

Jean-Pierre Dorand

La Suisse et le Vatican dans la tempête

*Relations politiques et financières
1920-1945*



ÉDITIONS
CABÉDITA
2021

Liste des sigles et acronymes

AEF	Archives de l'État de Fribourg
AEvLGF	Archives de l'évêché de Lausanne, Genève et Fribourg.
AF	Archives fédérales à Berne
ASSS	Administration spéciale du Saint-Siège
ATD Quart	
Monde	Aide à toute détresse, devenue plus tard Agir tous pour la dignité
ATS	Agence télégraphique suisse
BCI	Banca Commerciale Italiana
BNS	Banque nationale suisse
BSI	Banca della Svizzera Italiana
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
DCA	Défense contre avions
DFJP	Département fédéral de justice et police
DMF	Département militaire fédéral
DPF	Dépt politique fédéral, chargé des relations étrangères
EEF	Entreprises électriques fribourgeoises
EPD	Eidgenössisches Politisches Departement
GRU	Service d'espionnage de l'Armée rouge
IOR	Istituto per le Opere de Religione. Institut pour les œuvres de religion, fondé en 1942
IPC	Indice des prix à la consommation
IRI	Istituto per la Ricostruzione industriale, fondé par Mussolini en 1933
OKH	Oberkommando des Heeres. Haut commandement de l'armée de terre en Allemagne
ONU	Organisation des Nations unies, fondée en 1945
OSS	Office of Strategic Services. Service de renseignement à l'étranger des États-Unis (1942-1945)
OZNA	Département pour la protection du peuple, qui est un service de sécurité des Partisans de Tito
PFE	Police fédérale des étrangers
PTT	Postes, télégraphes, téléphones en Suisse
RAI	Radio Audizioni Italiane
R. P.	Révérénd Père
SBS	Société de Banque Suisse
SDN	Société des Nations, organisation internationale (1919-1946)
SR	Service de renseignement de l'armée suisse
SS	Schutzstaffel ou escadron de protection du régime nazi
STET	Société turinoise de téléphonie (1933-1964)
UDBA	Service secret de la Yougoslavie de Tito (1946)
URSS	Union des Républiques socialistes soviétiques (1922-1991)

Remerciements

Nous tenons à exprimer nos vifs remerciements aux personnes qui ont contribué à la réalisation de cet ouvrage.

M. Joseph Deiss, conseiller fédéral de 1999 à 2006, a bien voulu rédiger la préface.

MM. Christophe Aeby, Jean-François Haas, Roland Jacot-Guillarmod, Arnaud Rolle et M^{me} Marie-Christine Dorand ont lu le manuscrit et apporté des propositions d'améliorations. Cette dernière a également largement contribué à mettre le texte en forme. Merci aussi à M. Gérard Raedler pour sa relecture finale avertie.

M. Christophe Aeby nous a beaucoup aidé pour établir techniquement l'iconographie de l'ouvrage. M^{me} Irène Braunschweig nous a permis d'utiliser des images de son frère, feu Pierre Braunschweig. M. le Professeur Heiko Suhr, dépositaire de cet héritage iconographique, nous a transmis ces photos. M^{me} Monica Girod nous a transmis des photos inédites représentant son père, M. Auguste Girod. Les Éditions Cabédita ont fourni un fichier d'images concernant le général Guisan et travaillé sur des photographies issues d'autres sources. Le CICR nous a autorisé à utiliser des images de Paul Ruegger, son président. Les Archives fédérales allemandes et l'Agence Keystone nous ont autorisé à publier des photographies issues de leurs archives.

Merci aussi à la direction et au personnel des Archives fédérales, des Archives de l'État de Fribourg et des Archives de l'évêché de Lausanne, Genève et Fribourg.

Préface

Lorsque, le 5 juin 2004, je communiquai au nom du Conseil fédéral à S.S. le pape Jean-Paul II que le Gouvernement suisse avait décidé d'élever au rang d'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire notre représentation près l'État de la Cité du Vatican, je n'étais pas totalement conscient de ranger aux oubliettes de l'histoire l'une des dernières réminiscences du Kulturkampf. Cela s'est passé dans l'environnement austère d'un immense hangar, à l'aérodrome militaire de Payerne, où s'était posé l'avion du pape. Il venait à la rencontre des jeunes qui, selon les médias, lui firent un « tabac », en dépit de la grande fatigue et de la santé fragile du Saint-Père.

L'affaire était mûre puisque, par la votation populaire du 10 juin 2001, dans une indifférence générale, le même jour où il autorisait la participation de l'armée aux missions de paix des Casques bleus des Nations unies, le peuple suisse avait accepté l'abrogation de l'article constitutionnel sur les évêchés, le dernier des articles anticatholiques de la Constitution de 1874. Le point bas des relations de la Suisse avec le Saint-Siège fut effectivement atteint pendant le Kulturkampf. Celui-ci conduisit notre pays à rompre de façon unilatérale les relations diplomatiques avec l'État pontifical le 12 décembre 1873.

Au sud des Alpes, lorsque le cardinal secrétaire d'État Pietro Gasparri, représentant le pape Pie XI, et le Premier ministre italien Benito Mussolini, représentant le roi Victor-Emmanuel III, s'assirent à la même table, le 11 février 1929 pour signer les Accords du Latran, ils pouvaient être contents. En créant l'État de la Cité du Vatican, ils venaient de mettre fin à l'un des contentieux les plus épineux qui subsistait entre le royaume d'Italie et

le Saint-Siège après l'unification de la Péninsule en 1870. Mussolini, anticlérical notoire, ménageait sa popularité dans ce pays archicatholique, tandis que le pape Pie XI se donna les moyens pour une meilleure ouverture de l'Église sur le monde, tout en trouvant de l'oxygène dans une situation financière précaire.

Quelques années auparavant, en 1920, la nomination de M^{gr} Luigi Maglione comme nonce apostolique à Berne, procédant au rétablissement officiel des relations diplomatiques entre la Suisse et le Saint-Siège fut, à une échelle plus modeste, un événement de nature semblable. Il permit à la Suisse officielle de trouver des relations plus sereines avec le Saint-Siège, suite à l'affaire Mermillod et à l'expulsion du nonce.

Face à la défiance persistante des milieux libéraux et anticléricaux suisses à l'endroit du Vatican et du pape, cette ouverture orchestrée par le conseiller fédéral Giuseppe Motta se fit sur du velours et progressivement. Malgré l'installation d'un nonce, cette fois à Berne et non plus à Lucerne, la Suisse ne fit pas usage de son droit à la réciprocité et ne dépêcha pas d'ambassadeur auprès du Saint-Siège. Dans un premier temps, le seul canal pour les échanges diplomatiques bilatéraux passait par la nonciature, à Berne. Ce qui n'empêcha pas notre ministre à Rome, près le royaume d'Italie – c'est ainsi que l'on nommait nos ambassadeurs à l'époque – d'entretenir des relations personnelles privilégiées avec les membres de la Secrétairerie d'État.

Au niveau local, grâce à l'arrivée de M^{gr} Maglione, Fribourg vécut l'occasion d'un certain rééquilibrage de sa position dans le paysage confessionnel helvétique. Après avoir été au front de la Contre-Réforme au temps des Canisius, Schneuwly et Werro, mais aussi quelque peu à l'ombre de Lucerne, siège de la nonciature et pourvoyeur ininterrompu pendant plus de trois siècles du commandant de la Garde pontificale, sous l'hégémonie de la famille Pfyffer von Altishofen, le temps était venu pour régler la question lancinante de l'évêché de Lausanne et Genève. Par l'élévation de la collégiale Saint-Nicolas au rang de cathédrale par le pape Pie XI en 1924, Fribourg devint officiellement ce qui était déjà entré dans les faits depuis longtemps, à savoir le siège

épiscopal de l'évêché de Lausanne, Genève et Fribourg. Un beau succès pour le Gouvernement fribourgeois, à en croire la déférence châtiée exprimée après la visite officielle de M^{sr} Maglione.

Toutes ces satisfactions furent de courte durée à l'orée des années trente, marquées par la montée du nazisme, du fascisme et du communisme. Très vite, le Vatican et la Suisse, entourés par les totalitarismes qui finiront par déclencher la Deuxième Guerre mondiale, sont à la recherche des moyens qui leur permettent de dépasser le rôle de spectateurs impuissants face à l'un des cataclysmes des plus sordides que l'humanité ait connus.

Si au début du XX^e siècle les relations entre la Suisse et le Vatican ne démarrèrent pas sous les meilleurs augures, on se trouve pourtant en présence de deux États qui eurent des atomes crochus en raison de leur statut de neutralité. Cette proximité, liée à la nécessité de trouver les moyens de « durer » dans un environnement de crise puis de guerre chaotique, s'inscrit sur fond de prudence du Vatican par rapport au royaume d'Italie, pour l'un, de ménagement de la relation fragile entre les chrétiens de Suisse héritée de la Réforme et du Kulturkampf, pour l'autre.

Face à ces devoirs de réserve, la coopération entre les deux neutres s'établit avec précaution au niveau des relations officielles, et, de manière plus téméraire, lorsqu'elle est l'œuvre de personnes agissant à titre individuel, comme les Fribourgeois Henri de Maillardoz, Auguste Girod, ou même l'évêque remuant et patriote Marius Besson. Les services réciproques utiles concernent la gestion des finances et l'échange de renseignements stratégiques. La Suisse est membre et siège de la SDN, un grand succès pour le conseiller fédéral Motta et le professeur William Rappard : le Vatican y délègue un observateur en la personne de M^{sr} Maglione, précisément. C'est bon pour la proximité.

Du côté suisse, la méfiance à l'égard des relations avec le Saint-Siège se traduit par la très grande réserve adoptée quant au choix de la forme de notre représentation diplomatique au Vatican. D'une part, il fallait ménager la paix religieuse intérieure et tenir compte de la circonspection des protestants à l'endroit de la

papauté au moment où les conservateurs catholiques étendaient leur présence au Conseil fédéral par des personnalités fortes telles que Jean-Marie Musy et, surtout, Giuseppe Motta. D'autre part, cette réhabilitation se jouait à l'arrière-plan des relations difficiles entre l'Église catholique et le royaume d'Italie, exacerbées par la montée du fascisme.

Leur parcours à travers les embûches de la Deuxième Guerre mondiale sera marqué par d'innombrables défis. Malgré la grande expérience des diplomates du Vatican autant que de la Suisse, être à la pêche aux secrets des dissidents au nazisme et des autres régimes totalitaires, comme les oustachis croates, n'est de loin pas sans dangers, politiques et physiques, pour les pays tout comme pour les personnes engagées.

Cela explique la voie de sagesse choisie par la Suisse au moyen d'une présence assurée d'abord par notre mission auprès du Gouvernement italien, l'une des *top ten* de nos ambassades à l'étranger. Ce qui justifiait d'autant plus que ce poste ne soit pas réservé aux deuxièmes couteaux, mais pourvu avec le brillant ministre Paul Ruegger. C'était oublier que celui-ci emportait avec lui un double conflit d'intérêts, celui de sa femme, la comtesse Isabella Salazar dei Conti, issue de la haute aristocratie italienne, ainsi que celui de représenter *de facto* la Suisse simultanément auprès de deux États aux rapports bilatéraux difficiles. Cela explique probablement les deux adages appliqués par la diplomatie suisse par la suite pour dépêcher ses émissaires : pas dans le pays du conjoint de l'ambassadeur, pas d'accreditations latérales auprès de pays aux relations perturbées. La conséquence s'ensuivit en 1942, lorsque Mussolini déclara Ruegger *persona non grata*, ce qui n'empêchera pas ce dernier de continuer sa brillante carrière. Temporairement, pourtant, notre représentation à Rome se trouva dans ses petits souliers.

Cela ne priva pas le Vatican de manifester à plusieurs reprises ses sympathies pour la Suisse, que ce soit par M^{gr} Maglione, qui compara notre pays au « Bon Samaritain de l'Évangile », ou par Pie XII lui-même, à l'occasion du 650^e anniversaire de la Confédération. Ces bons procédés survivront à la fin de la guerre,

jusqu'au moment où la Suisse et le Vatican se trouveront voisins sur le banc des observateurs à l'Assemblée générale des Nations unies. En 1946, la Suisse renonça à une adhésion mais fut observatrice dès le départ. Le Vatican suivra dès 1964, suite à l'encyclique *Pacem in Terris* du pape Jean XXIII.

Jusqu'en 1991, nos relations diplomatiques avec le Vatican étaient asymétriques. C'est à partir de cette date seulement que le Conseil fédéral nomma un ambassadeur en mission spéciale auprès du Vatican en la personne de Jenö Staehelin. Prédestiné aux inaugurations délicates, il sera aussi notre premier représentant permanent auprès des Nations unies, en 2002, après avoir usé ses habits sur le banc des observateurs permanents à New York, à côté du Vatican et de la Palestine de Yasser Arafat. Mais, dans un premier temps, l'envoyé spécial auprès du pape, en règle générale de confession protestante, était posté à Berne, puis en accréditation latérale rattachée à notre Mission à Vienne, d'abord, à Prague ensuite. La dernière visite du pape Jean-Paul II en Suisse au début du XXI^e siècle fut donc une excellente occasion pour mettre fin à une situation bizarre qui remontait au XIX^e siècle. Un petit grain de sable subsista néanmoins dans la mesure où, enfin plénipotentiaire, notre ambassadeur demeura au niveau de l'accréditation latérale.

Jean-Pierre Dorand, historien de la politique récente de notre pays et du canton de Fribourg, connu pour ses analyses méticuleuses des personnalités et des lieux de notre brave République, sait replacer dans le contexte plus global de la Grande Histoire ce qui a priori ressemble à des faits divers. Il exprime ainsi la fierté des Fribourgeois de pouvoir se situer et s'orienter dans un monde qui avance avec ses conquêtes, ses découvertes, mais aussi ses horreurs.

Avec la bonne centaine de pages d'analyses minutieuses, d'une densité impressionnante, l'auteur nous livre une pièce à conviction supplémentaire pour la meilleure connaissance du rôle joué par les papes de l'entre-deux-guerres ou pendant la Deuxième Guerre mondiale. Pour les Suisses et les Fribourgeois, il fournit des éléments nouveaux sur la question toujours controversée de

savoir si notre pays a échappé à l'invasion par les forces de l'Axe grâce à sa neutralité, à son armée et au général Guisan, à sa diplomatie ou à l'action courageuse de quelques individus au patriotisme intelligent et généreux.

Joseph Deiss,
conseiller fédéral, ministre des Affaires étrangères (1999-2002),
président de l'Assemblée générale de l'ONU (2010-2011).

Introduction

Le Saint-Siège a joué un rôle important dans l'histoire moderne de l'Europe et du monde. Il a longtemps disposé de territoires en Italie centrale qui en fait une puissance temporelle importante. Il participe aux guerres d'Italie dans la première moitié du XVI^e siècle. Il est l'âme de la coalition qui mène à la grande victoire navale de Lépante contre les Ottomans (1571) et à leur échec devant Vienne (1683). Cette influence dans les affaires temporelles diminue avec les guerres de la Révolution et de l'Empire (1792-1815) et surtout avec l'unification de l'Italie (1859-1870). Pie IX est inconsolable de la perte des États pontificaux (1870).

Le Saint-Siège continue à jouer un rôle diplomatique certain. Ses nonces sont ses ambassadeurs dans les États avec lesquels il entretient des relations. Les Accords du Latran (1929) et la création du petit État du Vatican règlent la «question romaine» avec l'Italie, qui lui verse des indemnités importantes. Le Saint-Siège est très bien renseigné sur ce qui se passe dans beaucoup d'États du monde, sauf l'Union soviétique. Un jour, Staline a demandé, goguenard : «Le Vatican, combien de divisions ? » La Garde suisse est insignifiante en taille face à l'Armée rouge de 1945, mais il aurait dû poser une autre question : le Vatican, combien d'agents de renseignement ? Cet ouvrage montre que le Vatican a de très bonnes et très secrètes informations militaires, notamment sur l'Italie fasciste et l'Allemagne nazie et leurs intentions. Il sait ce qui se passe dans beaucoup de territoires occupés, à commencer par le massacre des élites polonaises par les nazis (1939).

Les Suisses entretiennent des relations avec le Saint-Siège dès qu'ils se mêlent des affaires du nord de l'Italie, à la fin du XV^e siècle. Ils sont les alliés du pape dans les guerres d'Italie, puis

la Réforme divise les cantons au début du XVI^e siècle et les protestants n'ont plus de liens avec le Saint-Siège. Une nonciature s'installe à Lucerne en 1570. Elle cesse d'exister en 1798 pour être rétablie en 1803. Supprimée en 1874, elle est remise en place officieusement en 1915 et officiellement, dans la Ville fédérale, en 1920. La Suisse et le Saint-Siège ont des intérêts communs en tant qu'États neutres en 1914-1918, notamment dans le lancement d'initiatives de paix et leurs bons offices pour les réfugiés et les prisonniers de guerre. La montée des dictatures et le second conflit mondial font que les deux États vont collaborer plus étroitement, le Vatican fournissant des renseignements précis et la Suisse offrant des services financiers. Les liens personnels entre le secrétaire d'État de Pie XII et le ministre suisse à Rome vont faciliter les choses.

Fribourg a toujours été très lié au Saint-Siège. La Réforme, qui isole le canton au sein de l'espace bernois, fait de Fribourg une citadelle catholique assiégée dès 1536. Dans le cadre de la Contre-Réforme, le pape lui envoie du secours en soutenant les efforts du Père jésuite Canisius pour fonder un collège qui doit former des élites catholiques pour la République fribourgeoise. Les relations se tendent parfois lorsque des évêques étrangers au canton tentent d'imposer leur volonté aux autorités fribourgeoises qui finissent par l'emporter. Les souverains pontifes nommeront alors des responsables du diocèse pris parmi la bourgeoisie privilégiée de la capitale, qui monopolise les pouvoirs politique et économique.

Fribourg n'est pas le siège de la nonciature ni celui de l'ambassade de France. La ville-État joue néanmoins un rôle diplomatique important : congrès de la paix en 1477 après les guerres de Bourgogne, paix perpétuelle avec la France conclue à Fribourg en 1516, alliance avec la France et accord sur le service étranger lors de la Diète de 1803, présidée par le Landamman d'Affry. Le canton de Fribourg est une pièce importante dans les calculs diplomatiques français, mais aussi dans ceux du Saint-Siège. L'avoyer Pierre Falk réussit à obtenir du pape Jules II le statut de collégiale pour l'église Saint-Nicolas en 1512. Celle-ci est dotée d'un

chapitre formé de trois dignitaires (prévôt, doyen et chantre) et de douze chanoines. La bulle de Jules II *Injunctum nobis* n'ayant pas été mise en œuvre à la mort de ce pape, Falk doit recommencer ses démarches auprès de Léon X. L'avoyer de Fribourg obtient gain de cause le 22 avril 1513¹.

La fondation de l'Université de Fribourg (1889) en fait l'un des centres de la pensée catholique en Europe. La haute école des catholiques suisses est dotée d'une Faculté de théologie dès 1890. Précédemment, l'Union de Fribourg (1884) a joué un grand rôle dans l'étude du sort des travailleurs et leur protection. Des catholiques venus de plusieurs pays et encadrés par l'évêque M^{gr} Mermillod et le parlementaire grison Decurtins préparent le terrain à l'encyclique *Rerum Novarum* (1891), base de la doctrine sociale de l'Église, rédigée par Léon XIII (1878-1903).

Des relations encore plus étroites entre Fribourg et le Saint-Siège vont se préciser en 1924 lorsque la collégiale devient cathédrale. Un homme va beaucoup compter dans cette affaire : il s'agit du nonce à Berne, M^{gr} Luigi Maglione, futur secrétaire d'État du Vatican. Les liens entre la Suisse et le Saint-Siège seront intenses dans les années 1939-1945 et profitables aux deux parties. Deux ressortissants fribourgeois, MM. Maillardoz et Girod, seront des hommes clés dans les finances du Vatican, réorganisées après les Accords du Latran de 1929 entre l'Italie et le Saint-Siège. Le pape Pie XII manifeste une amitié très forte pour la Suisse et l'exprimera en 1941, lors des célébrations des 650 ans de la naissance de la Confédération helvétique. Des relations complètes sont rétablies en 1991, la Suisse ayant un ambassadeur en mission auprès de l'État du Vatican, puis un ambassadeur plénipotentiaire dès 2004.

Fribourg continue à jouer un rôle international. Des résistants au nazisme viennent s'y établir. Un réseau de renseignement avec le Vatican se forme. À la fin de la guerre, des affidés du fascisme de Mussolini, des vichystes ayant servi le maréchal Pétain et des

¹ Steinauer Jean, *La République des chanoines. Une histoire de pouvoir à Fribourg*, Hier und Jetzt, Baden, pp. 20-30.

Table des matières

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	4
REMERCIEMENTS	5
PRÉFACE	7
INTRODUCTION	13
LES RELATIONS DIPLOMATIQUES ENTRE LE SAINT-SIÈGE, LA CONFÉDÉRATION ET FRIBOURG (1500-1920)	17
UN GRAND AMI DE LA SUISSE	23
Qui est Luigi Maglione (1877-1944)?	23
Un nonce, un évêque, un chapitre et une cathédrale?	26
La collégiale Saint-Nicolas devient une cathédrale (1924).....	28
LES FINANCES DU VATICAN, LA SUISSE ET FRIBOURG (1870-1939).....	33
Une situation financière précaire (1870-1929).....	33
Nogara, Maillardoz et Girod	36
Les finances du Vatican (1929-1939)	41
LE VATICAN PENDANT LE SECOND CONFLIT MONDIAL (1939-1945).....	51
Pie XII, un pape énigmatique?	51
Face à l'hégémonie hitlérienne.....	61

La victoire des Alliés.....	65
Les finances du Vatican en 1939-1945.....	68
LES RELATIONS POLITIQUES ENTRE LE VATICAN ET LA SUISSE.....	
Qui est Paul Ruegger (1897-1988)?.....	73
Des relations privilégiées entre Ruegger et M ^{gr} Maglione? ...	85
Les dangers issus de la presse.....	88
Le soutien politique du Vatican.....	91
La collaboration financière.....	98
Les informations militaires transmises à la Suisse.....	100
Danger militaire et perception par les autorités.....	116
La filière secrète Berne-Berlin (Masson-Schellenberg).....	122
Quel rôle joue M ^{gr} Besson à Rome?.....	132
Le refuge fribourgeois?.....	150
CONCLUSION.....	165
SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE.....	169
Archives.....	169
Instruments de travail.....	170
Bibliographie.....	171
TABLE DES MATIÈRES.....	173