

Vol. 2 (1866-1872), Avant-propos et Introduction

I. Avant-propos

L'objectif de la collection de «Documents diplomatiques suisses» est à la fois scientifique et pratique. Il s'agit, dans l'esprit de ceux qui en assument la responsabilité, de mettre à la disposition des chercheurs et des praticiens, les sources officielles utiles pour la reconstitution et pour la compréhension de l'histoire de la politique étrangère de la Suisse, d'un Etat neutre mais profondément impliqué dans le système politique international.

Placée sous le patronage de la Société Générale Suisse d'Histoire, l'entreprise a reçu l'appui du Département fédéral des Affaires étrangères¹ et le soutien financier du Fonds national suisse de la recherche scientifique. L'Association suisse de politique étrangère lui a apporté le témoignage de son intérêt. Une Commission nationale pour la publication de documents diplomatiques suisses, comprenant des représentants de tous les milieux concernés, assume la responsabilité de la publication. L'édition des 15 volumes prévus pour la période 1848—1945 est assurée par les divers Instituts d'histoire des Universités et Hautes Ecoles suisses: Bâle, Berne, Fribourg, Genève, Lausanne, Neuchâtel et Zurich, par le Bureau de la commission de publication et par les Archives fédérales. L'ordre de parution des volumes est fonction de l'avancement des travaux au sein de chacune de ces institutions.

Les documents publiés proviennent des Archives fédérales où sont conservés les actes du Parlement, du Gouvernement et des départements fédéraux (ministères). La Suisse ayant un gouvernement collégial, toutes les décisions de quelque portée relèvent du seul Conseil fédéral. De plus, les divers départements et offices sont concernés par l'un ou l'autre aspect de la politique étrangère de la Suisse. Il s'ensuit que les documents publiés ne reproduisent pas uniquement les actes du Département fédéral des Affaires étrangères; une part appréciable des textes provient des actes du gouvernement lui-même — ainsi les procès-verbaux des séances et les décisions du Conseil fédéral — de divers départements ou d'offices spécialisés, ou encore de délégations et de commissions spéciales qui ont transmis des rapports au gouvernement, sans oublier des lettres de personnalités officielles ou exerçant des fonctions semi-officielles, voire de représentants d'institutions privées.

La collection ne vise pas à documenter l'ensemble des événements extérieurs intéressant la Suisse ni à reconstituer toute l'évolution de la politique étrangère de la Confédération. Elle s'attache plutôt à illustrer les traits essentiels de la politique extérieure suisse dans ses diverses dimensions ainsi que les conceptions et les données fondamentales des relations internationales. Ont été retenus pour la publication d'abord des textes qui font saisir l'orientation générale de la politique extérieure suisse ou qui ont pu déterminer, à un moment donné, cette orientation; ensuite des textes qui montrent le rôle de la Suisse dans la politique internationale ou qui éclairent son attitude face à tel événement ou face à tel problème; des rapports, des analyses de situation qui contiennent des informations originales ou qui reflètent le point de vue du neutre sur des événements importants; enfin, des instructions, des avis, des notices et des correspondances qui sont indispensables à la compréhension de telle ou telle affaire.

Les documents sont présentés dans l'ordre chronologique à l'exception des textes placés en annexe. Afin d'en faciliter la consultation thématique, on a

¹ Anciennement: Département politique fédéral



établi une table méthodique et un index. En règle générale, les documents sont publiés intégralement et dans leur langue d'origine. Les passages supprimés sont indiqués par des points de suspension entre crochets; une note en donne parfois l'essentiel. Les formules de salutations ont été supprimées, sauf dans le cas où elles paraissent avoir une signification particulière.

La partie rédactionnelle est écrite dans la langue du directeur du volume. Elle se distingue du texte du document lui-même reproduit en caractère romain, par l'emploi de *l'italique*. Les passages soulignés ou en caractères espacés du document original sont également rendus par l'italique. Les interventions de la rédaction à l'intérieur du document figurent entre crochets. L'orthographe et la ponctuation ont été modifiées sans autre dans les cas de fautes évidentes ou pour unifier l'écriture à l'intérieur du texte.

L'en-tête des documents comprend les éléments suivants: la cote d'archives, le titre rédactionnel — pour les auteurs et les destinataires des documents, on indique soit les noms et les initiales des prénoms des personnes avec leur fonction, soit les administrations et les services concernés —, la qualification du texte (copie, minute) dans le cas où l'on n'a pu reproduire l'original, le genre du document, sa date et son lieu de rédaction. En outre, lorsque ces indications apparaissent sur l'original, l'en-tête peut comprendre encore: le degré de classification (confidentiel, secret) ou d'urgence du document, son numéro d'ordre, les initiales (ou la référence) du rédacteur et du secrétariat, l'objet du texte reproduit. Quand il est repris littéralement, le titre du document lui-même est rendu en PETITES CAPITALES DE CARACTÈRE ROMAIN. Lorsqu'elles sont suffisamment caractérisées dans le texte qui les introduit, les annexes sont reproduites sans nouvel intitulé. Des organigrammes en fin de chaque volume fournissent des renseignements sur la structure administrative et sur la représentation diplomatique de la Suisse à l'étranger et des pays étrangers en Suisse.

L'appareil critique est délibérément limité. Les notes visent avant tout à corriger les inconvénients de l'indispensable sélection, en fournissant notamment des références aux documents non publiés et aux imprimés officiels que le lecteur voudrait pouvoir consulter. Dans la mesure du possible, il est fait renvoi aux documents mentionnés dans les textes publiés, sauf dans les cas où leur contenu ressort suffisamment du document. La formule «non reproduit», sans indication de provenance, signifie que les documents en question figurent dans les mêmes dossiers que le texte reproduit. Lorsqu'un document présumé important a fait l'objet d'une recherche approfondie qui aboutit à un résultat négatif, on l'indique par la formule «non retrouvé».

Ces quelques règles ont pour objet d'assurer l'homogénéité de cette publication de documents qui couvre près d'un siècle tout en laissant aux éditeurs de chaque volume la liberté nécessaire pour tenir compte de l'esprit d'une époque et de la variété des problèmes qui se sont posés au gouvernement et au peuple suisses.

Genève et Berne, septembre 1979

Commission nationale pour la
publication de documents diplomatiques suisses
JACQUES FREYMOND, *Président*
OSCAR GAUYE, *Vice-président*

II. Introduction

Seul volume antérieur à la Première Guerre mondiale à traiter une période plus brève qu'une décennie, le présent tome doit ce privilège au fait que le plan initial supposait que les perturbations de l'ordre international avaient entraîné *ipso facto* en Suisse un accroissement des activités touchant la politique extérieure du pays. Certainement valable pour le XXe siècle, ce postulat ne s'est trouvé que partiellement justifié pour les années 1866—1872 qui ont révélé des potentialités de nature diverse.

En effet, d'autres tendances ont contribué à confirmer l'intérêt que cette période troublée présente dans l'édition des Documents diplomatiques. Tout d'abord la phase clôt les débuts de l'Etat fédéral qui ont permis de mettre en place les moyens propres à affirmer l'indépendance nationale face à l'étranger: un gouvernement central et son administration, une armée, une opinion publique nationale. C'est-à-dire les instruments permettant à un petit pays de gérer la paix et la guerre. Mais également de donner à une diplomatie encore faible un champ d'exercice élargi par une organisation originale comme la Croix-Rouge, rivale imprévue de la Première Internationale.

L'expression de «tournant européen» illustre ensuite le phénomène complexe liant alors une mutation structurelle des relations internationales et plusieurs échéances que ménage une conjoncture surprenante. La première consacre l'influence conjointe que prennent sur la vie des Etats, une croissance économique rapide, des nationalismes virulents et l'ébauche d'une solidarité sociale par dessus les frontières. La seconde accumule, en quelques années, deux guerres d'importance européenne, un concile général de l'Eglise catholique, des unifications nationales et diverses tentatives d'organisation internationale. La mutation se concrétise enfin dans le passage de l'ancien ordre continental, issu du Congrès de Vienne, à un nouveau système hégémonique, imposé par le prince de Bismarck, et qui limite pour la Suisse l'effet de domination, exercé sur elle par la France jusqu'alors.

L'incidence d'une telle accélération sur la politique extérieure de la Suisse n'est pas univoque. Au niveau des fondements psychologiques de cette politique, les nouveaux rapports de puissance entraînent un resserrement du lien national qui ancre la neutralité dans la mentalité collective, ce qui, par contre-coup, permet au Conseil fédéral d'insister sur la retenue qu'elle impose désormais à l'opinion publique. Les guerres d'unification et les conflits sociaux qui les accompagnent entre 1866 et 1871 opposent donc beaucoup moins les Suisses entre eux que ne l'ont fait les révolutions européennes de 1848—49.

Les effets sont beaucoup plus limités sur l'instrumentation de la diplomatie. A la veille de la guerre austro-allemande, la Suisse n'a de poste diplomatique permanent qu'à Paris, Vienne et Florence. Six ans plus tard, le réseau englobe Berlin, qui a pris en charge les affaires de toute l'Allemagne, et Rome sur qui pèse la Question romaine. Londres, Washington ou Madrid n'ont que des postes consulaires, alors que Berne a déjà des légations correspondant à ces capitales, ce qui consacre un déséquilibre durable entre l'envoi et la réception des missions.

A première vue, la rotation annuelle du Département politique, lié à la présidence de la Confédération, accentue encore ce handicap. En fait, le collège gouvernemental s'occupe lui-même de la politique étrangère et la continuité évidente de celle-ci durant la période s'explique d'abord par le fait que le Conseil fédéral de 1872 compte cinq membres déjà présents en 1866.

Dès lors, en sept ans, on voit se succéder cinq noms différents à la tête du Département politique. Que J. Dubs (1868,1870) et E. Welti (1869,1872) s'y

retrouvent deux fois à des intervalles très courts souligne certainement la volonté de confier les destinées du pays à de véritables hommes d'Etat. Bien plus, le Département politique renforce la continuité de son action par la présence de Kern à Paris. Il n'y est pas seulement le titulaire inamovible de la plus ancienne légation, mais une sorte de ministre *a latere* des affaires étrangères par qui passent les dossiers les plus délicats. Arrivé en 1869 comme secrétaire, Charles Lardy prépare un autre «règne» qui débutera en 1883, au départ de son chef.

Le dynamisme de la politique extérieure durant cette période peut se résumer dans un binôme à peine forcé: un peu de grande politique, beaucoup de diplomatie utile. La grande politique c'est, tour à tour, l'intervention brillante de Kern et Lardy pendant le siège de Paris, l'ouverture téméraire de Dubs en direction de la Savoie du Nord et surtout la réussite exceptionnelle de la Convention du Gothard, œuvre du collège dans son entier.

La diplomatie utile, elle, se manifeste par la création d'un réseau étendu de traités de commerce et d'établissement. Partant de l'avantage initial obtenu avec la France, l'offensive commerciale exploite les unifications en cours et revendique la clause de la nation la plus favorisée chez les autres voisins, puis au-delà en Europe. Elle se bute momentanément à des difficultés imprévues aux Etats-Unis, dans l'Empire ottoman ou au Japon.

Plus prosaïque, la diplomatie du quotidien s'attache à des corrections de frontières minimales, à l'aménagement des voies de communications qui en souffrent, au sort des Suisses égarés dans les guerres des autres ou aux étrangers pris de passion idéologique. Patience et tolérance dominent certes dans les démarches de ce type, mais également souci d'affirmer une souveraineté encore contestée.

La brièveté de la période et les insuffisances de l'appareil administratif n'ont pas rendu moins difficile pour autant le choix des documents. En effet, la tentation pouvait être réelle de suivre, jusque dans les détails, l'action d'un diplomate très actif tel que Kern, le dossier surchargé de données techniques de la ligne du Gothard ou, chez Dubs, le jeu subtil des compensations territoriales que Napoléon III avait mis à la mode. En fait, le bon sens et la discipline propres à une publication en série ont conseillé de saisir dans ces sept années tout ce qui pouvait devenir essentiel sur le moyen ou long terme sans renoncer pour autant à tel épisode significatif pour l'esprit de la période.

Pour cette phase non seulement d'élargissement des relations extérieures, mais de tâtonnement des pratiques diplomatiques, il convenait de favoriser tout ce qui, de près ou de loin, se rattachait au Département politique et à l'action collective du collège gouvernemental. Sans être réduite à la portion congrue, la place faite aux autres départements s'en est trouvée limitée. En dépit des sacrifices consentis et des omissions involontaires, notre espoir est que le choix opéré reflète, de façon satisfaisante, les mutations alors en cours dans la diplomatie suisse autant que les éléments de permanence qui la caractérisent déjà.

Il me reste l'agréable devoir de remercier les personnes qui, à des moments différents, ont collaboré à la préparation de ce volume, opération à laquelle certaines circonstances ont donné une longueur imprévue.

Rendue nécessaire par l'aspect des manuscrits, la transcription de textes, de caractère souvent difficile, a été menée à bien par Mesdames Anny et Marie-Thérèse Daniels et Maria Blanchard.

Jusqu'à sa nomination à la tête de l'Office jurassien du Patrimoine historique, en 1979, Monsieur Bernard Prongué a assuré de concert avec moi la direction de l'équipe scientifique. A des degrés divers, Messieurs Markus Holens-

tein, Michel Charrière et principalement Claude Altermatt ont prêté leur efficace concours à la constitution du corpus documentaire. Cette entreprise a bénéficié, en outre, dans le cadre de l'Institut d'histoire moderne et contemporaine de l'Université de Fribourg, de l'appui du secrétariat et de ses assistants. Parmi eux, Monsieur Jean- Daniel Dessonnaz s'est spécialement attaché à la relecture des épreuves pour les documents en langue française, tandis qu'à Berne, Messieurs Martin Graf et Christoph Erismann ont préparé l'index et vérifié, sur épreuves, les textes en allemand qui constituent la majeure partie du recueil.

J'exprime également ma gratitude à Messieurs Antoine Fleury, Daniel Bourgeois et Gerald Arlettaz qui ont fait bénéficier l'équipe de l'expérience acquise dans la préparation d'autres volumes ou dans leurs travaux personnels. Mes remerciements s'adressent encore à Messieurs André Wälti, Robert Rösch, Hans Kohler et Hans Walther, des Archives fédérales, qui n'ont jamais ménagé leurs efforts dans la mise à disposition de dossiers parfois difficiles à localiser.

La reconnaissance des chercheurs va tout particulièrement à Monsieur Oscar Gauye, Directeur des Archives fédérales qui, depuis plusieurs années, réussit à réduire au minimum les inconvénients liés à l'extension matérielle de l'insitution, confirmant ainsi sa réputation d'accueil et de disponibilité. Enfin, l'entreprise qui aboutit à ce volume n'aurait pas été possible sans l'appui financier du Fonds national suisse de la recherche scientifique, que nous remercions vivement.

Fribourg, juin 1985

ROLAND RUFFIEUX