

Vol. 5 (1904-1914), 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

Le XIXe siècle, dans l'histoire européenne, s'étend de 1815 à 1914. La dernière décennie qui précède la Première Guerre mondiale se situe encore, apparemment sans partage, sous le signe de cette longue stabilité des grands rapports de force dans le cadre desquels s'inscrivaient les tractations et les tensions politico-diplomatiques européennes et qui déterminaient également les comportements helvétiques dans le concert des puissances à peine modifié depuis 1871, sinon depuis le Congrès de Vienne. Le présent volume reflète donc, sans éclat, la gestion journalière des rapports extérieurs d'un petit pays, la Suisse, dans la normalité de l'état de paix - paix armée, certes, et provisoire, mais qui dure. Les paris sur l'éventualité, imminente ou éloignée, d'une grande guerre européenne sont monnaie courante dans les conversations et les correspondances, mais cette éventualité n'est pas envisagée comme celle d'un désastre physique et moral dans lequel périraient les régimes des deux tiers de l'Europe; en parlant de la guerre à venir, avec un certain fatalisme résigné, on n'imaginait guère qu'une brève passe d'armes classique qui trancherait par la violence quelques litiges à l'intérieur du système d'Etats établi. Pour la Suisse, comme le démontra le vote populaire de la loi d'organisation militaire du 3 novembre 1907, la préparation à l'épreuve d'une neutralité armée tous azimuts restait, aux yeux d'une large majorité de citoyens, la maxime fondamentale d'une politique extérieure prévoyante. Ce sujet n'entre qu'exceptionnellement et de façon marginale dans des documents diplomatiques, et on y chercherait en vain la poursuite systématique d'une diplomatie de neutralité équivalente à l'effort militaire; les dossiers dépouillés n'ont pas apporté non plus de quoi étoffer l'historique d'une diplomatie parallèle d'Etat-major dont des historiens ont pu établir la présomption sur la base d'indices et de témoignages ultérieurs. Nous constatons en revanche le manque de sympathie, voire la méfiance du Conseil fédéral à l'égard des efforts entrepris dans les Conférences dites de Paix de La Haye en vue d'établir en droit international des procédures de prévention des guerres par l'arbitrage des conflits ou de limitation de leurs effets par la codification de règles et d'interdits. La raideur de cette attitude durement «réaliste» et systématiquement soupçonneuse à l'égard de toute ébauche de juridiction internationale, susceptible de porter atteinte à la pleine souveraineté du petit Etat, peut d'ailleurs s'expliquer partiellement par un fait assez fortuit: la coïncidence chronologique des deux Conférences de La Haye, en 1899 et 1907, avec les passages à la présidence de la Confédération, et donc au Département politique, d'Edouard Müller, habituellement chef du Département militaire.

Car la décennie de 1904-1914 est également la dernière pendant laquelle est maintenu - remis en vigueur et jalousement réaffirmé en 1895 après l'intermède Numa Droz-Adrien Lachenal - le statut classique de ce Département politique qui ne devait point être un Ministère des affaires étrangères, mais le Département présidentiel, protocolairement représentatif de la Confédération tant envers le pays qu'envers l'étranger, dévolu à tour de rôle à celui des conseillers fédéraux qui assumait pour la durée d'un an la première magistrature de l'Etat. Pour les affaires internationales d'intérêt économique et administratif - accords commerciaux, ferroviaires, frontaliers, d'établissement ou d'arbitrage - en quoi se résumaient pour l'essentiel les relations étrangères relevant du Conseil fédéral, il était admis qu'elles fussent traitées directement par les autres départements respectivement compétents, en rapport avec leurs contreparties étrangères, ou déléguées le cas échéant à des groupements publics ou privés intéressés tels que le *Vorort* de l'Union suisse du commerce et

de l'industrie ou l'Union suisse des paysans. En principe, sans doute, le Département politique devait être tenu au courant de ce qui était traité par d'autres départements fédéraux en matière de rapports économiques ou juridiques avec d'autres pays; ce qui revenait à dire qu'en général ces affaires étaient évoquées, oralement et plus ou moins succinctement, avant ratification, lors d'une séance du Conseil fédéral présidée par son président. Cette conception se résume le mieux dans la réplique lancée à Robert Comtesse - qui, héritier du siège de Droz et de Lachenal, s'acharna à plaider la cause d'un Département politique de plein exercice - par son collègue Ludwig Forrer, lors de la séance du 13 juillet 1911: «*C'est le Conseil fédéral en corps qui est véritablement le Département politique.*» Plus d'un an après la retraite de Comtesse, la loi du 26 mai 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale, loi qui brassait une vaste matière disparate, admit incidemment l'éventualité qu'un département autre que le Département politique pût être attribué au président annuellement changeant de la Confédération. Mais ce n'est que dans la situation créée par la guerre, au sein d'une équipe renouvelée, que s'installa, par la permanence de fait du titulaire du Département politique, ce ministère des affaires étrangères sans le nom dont la première expérience peu heureuse fit d'ailleurs presque regretter le vieux système collégial.

Nous avons rarement l'occasion de savoir par quelles voies les décisions sont prises dans ce gouvernement collégial. Les procès-verbaux des séances font état des décisions arrêtées, non des délibérations qui les ont ou ne les ont pas précédées. Un membre resté anonyme du Conseil proposa bien, le 3 septembre 1913, que les procès-verbaux fussent rédigés désormais de façon plus substantielle; le 18 novembre, la question fut renvoyée à la matière générale de la réorganisation administrative alors en gestation, donc aux oubliettes.

Les sept membres du Conseil fédéral de la première décennie de ce siècle formèrent un collège extraordinairement stable, homogène et blanchi sous le harnais. Parmi ceux qui exerçaient leur charge en 1910, cinq y avaient été élus avant l'aube du siècle; aucune retraite n'étant prévue ni assurée, la règle était de mourir dans l'exercice des fonctions. Par une conséquence indirecte de cette longue stabilité, les années 1911-1913 virent se succéder, outre une seule démission bien préparée, cinq décès de conseillers fédéraux en exercice, de sorte qu'à la veille de la guerre de 1914 un gouvernement radicalement renouvelé, où seuls les vétérans Forrer et Müller représentaient encore l'équipe de 1900-1910, allait affronter le temps des tempêtes.

Maintien du principe de gestion collégiale (ou dispersée) des relations extérieures, abstention du petit Etat neutre en matière de politique internationale, vigilance terre-à-terre dans la défense des intérêts propres, aversion républicaine pour la chose diplomatique: tous ces traits ont imprimé leur marque sur la documentation réunie dans ce volume. Si le terme de politique étrangère suscite l'idée de desseins activement poursuivis, il vaut mieux ici parler plus simplement d'administration des rapports extérieurs formels et de prise en charge par le Conseil fédéral de la part assez modeste des multiples activités internationales des citoyens de ce pays qui exigeait des soins administratifs. Un passage extrait du message du Conseil fédéral du 13 mai 1913 concernant le Département politique illustre bien cette façon de voir: «*Nous ne sommes pas un grand Etat. Nos relations avec l'étranger n'ont donc pas ce caractère avant tout politique qui marque celles des grandes puissances. Elles sont de nature culturelle, de police, mais surtout ferroviaires et commerciales. Les intérêts économiques y prédominent nettement.*»

Si le présent volume part de l'année 1904, ce point de départ s'explique par la répartition, qui a dû se faire précocement et au jugé, de la large tranche

chronologique de 1848 à 1945 sur l'ensemble des quinze volumes prévus des DDS. Il ne s'y était pas trouvé de coupure qui s'imposât nettement entre les dates de 1890 et 1914, mais l'Entente cordiale de 1904 et la guerre russo-japonaise ouvrent l'ère des crises. La coupure ainsi fixée dans le contexte international s'est trouvée justifiée après coup, pour la Suisse, en matière économique: le vote du nouveau tarif douanier de combat, le 13 mars 1903, entraîna pour 1904 la dénonciation en série des accords commerciaux antérieurement conclus et l'ouverture d'un train de négociations enchevêtrées et souvent ardues. De même, les grandes affaires ferroviaires transnationales - le choix des voies d'accès au Simplon, le lancement imprévu de la rocade Granges-Lötschberg, l'imbroglio du rachat du Gothard - aboutissent dans la période ici documentée, sans qu'y apparaisse d'ailleurs très nettement l'autorité supérieure du Département politique. Il nous a fallu donner une acception très large au terme de «document diplomatique» pour embrasser toutes ces pièces d'origine et de destination diverses mais pertinentes à ces affaires. Il n'a néanmoins pas été toujours possible, dans le cadre d'une présentation non commentée de documents, de suivre les fils du traitement d'affaires qui, en principe, ont dû faire surface au cours de telle séance du Conseil fédéral, mais dont le Département politique comme tel, relativement sous-équipé, n'a ni gardé la trace ni probablement eu connaissance. Il n'a pas pu entrer dans le dessein de cette publication d'actes officiels, enfin, de recueillir l'écho des mouvements d'opinion ou les séquelles en politique intérieure qui, rétrospectivement, donnent leur relief particulier à des épisodes tels que la Convention du Gothard, en 1909, ou la visite de l'empereur Guillaume II en 1912.

Pour autant que l'autorise l'espace limité imparti à ce volume, les affaires dont il est fait état sont présentées de manière à permettre au lecteur de suivre les grands contours de leur cheminement et, si possible, du processus interne de décision. C'est à dessein que nous avons pris ce parti au détriment de la place accordée aux documents relatifs aux événements d'actualité internationale de portée plus ou moins grande, mais qui n'ont pas eu de répercussions visibles pour la Suisse. Les ministres de Suisse dans les capitales et auprès des Cours étrangères, dont la position était en général plutôt modeste, n'ont eu accès que rarement à des confidences de première main concernant la «Grande Politique» des cabinets européens, et la valeur d'information de leurs rapports politiques s'en trouve confinée dans des bornes généralement bien étroites. Un ministre comme Lardy qui connaissait la Troisième République dès ses premiers balbutiements et qui, grâce à sa personnalité, son ancienneté et son expérience plus qu'à son titre de ministre de Suisse à Paris, fréquenta toutes les ambassades et tous les hommes politiques passés, présents et à venir, constitue un cas parfaitement unique. Nous n'avons donc retenu qu'un choix très limité, mais assez représentatif, de ces rapports de politique générale. Il nous a d'ailleurs fallu renoncer aux rapports soudain si éloquentes des semaines qui suivent l'attentat de Sérajevo: la période de crise internationale de juillet 1914, en tant que prélude immédiat à la guerre générale, a été incorporée au volume 6 des DDS.

La réunion et la sélection de cette documentation de provenance souvent disparate n'aurait pas été possible sans l'assistance attentive des collaborateurs des Archives fédérales. C'est le remarquable historien Georg Kreis qui a préparé de longue main l'édition de ce volume et l'a conduite à son terme avec une compétence, une perspicacité et une patience exceptionnelles. Collaborateur d'une fidélité à toute épreuve, Franz Egger a, du début à la fin, exploré les filières des Archives fédérales, trié, classé et annoté les matériaux et, en grande partie, les a combinés pour la rédaction finale. Pendant la première

année de ce travail, Peter Hurni a mis son expérience déjà acquise à notre disposition et a dépouillé et préparé la présentation des dossiers des Conférences de La Haye. Pius Betschart, durant son bref passage dans notre équipe, a démontré sa maîtrise dans le traitement des dossiers des négociations commerciales, qu'il a pour l'essentiel mené à bonne fin. Le travail de rédaction a été grandement facilité par le dévouement et l'exactitude exemplaires de Mmes Anna Greub et Christine Schlumpf. Que tous les collaborateurs du volume soient ici remerciés de leurs contributions loyales et efficaces. Nos remerciements s'adressent en outre au Fonds national suisse de la recherche scientifique, à la Société suisse des sciences humaines, à la Fondation Max Geldner de Baie et à la Société académique bénévole de Baie qui, par leurs concours financiers, ont permis la préparation et la publication de ce volume des Documents diplomatiques suisses.

Bâle, mai 1982

HERBERT LÜTHY