire sur cette question qui devenait un véritable serpent de mer. Au cours de la séance, il soutint que la position et les tâches du représentant du pape était clairement définies dans le droit canon. La convocation d'une commission d'experts suffirait amplement. Motta s'inquiéta en même temps d'une proposition de Scheurer qui avait posé la question de savoir, si l'on ne devait pas étudier d'une manière générale le rôle du nonce. Scheurer nota dans son journal les remarques suivantes sur ce vif échange de vues: «Mein Antrag betreffend den Nuntius hat Motta einigermassen in Bewegung gesetzt; ich tröste ihn und hoffe, er glaubt es mir, dass ich nicht Böses im Schilde führe, sondern im Gegenteil nur will, dass eine uns allen nicht sehr klare Sachlage in vollkommen ruhigen Zeiten abgeklärt werde und nicht erst dann, wenn irgend ein Zwischenfall eintritt, wo die Geister aufgeregt sind. Ich bin überzeugt, dass Motta selber, wenn er die offizielle Stellung des Papstes vernimmt, vorsichtig wird.»[24] Motta avait, semblait-il, mal compris Scheurer et s'attendait à une nouvelle attaque des protestants contre la Nonciature. Mais Scheurer ne demandait qu'un dernier éclaircissement sur cette épineuse question qui occupait alors le Conseil fédéral depuis sept ans. Scheurer avait d'ailleurs montré sa bonne volonté en 1923 déjà, lorsqu'il s'était exprimé en faveur du privilège du nonce. Ce conseiller avait en outre étudié le dossier et lu les mémoires intéressants du cardinal Ferrata où il avait appris, selon ses dires, beaucoup de choses. Au terme de cette séance, le Conseil fédéral ne put s'entendre et remit la question à plus tard. Mgr di Maria, le nouveau nonce, conserva bien entendu la préséance provisoire. Un jour plus tard, le 5 février, le Conseil fédéral in corpore était l'invité de Mgr di Maria. A cette occasion, on n'évoqua nullement l'épineux problème, mais certains conseillers fédéraux ne se sentirent pas très à l'aise, conscients de la tension due à la position délicate de l'hôte. Cette impression est bien rendue dans le journal de Scheurer: «Wir essen beim Nuntius zu

22 AF, PVCF, du 4 février 1927, se rapporte au 28 janvier 1927.
23 AF, J. I. 118/2, du 28 janvier 1927.
24 *Ibid.*, du 4 février 1927.

Mittag. Er ist lebhafter als sein Vorgänger; was er selber sagt, geht nicht über allgemeine Dinge hinaus, insbesondere über seine Erlebnisse in Kanada, von wo er nach Bern gekommen ist. So einfach und gemütlich die Sache aussieht, so steckt doch immer ein Stück Ungemütlichkeit drin, weil niemand recht weiss, wenigstens wir Protestanten nicht, wo das Ding schliesslich hinführen wird. Bis jetzt ist allerdings der ganze Handel in Ruhe und Ordnung abgelaufen.»[25] La question de la préséance ne fut soulevée en séance du Conseil fédéral que le 27 mai 1927. Motta y proposa de convoquer une commission de spécialistes, composée du professeur Burckhardt qui avait déjà rédigé un petit mémoire à ce sujet, du professeur Lampert, spécialiste en droit canon, du ministre Paul Dinichert de son propre département et du directeur des Archives fédérales. Le Conseil fédéral ne parvint pas à prendre une décision définitive et laissa l'affaire en suspens. Le dossier fut retourné au Département politique. Par la suite, le Conseil fédéral s'en tint à sa première décision et ne convoqua pas la commission d'experts. Ce que le conseiller fédéral Häberlin avait craint, au début de l'année, se réalisa: la préséance du nonce devint un droit coutumier. C'est ainsi que le successeur de Pietro di Maria, Filippo Bernardini, eut droit en 1935 au privilège de la préséance sans discussion aucune. La nouvelle composition du Conseil fédéral explique sans doute ce manque total d'opposition à l'attribution de la préséance à Bernardini. A l'exception de Motta, en effet, tous les autres membres du gouvernement de 1920–1927 avaient été remplacés alors que la composition du Conseil était restée inchangée de 1920 à 1929! La décision définitive ayant trait à la préséance du nonce ne fut prise qu'en 1953; la question demeura ainsi vingt-six ans en suspens. En 1953, le problème de la préséance ne souleva plus de grandes discussions, car le Conseil fédéral pouvait se référer à la pratique en vigueur depuis 1923. Les antagonismes d'ordre confessionnel avaient entre-temps beaucoup perdu de leur acuité et, de plus, on aurait humilié le Vatican en lui enlevant le privilège dont son représentant jouissait de facto depuis trente ans. Le Conseil fédéral se laissa aussi guider par l'idée que la situation privilégiée du nonce à Berne compensait un peu l'absence d'une mission diplomatique suisse près le Saint-Siège.

Le Conseil fédéral attribua de 1920 à 1927 à la question de la préséance une grande importance qui nous paraît aujourd'hui démesurée. Mais il faut se rendre compte de la situation politico-confessionnelle de l'après-guerre et des années vingt. Le rétablissement de la nonciature en 1920 avait satisfait la partie catholique du peuple suisse, sans provoquer de réactions négatives de la part des protestants. Mais les rapports entre les deux confessions restaient tendus, la prudence du Conseil fédéral à l'égard du nonce en était la conséquence directe. L'exécutif se composait alors de cinq protestants et de deux catholiques. Il voulait à tout prix contrôler l'activité publique du diplomate pontifical. C'est dans le cadre de cette politique qu'il faut chercher les raisons de ce long atermoiement du Conseil fédéral, bien que le privilège de la préséance n'ait qu'une portée protocolaire. Le Conseil fédéral d'ailleurs traita toujours l'affaire d'une manière confidentielle, évitant ainsi que le nonce devînt l'objet d'une polémique publique qui aurait sans doute ravivé les passions confessionnelles et politiques.

Muni de cette fonction privilégiée, d'abord provisoirement, puis définitivement dès 1953, le nonce n'a pas confirmé certaines craintes exprimées par plusieurs conseillers fédéraux réformés quant au trouble qui en résulterait pour la paix confessionnelle.

25 *Ibid.*, du 5 février 1927.

Bibliographie sommaire

CLAUDE ALTERMATT, *Die Beziehungen zwischen dem Vatikan und der Schweiz (1920–1936).* Bern 1982.

HERMANN BÖSCHENSTEIN, *Bundesrat Karl Scheurer, Tagebücher 1914–1929.* Bern 1971.

KARL KISTLER, *Die Wiedererrichtung der Nuntiatur in der Schweiz (1920).* Bern und Frankfurt 1974.

RUDOLF SCHALLER, *Die Normalisierung der völkerrechtlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Heiligen Stuhl.* Basel 1974.