

Vol. 6 (1914-1918), 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 4 août 1914, dès l'ouverture des hostilités, le Conseil fédéral proclame la fidélité de la Suisse à son statut de neutralité et sa volonté de le faire respecter. Le 11 novembre 1918, sitôt connue la proclamation de la grève générale, il informe les belligérants qu'il entend régler ses problèmes internes par ses propres moyens.

Entre ces deux dates la diplomatie suisse sera mise au service d'une politique de neutralité cohérente, visant à préserver l'indépendance du pays face aux pressions contradictoires des belligérants.

Ces pressions seront essentiellement économiques. La guerre sans doute se déroule non loin des frontières de la Suisse, ce qui oblige le gouvernement et le commandement de l'armée à maintenir en permanence un dispositif militaire assez étoffé pour rendre la neutralité crédible, dispositif qu'il faut renforcer et remanier en fonction des fluctuations des fronts. Mais la Suisse occupe dans la stratégie une position marginale. La reconnaissance de sa neutralité n'a pas posé de problème, si ce n'est de forme, et si l'inquiétude parfois percera chez les uns ou chez les autres à la pensée que l'une des parties au conflit pourrait prendre une initiative contraire à ses engagements, si certaines émotions se manifestent de temps à autre dans l'opinion en Suisse ou dans les pays voisins, la raison finira toujours par prévaloir.

Ce qui importe aux belligérants en définitive ce n'est pas tant de placer la Suisse sous leur influence politique, ou sous leur contrôle militaire, que d'empêcher l'autre partie de le faire. Du moment que les Suisses entendent se charger eux-mêmes de la défense de leur indépendance, il n'y a pas de motif valable d'intervenir chez eux. Sur le plan économique en revanche, on se montrera de part et d'autre plus dur et plus pressant. Les Empires centraux ont tout intérêt à utiliser l'appareil de production de leur voisin suisse pour renforcer leur effort de guerre. Les Alliés, au contraire, vont tout faire pour empêcher que les Suisses ne maintiennent une brèche dans leur blocus économique de l'Allemagne.

La véritable bataille pour l'indépendance de la Confédération sera donc menée sur le terrain économique et c'est à la conduite de cette bataille que la diplomatie suisse consacra la plus grande part de son temps. Il ne suffit pas d'organiser la défense des frontières mais il faut, plus encore, assurer à la population son ravitaillement, aux usines des fournitures, aux travailleurs un emploi, et cela face à un blocus qui se resserre au fur et à mesure que la guerre se prolonge et s'élargit. La Conférence de La Haye de 1907 a défini sans doute les droits des Etats neutres à commercer librement en temps de guerre. Mais dans un conflit de cette envergure dans lequel les belligérants sont contraints d'engager la totalité de leurs ressources, les droits des neutres ne peuvent être respectés et le gouvernement helvétique verra se réduire progressivement la marge de manœuvre dont il dispose pour mener une politique économique dite de neutralité.

Il cherchera cependant à sortir de la défensive pour pratiquer une politique de neutralité active. A la représentation des intérêts étrangers, qui appartient à ce qu'on pourrait appeler les obligations d'un Etat neutre, s'ajouteront des initiatives nombreuses dans le domaine humanitaire: rapatriement, dès le début de la guerre, de civils surpris en pays ennemi par le déclenchement des hostilités; internement et rapatriement de grands blessés et de malades; appui constant et discret au Comité international de la Croix-Rouge qui peut développer en toute indépendance son action à partir d'un territoire neutre.

Encouragé par une opinion publique très soucieuse de voir la Suisse se dégager de la politique moralement inconfortable de l'abstention, le gouvernement fédéral suivra l'évolution des hostilités avec la préoccupation constante de saisir toute occasion de s'associer à des actions de médiation des Etats neutres ou même de prendre lui-même des initiatives. Il perdra parfois la conscience de la limite de son influence et s'exposera de ce fait au risque d'être un instrument de la politique des Puissances.

Cette brève évocation des activités principales de la diplomatie helvétique n'a d'autre objet que de signaler les principales manifestations de la politique de neutralité et de rendre attentif à ce qu'on pourrait appeler son ambiguïté: politique défensive, visant à obtenir par-delà la protection militaire de l'intégrité du territoire national les assurances nécessaires au fonctionnement de l'économie, et politique positive par l'affirmation d'une solidarité avec les peuples qui souffrent de la guerre.

Ainsi, la Suisse ne participe pas à la grande politique. Son action diplomatique, de ce fait, se manifeste dans un processus de négociation permanente concernant la protection des intérêts et des personnes. Il n'y a guère d'actions spectaculaires ou de crises qui retiendraient l'attention, mais bien plutôt une succession de discussions portant souvent sur des points de détail, sur des cas individuels. C'est par un travail de fourmi que les Suisses défendent leurs intérêts et les causes qui leur sont chères. Et c'est à l'intérieur du pays que se livreront les grandes batailles pour le maintien de la cohésion nationale, condition d'une politique de neutralité calculable par les autres et par conséquent crédible.

On comprendra que la sélection des documents à publier n'ait pas été facile. Quels peuvent être, dans une longue négociation commerciale ou dans telle autre qui concerne des problèmes humanitaires, les documents significatifs? Notre choix pourra paraître parfois discutable, et cela d'autant plus que les fonds dépouillés ne sont pas forcément complets, soit parce que certains documents ont disparu, soit parce qu'ils ont été groupés par celui qui avait à traiter d'une affaire dans des dossiers séparés. Nous avons cherché à atténuer les rigueurs de la sélection en renvoyant à certains des textes publiés ou à des fonds consultés. Comme nous nous sommes abstenus, en règle générale, d'insérer dans ce recueil des textes officiels déjà imprimés, il paraît important de souligner la nécessité, pour quiconque entend étudier la diplomatie helvétique pendant la Première guerre mondiale, de dépouiller attentivement les *Rapports du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises par lui en vertu de l'arrêté fédéral du 3 août 1914 sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité (Rapports de Neutralité)* et les textes concernant la Société Suisse de Surveillance économique:

a) *Société Suisse de Surveillance économique 1915-1919*. Tableau de son activité, Berne 1920.

b) *Le Rapport intérieur de la Société Suisse de Surveillance économique (1915-1921)*, Berne 1921.

Il me reste à remercier les personnes qui ont collaboré à la préparation de ce volume et tout d'abord celles qui en ont assumé la responsabilité: Madame Isabelle Graf-Junod qui a fourni l'effort principal, Mademoiselle Alison Browning qui nous a accordé sa collaboration pendant plus de deux ans, ma femme qui a relu les épreuves et mis au point la table méthodique et l'index. Nous exprimons également notre gratitude à Messieurs Daniel Bourgeois, Antoine Fleury et Gabriel Imboden qui nous ont fait bénéficier de l'expérience acquise dans la préparation du Volume 7, comme à Messieurs André Wälti, Hans Kohler et

Hans Walther qui, avec une générosité remarquable, ont mis à notre disposition leur connaissance des Archives fédérales et leur temps. Notre reconnaissance, enfin, va à Monsieur Oscar Gauye, directeur des Archives fédérales, qui nous a ouvert sans réserve sa maison et ses dossiers, ainsi qu'au Fonds national suisse de la recherche scientifique grâce auquel cette entreprise a pu être réalisée.

JACQUES FREYMOND