

Vol. 4 (1890-1903), 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

La période couverte par ce volume des documents diplomatiques suisses s'étend grosso modo de la fin de l'Europe bismarckienne jusqu'à l'aube de l'Entente cordiale: c'est dire qu'elle correspond à une transformation sensible de la géographie des puissances, entre un système continental créé et dominé par le Chancelier allemand dans le dessein de maintenir l'isolement diplomatique de la France, et la lente édification d'un contre-système reposant désormais sur l'axe Paris-St-Pétersbourg et complété par l'insertion progressive de la Grande-Bretagne. Quoique encore maîtresse incontestée des mers, celle-ci émerge de sa «*splendid isolation*» vers le tournant du siècle et cherche à régler à l'amiable certains des différends coloniaux où elle commençait à s'empêtrer.

Il est donc naturel qu'on trouve dans nos documents de l'époque des reflets relativement abondants de cette intense activité diplomatique comme il est aussi naturel qu'on leur ait fait, ici-même, une certaine place. Sans doute la petite Suisse, neutre et encore assez inexperte, échappe-t-elle à toute implication directe dans ce ballet des alliances, plus ou moins clandestin et réservé aux Grandes puissances. Il n'empêche que malgré un réseau très restreint de représentants diplomatiques, certains soient suffisamment bien placés pour recueillir des confidences intéressantes sur des pourparlers en cours ou sur les analyses politiques échafaudées par des tiers. C'est le cas, assez extraordinaire il est vrai, du ministre Charles Lardy, personnalité hors pair, en poste à Paris, cette plaque tournante de la diplomatie mondiale et capitale du plus ancien et principal partenaire de la Confédération. Tandis que le climat propre à cette grande période de la diplomatie secrète — contre laquelle s'élèvera si vivement le Président Wilson — aiguise la curiosité et excite l'imagination, tandis qu'on spéculé à l'envi sur le contenu réel de la Triplique ou sur la nature des engagements franco-russes, il arrive qu'on ne soit pas, à Berne, moins bien renseigné qu'ailleurs.

Si les modifications intervenues, entre 1890 et 1903, dans la configuration des forces et des engagements souscrits entre les Etats forment en quelque sorte les nervures essentielles des rapports internationaux, plusieurs phénomènes dominent incontestablement cette période et donnent une densité historique particulière à ces quatorze années. C'est d'abord une expansion économique sans précédent, la quête fébrile de nouveaux marchés par les pays industrialisés, l'internationalisation, sous tous les rapports de la vie économique et des échanges. Mais c'est aussi le retour massif au protectionnisme, la Grande-Bretagne demeurant seule fidèle à sa politique libre-échangiste. Non sans une certaine contradiction, la Suisse emboîte le pas au mouvement général, elle qui plus que quiconque dépend de l'extérieur pour son ravitaillement en matières premières et pour l'écoulement de ses produits.

Ce qui marque cette période, c'est encore la dernière phase, la plus intense, de l'expansion coloniale. Tandis que l'Allemagne et l'Italie — les retardataires — entrent dans le jeu, l'Afrique, où seuls deux ou trois territoires demeurent encore plus ou moins à l'abri de la pénétration étrangère, est désormais l'objet des appétits européens. Partout les rivalités prennent une acuité nouvelle et malgré les signes de coopération temporaire qui se manifestent dans le bassin du Congo et en Chine, on se croit à plusieurs reprises au bord d'affrontements sanglants. Mais, dans les dernières années du siècle, en Afrique du Nord, en Afrique orientale et au Siam, ce sont bien la France et le Royaume-Uni qui apparaissent comme les adversaires les plus irréductibles.

Enfin, examinée rétrospectivement, cette période se signale pourtant — malgré les tensions presque permanentes — comme une longue période de

paix: elle est entrecoupée, il est vrai, par quelques conflits armés — la guerre sino-japonaise, la guerre hispano-américaine, la guerre des Boers — mais ils ne durent guère et se déroulent tous sur d'autres continents. Et dans les capitales européennes, hommes d'Etat et diplomates soupèsent, l'air assez dégagé, les chances de la paix sans se douter bien sûr de l'ampleur catastrophique qu'allait revêtir, dix ans plus tard, la Première guerre mondiale.

Telle est la toile de fond sur laquelle s'inscrit, pendant cette même période, la politique étrangère de la Suisse. Comment nous apparaissent, selon les documents disponibles, les buts qu'elle poursuit, les moyens qu'elle peut mettre en œuvre, le degré de réussite de ses entreprises? Sans doute ses ambitions demeurent-elles limitées, et les relations extérieures, alors considérées surtout comme commerciales ou destinées à la protection des citoyens expatriés, ne soulèvent-elles les passions ni à Berne, ni dans le peuple. Il faut pourtant reconnaître, tout bien pesé, que si la Suisse doit parfois se frayer, parmi les puissants, un chemin difficile et semé d'embûches, elle contribue à définir peu à peu une mission spécifique dévolue aux faibles au service de la paix. Ainsi, appuyée sur les deux bras de la Croix-Rouge et de sa neutralité, elle assume assez crânement son destin d'acteur très secondaire dans un environnement international où le moins qu'on puisse dire est que les petits Etats, jusqu'en 1914 tout au moins, ne jouissent guère de la considération générale.

Les circonstances ont voulu qu'elle ait à s'affirmer dans des situations délicates qui l'ont opposée tout à tour à trois de ses puissants voisins. D'abord face à l'Allemagne: en 1890, dans le sillage immédiat de l'affaire Wohlgemuth, la Confédération doit céder le pas devant Guillaume II, les deux gouvernements ayant avancé simultanément des propositions concurrentes concernant la protection internationale des travailleurs. Non seulement la Suisse parvient à se tirer d'affaire sans perdre la face, mais elle se réserve même, pour l'avenir, l'initiative dans ce domaine. Puis c'est avec la France, pendant plus de deux ans, une âpre guerre douanière, où tout en affûtant ses talents de négociation, la Suisse tient tête à son puissant partenaire. C'est enfin, en 1902, cette curieuse querelle avec l'Italie — l'affaire Silvestrelli — où sans l'avoir véritablement voulu, la Confédération se retrouve en situation de rupture *de facto* des relations diplomatiques... et sans savoir le moins du monde ce qu'il convient de faire en pareil cas.

Subissant, comme chacun, les effets de la mondialisation des rapports internationaux, la Suisse n'échappe pas à la nécessité d'élargir son appareil diplomatique et de se pencher sur l'infrastructure gouvernementale qui semble se prêter le mieux à la conduite des affaires extérieures. C'est donc d'une part l'ouverture sur l'Amérique latine, sur l'Extrême-Orient, et même sur l'Afrique, où par exemple dans l'affaire d'Abyssinie, la Confédération parvient à maintenir une position très personnelle auprès du Négus sans froisser l'Italie, ni reconnaître pour autant le traité d'Ucciali. C'est aussi l'ouverture de la légation de Londres, tout en préparant le terrain pour celles de St-Petersbourg et de Tokyo, tandis qu'augmenté, par ailleurs, l'activité politique de certains consulats, à Bruxelles par exemple. Mais d'autre part, la Confédération tergiverse sur la création définitive, à Berne, d'un véritable Département fédéral des Affaires étrangères. Après huit ans du «système Droz» — qui a permis d'assurer une certaine continuité de la gestion dans ce domaine — on en revient, en 1896, à la responsabilité collective, assurée par le Conseil fédéral *in globo*, de la politique extérieure; comme naguère, le «Département politique» accompagne désormais nécessairement la Présidence de la Confédération et change donc de mains chaque année. Ces oscillations sont particulièrement lourdes de conséquences en ce qui concerne la position de la Division du Commerce qui passe

d'un département à l'autre, et rejoint, dès 1896, le Département fédéral du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture; il est vrai qu'en période d'intenses tractations commerciales — il faut après 1890 renégocier tous les traités — la coopération interne est généralement bonne et inclut déjà la voix très importante du Directoire de l'Union suisse du Commerce et de l'Industrie (le *Vorort*).

La dernière décennie du siècle est marquée, partout, par l'agitation des anarchistes, et par leurs attentats qui abattent plusieurs hommes d'Etat de premier plan pendant la période, et, parmi ces victimes, l'Impératrice d'Autriche frappée à Genève.

Plus que jamais, la Suisse se trouve confrontée au problème du refuge politique, et exposée à la pression insistante de plusieurs puissances, notamment l'Italie. La Confédération résiste vaillamment aux différentes exigences de répression qu'on cherche à lui imposer; c'est aussi l'occasion, par exemple pour le Ministère public récemment créé, de définir une position claire et assez générale sur les devoirs de la neutralité et sur le respect des libertés fondamentales.

Enfin, parmi les dossiers très importants qui figurent dans ce volume, il convient de mentionner les progrès qui sont accomplis dans le monde «civilisé», pendant cette période, dans le domaine du règlement pacifique des différends. Si la Suisse y occupe une place non négligeable, elle affiche parfois aussi une position assez équivoque. Favorable à l'arbitrage quand elle est du côté de l'arbitre, elle se montre très réticente sur l'éventualité de s'y soumettre. Et sa participation à la Première Conférence de La Haye, en 1899, n'est pas un chef-d'œuvre d'habileté diplomatique. Craignant de se voir ravir la primauté dans la codification du droit humanitaire, incapable de faire comprendre la nature de son système de milice, elle n'obtient pas l'attribution de la Cour permanente d'arbitrage qu'elle avait convoitée. Il demeure néanmoins que déjà — malgré la concurrence de la Belgique et des Pays-Bas — la Suisse apparaît comme un centre tout désigné de la diplomatie multilatérale.

Les éditeurs de ce tome IV ont souhaité donner un reflet de la variété croissante des questions qui concernent, ailleurs, mais en Suisse aussi, la politique extérieure. S'ils ont donc parfois semblé préférer la *diversité des* dossiers à la *quantité* des pièces relatives à une même question, c'est que cet éventail assez vaste leur a paru caractériser, véritablement, l'esprit du temps.

Il reste à exprimer de chaleureux remerciements à tous ceux qui ont contribué à la réalisation de ce volume. D'abord, bien sûr, à ceux qui ont participé à l'équipe de recherche, et qui y ont mis toute leur science et tout leur cœur: Mme et MM. M. Durrer, R. Dreyer, V. Grossi et M. Ludi, avec qui ce souvenir commun nous lie pour longtemps. Aux collaborateurs des Archives fédérales, en particulier M. André Wälti, qui n'ont ménagé ni leurs judicieux conseils, ni leur assistance et qui ont permis que des «intrus» passagers dans ce temple de la recherche historique se sentent à l'aise. Au Directeur des Archives fédérales lui-même, le regretté Oscar Gauye, dont l'intérêt, l'hospitalité et l'esprit d'ouverture ont favorisé, depuis des années, le travail des historiens. *Last but not least*, notre reconnaissance va à Mme Doris Looser, qui a assuré le travail délicat de transcription et de montage de textes en grande partie manuscrits, ainsi qu'à Mme Catherine Nedzyski, qui a su déchiffrer les documents les plus difficiles.

Enfin, notre gratitude s'adresse à l'Institut universitaire de Hautes études internationales pour les facilités matérielles qui nous ont été accordées, et bien entendu au Fonds national suisse de la recherche scientifique, sans l'appui financier de qui ce volume n'aurait pu voir le jour.

Genève, juillet 1994

Yves Collart