

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Religions- und Kulturgeschichte = Revue suisse d'histoire religieuse et culturelle = Rivista svizzera di storia religiosa e culturale

Herausgeber: Vereinigung für Schweizerische Kirchengeschichte

Band: 117 (2023)

Artikel: Nouvelle étape vers la fin du Kulturkampf grâce à une diplomatie suisse plus active

Autor: Altermatt, Claude

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1053214>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 22.01.2025

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

Nouvelle étape vers la fin du Kulturkampf grâce à une diplomatie suisse plus active

Claude Altermatt

Le Saint-Siège et la Confédération suisse n'ont pas la même histoire de leur diplomatie respective. En effet, alors que la diplomatie pontificale jouait un rôle considérable depuis l'époque de la Renaissance, figurant parmi les premières puissances à se doter d'une diplomatie permanente, la Suisse, quant à elle, ne connut aucun développement comparable. Avant 1798, les affaires diplomatiques étaient gérées par quelques agents diplomatiques étrangers en mission sur le territoire de l'Ancienne Confédération et de ses alliés, appelés en allemand «Zugewandte Orte» ainsi que, rarement, par des missions extraordinaires suisses. Parmi les missions diplomatiques étrangères ayant leur siège sur le territoire suisse se trouvait la Nonciature apostolique à Lucerne, accréditée auprès des cantons catholiques uniquement.¹ Les autorités cantonales et la Diète renonçaient à envoyer des agents permanents à l'étranger. Elles se contentaient de recevoir des diplomates étrangers que l'on traitait souvent avec une certaine méfiance, car l'on redoutait une ingérence de l'étranger dans les affaires internes des Confédérés.

Il est un fait qu'il régnait, parmi les Suisses, une grande réserve à l'égard de la diplomatie, même après l'éphémère République helvétique (1798–1803). La genèse de l'appareil diplomatique suisse s'effectuait à un rythme très soutenu et l'établissement de l'Etat fédéral de 1848 n'y changea rien. La diplomatie continuait à ne jouer qu'un rôle marginal dans les activités de l'Etat national suisse pourtant modernisé et affirmant sa souveraineté face à l'étranger. En effet, les nouveaux maîtres de la Confédération, en l'occurrence les libéraux et radicaux, s'empressent de se doter des institutions indispensables pour sauvegarder l'indépendance et la souveraineté intégrale, acquises grâce aux réformes effectuées sans

¹ Cf. contribution d'Urban Fink au colloque de Fribourg: «Die Luzerner Nuntiatur im 18. und 19. Jahrhundert».

l'accord formel des puissances étrangères garantes de la neutralité de 1815. Selon la Constitution de 1848, les autorités fédérales étaient responsables du maintien «de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse».² Or, pour s'acquitter de cette mission, les libéraux et radicaux n'avaient pas prévu de confier un rôle précis aux diplomates suisses lesquels ne constituaient alors qu'une minuscule équipe de deux personnes.

Pourtant, au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle, donc surtout après la rupture des relations diplomatiques avec le Saint-Siège survenue fin 1873, la Berne fédérale se mettait à se conformer lentement au système international où la diplomatie classique jouait un rôle important depuis le Congrès de Vienne (1815). En effet, alors que l'exercice de la diplomatie classique constituait un élément essentiel des activités des Etats souverains, à Berne, ce n'est qu'en 1887 qu'un véritable ministère des affaires étrangères, calqué sur le modèle étranger, voit le jour.³ En 1914, l'éclatement du conflit armé continental contribua à hausser le rôle de la diplomatie suisse. Aussi, après la rupture des relations diplomatiques entre Puissances belligérantes, la protection de leurs intérêts fut confiée à la Confédération. Dans les relations internationales en temps de guerre, le domaine humanitaire devenait de plus en plus important. Aussi, la Suisse reçoit-elle sur son sol quelque 68'000 internés.⁴ C'est précisément dans le domaine humanitaire que l'on retrouve un point de convergence avec les activités du Saint Siège, également puissance non belligérante.

Rapprochement entre la Rome pontificale et Berne après la fin des hostilités

En automne 1918, à la fin des combats devenus entre-temps un conflit mondial, la Suisse dut faire face à de sérieuses difficultés de ravitaillement, tout comme à une pandémie – la grippe espagnole. Donc, si on avait été épargné des horreurs de la guerre, c'est une grande inquiétude qui prévalait un peu partout, ce sur toile de fond d'un risque d'une révolution communiste imminente. De surcroît, à la fin des hostilités, la Suisse redoutait d'être marginalisée dans la communauté internationale en raison de la neutralité qu'elle avait maintenue tout au cours du conflit. D'où les efforts du Conseil fédéral en vue de participer à tout congrès international de paix. D'où l'intention des autorités fédérales d'intensifier les relations diplomatiques avec les anciens et nouveaux Etats issus à la fin de la Grande Guerre. Le lendemain de l'armistice sur le front occidental, en automne 1918,

² Article 74, 6 de la Constitution fédérale du 12 septembre 1848.

³ Claude Altermatt, 1798–1998, deux siècles de représentations extérieures de la Suisse, Berne (DFAE) 1998, 18–21.

⁴ Edgar Bonjour, Schweizerische Neutralität – Kurzfassung, Basel 1978, 76.

l'idée comme quoi une refonte du réseau diplomatique de la Suisse resté modeste⁵ devenait indispensable, ne manquait pas de faire son chemin.

La personnalité qui allait incarner cette diplomatie suisse plus active de l'entre-deux-guerres, c'était le Conseiller fédéral Giuseppe Motta (1871–1940). Italo-phonie, Tessinois, catholique pratiquant, membre du parti catholique-conservateur, Conseiller fédéral depuis 1912, c'est lui qui, depuis février 1920, est désormais le chef du ministère des affaires étrangères, appelé à l'époque Département politique/DPF.⁶ Motta s'engage d'emblée en faveur d'une neutralité active dont le corollaire pratique se trouvait dans l'extension du réseau extérieur. D'où la création de légations suisses à La Haye, à Stockholm, à Bruxelles et à Varsovie. C'est surtout l'adhésion à l'Organisation de la Société des Nations/SdN qui marquera l'engagement de Motta. Le 16 mai 1920 eut lieu la votation populaire où était requise la double majorité du peuple et des cantons. L'adhésion passa par 56.3% des voix exprimées. Si le oui le remporta largement dans les urnes, le résultat du scrutin fut très serré en ce qui concerne les voix des cantons: 11,5 s'exprimèrent favorablement alors que 10,5 y étaient opposés.

Fort de ce succès, Motta deviendra très actif au sein de la SdN et parviendra à y donner de la visibilité à la Suisse. Un ministre des affaires étrangères helvétique d'une telle notoriété était un phénomène inédit dans les annales des relations internationales. Parallèlement, dans la vie politique nationale, Motta ne cessait de faire passer le message qu'il fallait une diplomatie plus dynamique. En 1920 débute ainsi ce que l'on nommera un peu plus tard «l'ère Motta», laquelle marquera les deux décennies où la diplomatie suisse était dirigée par un seul chef, ce qui garantissait une continuité sans précédent dans l'histoire suisse. De surcroît, 1920 constituait la seconde année présidentielle du Tessinois. A Genève, à la SdN, Motta se sentait d'emblée à l'aise, adorait y tenir des discours, tout en étant très actif dans les couloirs du Palais Wilson, suivi du somptueux Palais des Nations, où il ne cessait de tisser de nombreux contacts avec ses homologues étrangers. La conséquence logique de cette attitude ouverte au monde, c'était l'intérêt à pouvoir accueillir sur sol helvétique davantage de missions diplomatiques. Il est un fait qu'au Palais fédéral, l'on voyait d'un œil favorable la création de nouvelles légations.⁷ C'est dans un tel contexte que s'insérait la reprise des relations diplomatiques avec la Rome pontificale.

⁵ 12 Légations suisses en 1918.

⁶ A partir de 1920, la direction de la diplomatie suisse sera désormais permanente, alors que de 1848 à 1887 et de 1896 à 1914, le chef du DPF changeait chaque année, la gestion des affaires étrangères était liée à la Présidence de la Confédération soumise à une rotation annuelle. Donc la Présidence de la Confédération fut détachée définitivement de la direction du DPF, sauf évidemment pendant les années présidentielles du chef de la diplomatie helvétique.

⁷ A l'époque, les représentations diplomatiques des Etats n'étant pas des Grandes Puissances étaient classées comme «légations», dirigées par des «ministres plénipotentiaires».

Le renouement des relations diplomatiques

C'est avec une rapidité inhabituelle pour la Berne fédérale que Motta procéda, en 1920, au processus de la normalisation des relations diplomatiques avec le Saint-Siège. Tout d'abord, il entreprit des consultations confidentielles avec les deux groupes parlementaires représentés au Conseil fédéral, en l'occurrence son propre groupe, les catholique-conservateurs, et le groupe radical de l'Assemblée fédérale. Deux diplomates italiens furent également consultés. Aucun parmi eux n'émit des objections.⁸ C'est le 11 juin 1920, dans sa qualité de Président de la Confédération, que Motta pouvait entamer la discussion au sein du collège gouvernemental. Il soumit la proposition de renouer les relations diplomatiques rompues en 1873 et justifia cette reprise des rapports diplomatiques notamment par le toute récente adhésion suisse à la SdN, comme le relève le procès-verbal du Conseil fédéral du 18 juin:

«Nachdem die Schweiz in den Völkerbund eingetreten ist, hat sie ein weltpolitisches Interesse an engeren Beziehungen zum Vatikan, der wie sie in den Kriegsjahren eine Politik strengster Neutralität befolgt hat und dessen Stellungnahme zu den Weltproblemen sich mit denjenigen der Schweiz in vielen Fällen decken oder doch eng berühren wird, so dass die Aktion des Heiligen Stuhles voraussichtlich diejenige der Schweiz zumeist in glücklicher Weise ergänzen wird.»

En même temps, le Conseil fédéral voulait également mettre un point final en bonne et due forme au *Kulturkampf*:

«Anderseits wird betont, es sei nötig, mit der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zum Heiligen Stuhl die Zeiten kulturkämpferischer Misshelligkeiten zu einem Abschluss zu bringen, was angesichts der Haltung des Heiligen Stuhls in den letzten Jahren vertrauensvoll getan werden könne.»⁹

Le Conseil fédéral approuva la proposition du chef du DPF et Président de la Confédération et le 20 juin, il pouvait communiquer au public la normalisation des rapports avec le Saint-Siège tout comme l'autorisation du retour de la nonciature. Si Motta avait réussi à convaincre ses cinq collègues radicaux et protestants au sein du Conseil fédéral de la nécessité d'une reprise des relations diplomatiques avec le Saint-Siège, c'est que le monde politique, voire l'opinion publique suisses étaient davantage préoccupés par des appréhensions beaucoup plus graves que le retour d'un diplomate apostolique. Relevons le bouleversement du paysage politique national qui venait de se produire comme l'affaiblissement du parti radical, l'adversaire traditionnel des catholiques conservateurs, l'élection d'un second Conseiller fédéral catholique-conservateur,¹⁰ la création du parti agrarien, la

⁸ Documents diplomatiques suisses/DDS, tome 7-II, Berne 1984, document 356, 712.

⁹ Ibid.

¹⁰ Jean-Marie Musy le 11 décembre 1919.

montée d'une gauche non seulement anticléricale, mais souvent carrément athée, militante dans un combat souvent acharné contre toute religion. En outre, l'image du Pape Benoît XV s'était améliorée un peu partout dans le monde durant et juste après la fin de la Première Guerre mondiale. C'est Berne qui fut désignée comme le lieu de résidence de la nonciature rétablie. Ville pourtant protestante, elle est le siège des autorités fédérales depuis 1848 et accueille toutes les missions diplomatiques installées en Suisse.

En dépit de la normalisation achevée, les relations diplomatiques entre la Suisse et le Saint-Siège gardèrent un élément singulier dans la diplomatie internationale. En effet, le Conseil fédéral renonça volontairement à la réciprocité. Celle-ci est pourtant la règle dans les rapports bilatéraux entre Etats, même avec le Saint-Siège. En se limitant à une reprise de relations unilatérales, Motta ne voulait surtout pas brusquer les protestants. Et il pouvait de surcroît se référer à l'histoire, car il pouvait faire valoir que, par le passé, jamais les cantons catholiques, ni même la Confédération de 1803 à 1873, n'avaient disposé d'un représentant diplomatique auprès du Pape. Ce fait fut d'ailleurs retenu dans la décision du gouvernement fédéral «en posant toutefois comme condition expresse que la Suisse, comme elle n'avait pas pratiqué la réciprocité dans le passé, ne pourra pas la pratiquer dans l'avenir».¹¹ En outre, le Conseil fédéral avertit l'envoyé du pape qu'il entraît sur un terrain quelque peu difficile et qu'il ferait bien de ne pas poursuivre une politique d'intervention dans les affaires intérieures et d'éviter, par une grande retenue, toute matière à discorde entre catholiques et protestants ou entre catholiques eux-mêmes, «*der Nuntius müsse ein Träger des Friedens und der Versöhnung sein, wenn er sich bei uns halten wolle*»¹².

A Berne et à Rome, les formalités en vue de la normalisation s'effectuèrent très rapidement. Au Vatican, le Cardinal Secrétaire d'Etat, Pietro Gasparri, décréta en juillet 1920 la création d'une nonciature en Suisse et, à titre confidentiel, proposa de nommer comme nonce Monseigneur Luigi Maglione. Cette décision fut approuvée par le Pape le 1^e septembre.¹³ En lui conférant le titre de nonce apostolique, la Curie fit du coup de Maglione le second chef de mission diplomatique de première classe à Berne, ce après l'ambassadeur de France. La prochaine étape formelle de la procédure à suivre fut la note du Secrétaire d'Etat remise le 9 août au DPF. Conformément aux usages diplomatiques, le Saint-Siège y sollicita l'agrément de l'Etat hôte puisqu'il y a l'envoi d'un ambassadeur ou d'un ministre plénipotentiaire. L'agrément des autorités suisses, décision revenant au Conseil fédéral, fut accordé le 17 août déjà à L. Maglione, lequel se trouvait comme agent officieux d'ores et déjà dans l'Etat lui accordant l'agrément, fait

¹¹ DDS (voir note 7), document 386, 770.

¹² DDS (voir note 7), document 387, 773.

¹³ Lorenzo Planzi, *Le Pape et le Conseil fédéral*, Locarno 2020, 221.

très rare dans les annales de la diplomatie. En 1918, le pape Benoît XV avait fait de Maglione son représentant personnel auprès des institutions humanitaires à Genève. Le nouveau nonce remit ses lettres de créance le 8 novembre 1920 au Conseil fédéral *in corpore*,¹⁴ honneurs accordés jusque-là au seul ambassadeur de France.

En 1929, la respectabilité internationale du Saint-Siège allait encore s'accroître grâce aux accords du Latran conclus le 11 février entre l'Italie de Benito Mussolini et le Pape Pie XI, l'Italien Achille Ratti. Ces accords confirmeront Motta dans sa politique entamée à l'égard du Saint-Siège une décennie plus tôt. Certes, la reconnaissance par l'Italie de la souveraineté pontificale sur le l'Etat minuscule de la Cité du Vatican ne changeait rien au statut du Saint-Siège en droit international public. Néanmoins, grâce aux accords du Latran, un point final était mis à des décennies de politique anticléricale d'un pays pourtant très catholique – l'Italie – «la patrie des Papes» pendant des siècles. Hormis cet élément de *soft power*, même après la conclusion des accords du Latran et la création de l'Etat du Vatican, la nonciature de Berne restait le seul point de contact officiel entre les deux Etats souverains.¹⁵

Précisons que la France en 1921 tout comme l'Italie en 1929 rétablirent les relations diplomatiques conformément à la règle de la réciprocité. C'est donc un ambassadeur italien qui présentera ses lettres de créance à Pie XI, à l'instar d'un ambassadeur français presque huit ans auparavant. C'est encore en France qu'en 1926 le premier nonce à Berne sera nommé chef de mission. Ce transfert de Berne à Paris revenait à une promotion de Maglione dont on était satisfait du travail fourni en Suisse. En continuant à se priver de la réciprocité, les autorités suisses laissaient délibérément le contrôle des échanges diplomatiques au seul nonce et ignoraient que *deux précautions valent mieux qu'une*. Cette règle de bon sens vaut en effet également dans le domaine de la diplomatie. Ceci dit, Motta disposait néanmoins à Rome d'un observateur très attentif des affaires vaticanes. Il s'agissait du ministre de Suisse accrédité auprès du Roi d'Italie, Georges Wagnière, bien informé notamment grâce aux contacts qu'il entretenait avec le commandant de la Garde suisse.¹⁶

¹⁴ Ibid., 292.

¹⁵ En marge de la conclusion des accords du Latran, Motta répondit au ministre suisse à Rome, Georges Wagnière: «Il n'est pas question pour nous d'accréditer un ministre auprès du Vatican.» (22 février 1929). Dans: Claude Altermatt, *Die Beziehungen zwischen dem Vatikan und der Schweiz (1920–1936)*, Bern 1982, 83.

¹⁶ Ibid., 84–86.

La question de la préséance

Depuis l'époque de la Renaissance, le titre et la fonction du doyen du corps diplomatique sont traditionnellement réservés au nonce. Etant chef d'une représentation diplomatique dite de première classe – à savoir la nonciature, ambassade pour les autres Etats¹⁷ –, le nonce possède le droit à la préséance protocolaire et a du coup le pas sur tous les autres chefs de missions diplomatiques, que ceux-ci soient des ambassadeurs ou des ministres plénipotentiaires – les chefs de mission de seconde classe –, ou de simples chargés d'affaires.¹⁸ Dans l'ancienne Confédération, les cantons catholiques respectaient cette règle et en acceptaient le titre tout comme le privilège qui en découlait. Le nonce y prenait du coup le pas sur l'ambassadeur de France. La préséance n'était que d'ordre protocolaire et ne pouvait remettre en question le poids politique plus lourd de l'ambassadeur français résidant alors à Soleure. Entre 1803 et 1814, le nonce Mgr Fabrizio Sceberas Testaferrata fut accrédité auprès de l'Avoyer de la Confédération de l'époque. Bien que la Confédération de l'époque de la Médiation se composât aussi de cantons protestants et mixtes, le nonce conservait la préséance dans ses contacts avec les autorités suisses et était doyen du petit corps diplomatique résidant en Suisse.

Pour régler une fois pour toutes les problèmes ayant trait aux rangs diplomatiques, le Congrès de Vienne stipula en 1815 un «Règlement sur le rang entre les Agents diplomatiques», où ces droits particuliers du représentant pontifical furent confirmés. En juillet 1920, lorsque le Saint-Siège nomma donc un chef de mission de première classe muni du titre de nonce apostolique, soit l'équivalent d'un ambassadeur, il n'y avait à Berne qu'un seul ambassadeur, en l'occurrence celui de France qui y exerçait la fonction du doyen du corps diplomatique composé¹⁹ autrement de ministres plénipotentiaires,²⁰ chefs de mission d'un rang inférieur. Le Conseil fédéral se trouvait alors devant une situation un peu embarrassante, car il voulait éviter que les débuts de la nonciature soient marqués par un conflit diplomatique pouvant susciter des remous au sein de l'opinion publique suisse quitte à ranimer les tensions confessionnelles tout comme la méfiance traditionnelle à l'égard de la diplomatie.

¹⁷ Cf. Claude Altermatt, *Protocole et Politique intérieure – la question de la préséance du Nonce et son retentissement politico-confessionnel 1920–1953*, dans: *Revue Suisse d'Histoire*, 34 (1984), 223–231. Sauf indiqué autrement, toutes les citations de ce paragraphe se réfèrent à cet article.

¹⁸ Ceux-ci ne sont pas accrédités auprès du chef d'Etat, mais uniquement auprès du ministre des affaires étrangères.

¹⁹ Il y avait alors 34 missions diplomatiques présentes à Berne.

²⁰ Relevons que la Confédération renonça elle-même à nommer des ambassadeurs jusqu'en 1957, donc ne disposait à l'étranger que de ministres plénipotentiaires.

Au Palais fédéral, on ne voulait en aucun cas irriter et encore moins humilier Henry Allizé, le nouvel ambassadeur de France, dont le gouvernement n'entretenait alors pas de relations diplomatiques avec la Rome pontificale. Or, l'ambassadeur français entendait bien défendre son privilège. Aussi adressa-t-il en septembre au DPF une lettre dans laquelle il expliquait que «les pays catholiques ont gardé aux nonces la préséance.» «Mais la leur donner dans des pays de neutralité confessionnelle, ce serait innover, car cette mesure aboutirait à revêtir les Représentants du Saint-Siège une sorte de primauté qui leur conférerait partout un décanat permanent, et de demander que dans ces Etats-ci les nonces soient mis de tout point sur le même rang que leurs Collègues du Corps diplomatique possédant la qualité d'Ambassadeur.» Cependant, la question épineuse ne fut pas tranchée uniquement à Berne. En effet, au cours de ce même mois de septembre, le chef du gouvernement français, Alexandre Millerand, étant de passage à Lausanne, eut un entretien avec Giuseppe Motta. Le sujet de la préséance et du décanat fut également abordé dans cet échange à haut niveau. Motta suggéra que la France et le Saint-Siège cherchent à s'entendre sur cette question. On l'a vu, le nouveau nonce remit ses lettres de créances le 8 novembre 1920, à l'instar de l'ambassadeur de France, au Conseil fédéral *in corpore*, honneur qui ne revenait jadis qu'aux seuls chefs de mission pouvant se prévaloir du rang le plus élevé reconnu par le Règlement de Vienne de 1815.

Après les débuts de la mission de Maglione, le statu quo ne fut pas modifié. La préséance restait auprès de l'ambassadeur français. Ce dernier pouvait donc adresser, le premier janvier 1921, lors de la traditionnelle réception au Palais fédéral à Berne, au nom du corps diplomatique, les vœux au nouveau Président de la Confédération Edmund Schulthess. C'est à Paris pourtant qu'une décision tomba un peu plus tard. En effet, après que la France eût renoué en mai 1921²¹ avec le Saint-Siège, le *Quay d'Orsay*, le ministère des affaires étrangères français, donna vers la fin de cette année l'instruction à son ambassadeur à Berne de céder le pas au représentant pontifical. Celui qui était directement concerné, en l'occurrence l'ambassadeur Allizé, expliqua le 30 décembre 1921 à Motta «que le gouvernement français considère que la 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.»²² Allizé en avait également informé Maglione et reconnu la préséance du nonce. Pour le corps diplomatique résidant à Berne, l'affaire était ainsi réglée, Maglione et le Saint-Siège ayant obtenu gain de cause.

²¹ L'interruption des relations diplomatiques avaient duré 17 ans.

²² DDS, tome 8, Berne, 1988, document 151, 404.

Le Conseil fédéral, pour sa part, ne s'était pas encore prononcé sur cette décision prise par deux gouvernements étrangers. Il ne tarda pas à se pencher sur ce dossier délicat. Aussi, relève-t-on dans le procès-verbal de la première séance de l'année 1922 que: «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.»²³ Motta eut beaucoup de peine à défendre à l'égard de certains de ses collègues le droit du représentant officiel du Pape à récupérer ce privilège, même en avançant l'argument d'une importance au fond minime de cette question 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.» Méfiant à l'égard de la décision prise derrière son dos, le Conseil fédéral ne suivit pas Motta et décida de faire rédiger un mémoire interne. Remis en novembre 1922 au DPF, ce document présentait une position se rapprochant partiellement de la ligne défendue par Motta.

Aussi, le mémoire confirmait l'absence de compétence du Conseil fédéral quant au décanat du corps diplomatique accrédité en Suisse qui restait une question interne du corps diplomatique. En revanche, il revenait au gouvernement fédéral de décider de la préséance. Conformément à la tradition appliquée de 1803 à 1848, le mémoire indique que l'exécutif fédéral est habilité à l'attribuer à nouveau au nonce. Au début de l'année 1923, le Conseil fédéral se pencha à nouveau sur cette question lancinante, sans être en mesure de prendre une décision. On en sait un peu plus grâce au journal intime du Conseiller fédéral Karl Scheurer, le nouveau Président de la Confédération:

«In der Sitzung reden wir wieder einmal über den Nuntius samt Anhang. Es gibt eine lange 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 irgendeiner Form kommt, weiss ich nicht.»²⁴

Bref, un peu perplexe, les sept sages s'entendent pour faire rédiger un mémoire supplémentaire, externe à l'Administration fédérale cette fois. L'auteur, le professeur Walther Burckhardt de l'Université de Berne, y proposera d'accorder la préséance au nonce pour des raisons de courtoisie. Il fut suivi. Les Conseillers fédéraux

²³ Ibid.

²⁴ Cité dans Altermatt, *Protocole et Politique intérieure* (voir note 17), 228.

abandonnèrent leur opposition et accordèrent la préséance à Maglione «par courtoisie», sans cependant considérer la question juridique comme étant résolue. Il s'agissait d'un compromis très helvétique. En l'espèce, le gouvernement n'était pas parvenu à une autre solution en ce qui concerne la préséance que celle arrêtée auparavant derrière son dos entre Paris et le Vatican portant sur le décanat.

La question épineuse de la préséance ne disparut pas pour autant, elle fut à nouveau soulevée au début de l'année 1927. La décision de 1923 n'avait été que provisoire, liée à la personne de Maglione. Or, entre-temps, il y avait eu le remplacement de l'ambassadeur de France tout comme celui du nonce. En 1927, le Conseiller fédéral Häberlin ne voulait pas que la préséance soit attribuée automatiquement au successeur de Maglione, Pietro di Maria, sur quoi Motta proposa de convoquer une commission d'experts. Une fois de plus, le Conseil fédéral ne parvint pas à prendre de décision et laissa la question en suspens. Or, sans décision, la préséance demeurait auprès du nonce, en voie de devenir un droit coutumier.

Ainsi, le successeur de di Maria, Filippo Bernardini, eut droit, en 1935, à la préséance sans aucune discussion. La nouvelle composition du Conseil fédéral pouvait expliquer cette absence d'opposition à la préséance accordée tacitement au nouveau nonce. En effet, hormis Motta, tous les autres membres de 1920 à 1927 avaient été remplacés entre-temps. Ce n'est que le 24 février 1953 que la décision définitive fut prise par le Conseil fédéral. Or, la question restée pourtant en suspens pendant 33 ans ne souleva plus de grandes²⁵ discussions au sein du gouvernement fédéral lequel constata que la majorité des États accordait la préséance au nonce, y compris des États traditionnellement attachés à la laïcité tels la France ou l'Allemagne fédérale. D'où sa décision d'accorder au nonce apostolique *de jure* le privilège de la préséance, sorte de jumeau siamois de la fonction de doyen du corps diplomatique en Suisse.

Les visites dans les cantons

D'emblée, Maglione cherchait à être visible, à rencontrer des gens en public. A cette fin, il s'empessa de rendre des visites officielles à des cantons catholiques et mixtes. Aujourd'hui, on appellerait de telles visites «diplomatie publique». 14 visites eurent lieu entre 1922 et 1924 dans sept cantons avec une population largement catholique et sept dans des cantons mixtes. Si les cantons catholiques réservèrent à Maglione des accueils enthousiastes, les visites suscitèrent un certain malaise dans les cantons protestants et mixtes. C'est en particulier dans le canton

²⁵ Karl Kistler, *Die Wiedererrichtung der Nuntiatur in der Schweiz* (1920), Bern/Frankfurt 1974, 222.

mixte de Saint Gall que la visite en juin 1924 provoqua des réactions critiques, quitte à remettre en question même le retour du nonce en Suisse. Ces visites étaient à l'origine de la publication ultérieure de brochures polémiques contre la présence du nonce apostolique.²⁶ La Fédération des Églises protestantes de la Suisse, créée en 1920, ne resta pas muette non plus. A Berne, le Conseil fédéral ne demeura pas passif: Motta fut chargé de signaler à Maglione d'être plus discret afin de ne pas réveiller les vieux démons du *Kulturkampf* parmi ces protestants qui n'avaient pas, quatre années auparavant, formulé d'objections publiques au retour de l'ambassadeur pontifical. Conscient de ces risques, Maglione renonça à accepter des invitations pour d'autres visites de la part de gouvernements cantonaux.²⁷

La seconde fonction du nonce

Le nonce apostolique possède deux fonctions, l'une diplomatique, pareille aux ambassadeurs et autrefois ministres plénipotentiaires. Quant à l'autre tâche, conformément au droit ecclésiastique, il l'exécute dans sa qualité de représentant de la Curie romaine auprès du clergé local. Pour les communautés catholiques sur place, il est le délégué personnel et visible du Pape. En 1920, la plupart des catholiques suisses saluèrent le retour du nonce comme un pas de plus vers l'abandon de la discrimination subie depuis le XIX^e, dans le cadre du *Kulturkampf*. Cependant, l'on ne voulait en aucun cas tolérer que soit réduite l'indépendance de l'épiscopat suisse, voici l'opinion qui prévalait même au sein du Conseil fédéral. Motta s'engagea à l'égard au Conseil fédéral de vouloir expliquer à Maglione «es wäre zu wünschen, dass der Heilige Stuhl seinem Vertreter bei der Eidgenossenschaft keinerlei Vollmachten erteile, die in irgendeiner Weise die Unabhängigkeit der schweizerischen Bischöfe einschränken könnten»²⁸. Maglione était donc averti. Néanmoins, des écueils ne purent être écartés complètement. Aussi, dans son rapport de fin de mission, rédigé à l'attention de ses supérieurs à Rome, Maglione évoque certes l'excellente coopération avec le Conseil fédéral, mais ne manque pas d'aborder des divergences avec l'épiscopat suisse.

En 1923–1924, on pouvait relever des tensions avec la Conférence des évêques suisses, parce que celle-ci n'avait pas invité à ses réunions annuelles le nonce en qualité de visiteur spirituel. La Curie avait même voulu obtenir pour Maglione la

²⁶ Eduard His, *Die Nuntiatur in der Schweiz*, Zürich 1925, ainsi que, plus tard, René Sonderegger, *Motta-Diplomat der Kurie, mit Beilage: Der Jesuit geht um*, Zürich 1936.

²⁷ Procès-verbal du Conseil fédéral du 27 juin 1924, in: *Altermatt, Die Beziehungen* (voir note 15), 76.

²⁸ DDS tome 7/II, document 387, 773.

présidence de ladite conférence.²⁹ Ce conflit entre prélats catholiques put être conclu par un compromis: le nonce recevrait désormais une invitation formelle des évêques, mais la présidence de l'assemblée et des délibérations était du seul ressort de la Conférence des évêques, laquelle préservait ainsi une certaine indépendance. C'est que les évêques de Suisse alémanique n'avaient pas accueilli avec un enthousiasme débordant le retour du nonce. Le Président de la Conférence des évêques suisses de l'époque, l'évêque de Coire Georg Schmid von Grüneck, dont le père avait servi dans la Garde pontificale, soulignait à chaque occasion que le nonce avait une mission purement diplomatique vis-à-vis de la Confédération et devait du coup s'abstenir de vouloir s'ingérer dans les affaires internes de l'Église suisse. Tout porte à croire que l'on craignait notamment de perdre les droits spéciaux pour l'élection épiscopale dans les diocèses de Bâle-Lugano, de Saint-Gall et de Coire. Donc face au représentant du centralisme romain, il fallait défendre les droits acquis. Ceux-ci ne furent pas attaqués.

Dans la gestion des rapports parfois complexes avec l'Église catholique suisse, les trois premiers nonces pouvaient compter sur l'appui et l'expertise d'un conseiller informel suisse, le père capucin Hilarin Felder.³⁰

Poursuite de la normalisation

Hormis quelques voix très critiques,³¹ le rétablissement de la nonciature ne fut pas remis en question dans les décennies suivant l'arrivée du premier nonce. Après le départ de Maglione pour Paris,³² la normalisation pouvait être poursuivie. Cette tâche incombait au successeur de Maglione Pietro di Maria, un prélat italien ne sortant pas de la carrière diplomatique, tout en ayant été délégué au Canada, pays mixte au point de vue confessionnel comme la Suisse. Di Maria dirigea la nonciature de juin 1926 jusqu'au mois de septembre 1935. Sa nonciature ne suscita

²⁹ Planzi, *Le Pape* (voir note 13), 296.

³⁰ Claude Altermatt, *Die Beziehungen der Schweiz zum Vatikan nach der Wiedererrichtung der Nuntiatur im Jahre 1920*, dans: Urs Altermatt (éditeur), *Schweizer Katholizismus zwischen den Weltkriegen 1920–1940*, Freiburg 1994, 337.

³¹ Les deux auteurs cités plus haut Eduard His et René Sonderegger, dans: Altermatt, *Die Beziehungen der Schweiz* (voir note 30), 340–342.

³² Avant son départ, le 27 septembre 1926 Maglione invita les conseillers fédéraux à un dîner d'adieu. A cet égard, on peut lire dans le journal intime du conseiller fédéral Karl Scheurer les remarques personnelles suivantes: «Wir essen den Nuntius weg. Er hat seine Rolle in den sechs Jahren seiner Anwesenheit gut gespielt und uns, soweit an ihm, gar keine Schwierigkeiten bereitet. Das war wohl das Klügste, was er tun konnte; deswegen braucht man die Gefahren, die die Nuntiatur mitbringt, nicht zu übersehen.» Dans Altermatt, *Die Beziehungen der Schweiz* (voir note 30), 42.

guère de controverses. La nomination de son successeur, le théologien italien Filippo Bernardini, en mission aux Etats-Unis et en Australie, s'effectua comme une affaire de routine.

Le troisième nonce était en fonction en Suisse jusqu'au début 1953. Pendant la mission de Bernardini, Eugenio Pacelli, ancien diplomate apostolique devenu Secrétaire d'Etat, fut élu Pape et prit le nom de Pie XII. Pacelli connaissait la Suisse grâce à des séjours privés répétés à l'Institut religieux «Stella Maris» à Rorschach³³ où Motta le rencontra à titre personnel.³⁴ En mars 1939, à l'occasion de l'intronisation de Pie XII, le Conseil fédéral envoya une délégation officielle pour la toute première fois au Vatican.³⁵ Bernardini exerça sa mission tout au cours de la Seconde Guerre mondiale dans une Suisse restée épargnée. Les échanges bilatéraux se développaient pas seulement à Berne, mais également dans les capitales d'Etats belligérants où la nonciature, la légation suisse et la mission diplomatique suédoise furent souvent les seules représentations d'Etats non alliés au gouvernement respectif, donc bénéficiant du statut du neutre ou de l'impartial.

Conclusions

Il y a plus d'un siècle, le rétablissement de la nonciature ne s'effectua pas en catimini. En effet, une fois la décision prise par le Conseil fédéral en juin 1920, il s'ensuivit une relance rapide et visible des relations bilatérales, illustrée par des questions concrètes telle la préséance et les visites du nonce dans 14 cantons. Quant aux protestants suisses, ils restèrent discrets dans leur grande majorité. Cette réserve mérite une mention spéciale eu égard que dans leur for intérieur, la plupart restaient sans doute sceptiques au retour d'un ambassadeur pontifical. On ne peut que faire des hypothèses sur les raisons de cette retenue laquelle facilita beaucoup la normalisation entre le Saint-Siège et la Berne fédérale. Tout d'abord, il y avait la volonté de mettre un terme au *Kulturkampf*, relent d'un XIX^e déchiré sur les questions confessionnelles. Ceci dit, il y avait certainement encore un non-dit dans ce rapprochement entre les catholiques et les protestants.

En effet, les deux communautés chrétiennes étaient bien conscientes d'une nouvelle menace puissante, venant de l'Est, en l'occurrence la montée du bolchévisme fanatique, militant, athée, déterminé à éliminer toute religion, voire la civilisation chrétienne en tant que telle. Les nouvelles en provenance de Russie depuis 1917, les tentatives révolutionnaires échouées en Allemagne en 1918 et 1919, tout comme l'activisme des communistes suisses ne laissaient aucun doute quant à ces

³³ La Liberté du 9 octobre 1958.

³⁴ Altermatt, *Die Beziehungen der Schweiz* (voir note 30), 146.

³⁵ Planzi, *Le Pape* (voir note 13), 303.

dangers. On y était très attentif et inquiet. Relevons qu'à la suite de la prise du pouvoir des bolchéviques à Pétrograd, en 1917, la grève générale en Suisse une année plus tard, avait fait émerger un nouveau contentieux: l'absence de relations diplomatiques bilatérales avec la Russie bolchévique³⁶ qui deviendra à partir de 1922 l'Union soviétique avec un dessein international de vouloir créer un monde nouveau. Cette anomalie dans les relations officielles de la Suisse durera jusqu'en 1946. Farouchement anticommuniste, le Saint-Siège non plus n'entretenait des relations avec l'URSS.

Dans le contexte des rapports entre le Saint-Siège et la Suisse, il y a deux volets, l'un diplomatique, l'autre relevant de la politique intérieure. Tout en restant d'une nature particulière, les relations qui se développent avec le Saint-Siège à partir de 1920 s'inscrivent dans un contexte général où les rapports internationaux de la Suisse s'intensifient jusqu'au retour, en 1938, à la neutralité intégrale. Motta resta en fonction jusqu'à sa mort le 23 janvier 1940, alors que la Seconde Guerre mondiale se trouvait dans sa première phase. Ainsi prit fin «l'ère Motta». A l'instar de 1914–1918, pendant le second conflit, la Suisse et le Saint-Siège se trouvaient, dans le cadre diplomatique, dans une situation similaire face au reste du monde.

Quant au volet de politique intérieure, il est marqué par le poids de l'histoire, soit des tensions confessionnelles qui secouaient la Confédération depuis 1520, et du *Kulturkampf* du XIX^e autour du rôle de l'Eglise catholique dans une société en voie de modernisation. Dans les relations entre le Saint-Siège et la Confédération suisse de l'entre-deux-guerres, c'est la politique intérieure qui avait la primauté sur les relations diplomatiques en tant que telles. Or, il revenait à Motta dans sa qualité d'homme politique, membre du gouvernement fédéral pendant pas moins de 28 ans, d'éviter le retour du conflit confessionnel séculaire tout comme d'un anticléricalisme virulent. Tout en étant l'architecte de la normalisation des rapports avec la Rome pontificale, le catholique pratiquant qu'était Motta demeurait toujours mesuré dans sa politique et gérait celle-ci avec prudence et modération. A cette lumière, la première phase de la reprise des relations officielles avec la Curie romaine peut être qualifiée d'une *success story* dans l'histoire de la Suisse du XX^e siècle.

³⁶ La représentation bolchévique à Berne fut expulsée en novembre 1918, la légation suisse à Pétrograd fermée un peu plus tard.

Nouvelle étape vers la fin du Kulturkampf grâce à une diplomatie suisse plus active

En juin 1920, après 47 ans de relations rompues, le Conseiller fédéral catholique-conservateur G. Motta réussit à convaincre le Conseil fédéral d'accepter le retour de la nonciature. En prenant cette décision, le gouvernement fédéral, avec sa majorité protestante-libérale, considérait que le Kulturkampf était clos. L'admission d'une représentation pontificale dans la capitale fédérale correspondait également à la politique d'ouverture de la diplomatie suisse dans l'immédiat après-guerre. En effet, c'est surtout après la votation populaire gagnée sur l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations (mai 1920) que l'extension des relations diplomatiques avec de nombreux États fut favorisée par l'expansion du réseau des légations suisses à l'étranger ainsi que par la création de nouvelles missions diplomatiques à Berne, dont la nonciature. Les questions sensibles déclenchées par le retour du nonce, telle la préséance et des visites dans divers cantons, furent résolues de manière pragmatique et sans laisser des dégâts, ceci grâce à l'engagement personnel de Motta. Les rapports entre les confessions connurent une détente.

Conseil fédéral – DPF (Département politique fédéral) – Motta – Maglione – Nonciature – Préséance.

Ein Schritt hin zum Ende des Kulturkampfes dank einer aktiveren Schweizer Diplomatie

Im Juni 1920 gelang es nach 47 Jahren abgebrochener Beziehungen dem katholisch-konservativen Bundesrat G. Motta, den Gesamtbundesrat davon zu überzeugen, der Wiedererrichtung der Nuntiatur zuzustimmen. Damit betrachtete der Bundesrat mit seiner protestantisch-freisinnigen Mehrheit den Kulturkampf als beendet. Die Zulassung einer päpstlichen Vertretung in der Bundesstadt entsprach auch der Öffnungspolitik der schweizerischen Diplomatie in der unmittelbaren Nachkriegszeit. Besonders nach der gewonnenen Volksabstimmung über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund (Mai 1920) wurden die diplomatischen Beziehungen mit etlichen Staaten über die Ausweitung des schweizerischen Gesandtschaftsnetzes und über neue diplomatische Vertretungen in Bern gefördert, darunter die Nuntiatur. Heikle Fragen, die durch die Rückkehr des Nuntius ausgelöst worden waren, wie der Vorrang und Kantonsbesuche, wurden dank Mottas persönlichem Einsatz pragmatisch und ohne Nebengeräusche gelöst. Das konfessionelle Verhältnis konnte sich entspannen.

Bundesrat – DPF (Eidgenössisches Politisches Departement) – Motta – Maglione – Nuntiatur – Vorrang.

Un nuovo passo verso la fine del Kulturkampf grazie a una diplomazia svizzera più attiva

Nel giugno del 1920, dopo 47 anni di rottura delle relazioni, il consigliere federale cattolico-conservatore G. Motta riuscì a convincere il Consiglio federale ad accettare il ritorno della nunziatura. Con questa decisione, il governo federale, a maggioranza protestante-liberale, considerò concluso il Kulturkampf. L'ammissione di una rappresentanza papale nella capitale federale corrispondeva anche alla politica di apertura della diplomazia svizzera nell'immediato dopoguerra. In effetti, fu soprattutto dopo il voto popolare sull'adesione della Svizzera alla Società delle Nazioni (maggio 1920) che venne favorita l'espansione delle relazioni diplomatiche con molti Stati attraverso l'ampliamento della rete di legazioni svizzere all'estero e l'istituzione di nuove missioni diplomatiche a Berna, tra cui la nunziatura. Le questioni delicate dovute al ritorno del nunzio, come la precedenza e le visite ai vari cantoni, furono risolte in modo pragmatico e senza causare danni, grazie all'impegno personale di Motta. Le relazioni tra le confessioni conobbero un periodo di distensione.

Consiglio federale – DPF (Dipartimento politico federale) – Motta – Maglione – Nunziatura – Precedenza.

A New Step Towards the End of the Kulturkampf Thanks to More Active Swiss Diplomacy

In June 1920, after 47 years of dismantled relations, the Catholic-conservative Federal Councillor G. Motta succeeded in convincing the Federal Council to accept the return of the nunciature. Thereby, the federal government with its Protestant-liberal majority considered the «Kulturkampf» to be over. The admission of a papal representation in the federal capital also corresponded to the policy of opening the Swiss diplomacy in the immediate post-war period. Especially after the referendum on Switzerland's membership in the League of Nations (May 1920), the expansion of diplomatic relations with many states was promoted by broadening the network of Swiss legations abroad and the establishment of new diplomatic missions in Bern, including the nunciature. Sensitive issues arising from the return of the nuncio, such as precedence and visits in various cantons, were resolved pragmatically and without causing damage, thanks to Motta's personal commitment. Relations between the two denominations were getting more relaxed.

Federal Council – FDP (Federal Political Department) – Motta – Maglione – Nunciature – Precedence.

Claude Altermatt, Dr. phil., Département fédéral des affaires étrangères (jusqu'en 2022), Berne; <https://orcid.org/0009-0006-3075-6230>.