

## Vol. 7-II (1919-1920), 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 étrangères<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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

Juin 1919—novembre 1920, période que le 2e tome de ce volume 7 se propose de documenter, sont des mois de transition entre l'Europe en guerre, la négociation des traités de Paix et la mise en place du nouvel ordre international. Sur le plan diplomatique, comme sur le plan interne suisse, une partie difficile va se jouer.

Le gouvernement fédéral suisse doit se battre sur deux fronts. Sur le front diplomatique, il s'acharne à concilier le maintien du statut de neutralité helvétique et l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations. Sur le front intérieur, il doit convaincre le peuple suisse de la nécessité d'adhérer à la Société des Nations et lui présenter les garanties du maintien de la neutralité. Cela acquis, les efforts du gouvernement fédéral ont porté sur la mise en œuvre de son rôle d'Etat-hôte de la Société des Nations du fait de la désignation de Genève comme siège de la nouvelle organisation; c'est avec énergie qu'il a dû intervenir pour que ce siège ne soit pas transféré ailleurs et pour que la première Assemblée de la Société des Nations ait bien lieu à Genève.

Dans le domaine économique, les négociations sont permanentes d'une part pour éliminer les arrangements contraignants conclus pendant la guerre, d'autre part pour restaurer des courants d'échanges avec les Etats européens dont certains se sont effondrés et d'autres sont en pleine formation. En outre, après les premiers espoirs d'une relance économique suscités par la fin des hostilités, les négociations de paix et les nécessités de la reconstruction, on assiste au contraire à l'apparition de difficultés insoupçonnées dues en grande partie à la désorganisation des structures économiques et à la rupture des communications. Pendant quelques mois, le problème primordial est d'assurer le ravitaillement de la Suisse, notamment en charbon. Dans une perspective à plus long terme, la Suisse prend part aux travaux préparant de nouvelles règles destinées à régir les moyens de communications terrestres, fluviales et maritimes, ainsi qu'aux négociations relatives à l'aide économique et financière aux pays d'Europe centrale, notamment à l'Autriche.

La question d'assurer une présence suisse tant économique que politique dans les nouveaux Etats du continent constitue un dossier important; dans certains cas, elle est liée à l'opportunité de procéder à la reconnaissance officielle des nouvelles entités étatiques ou de nouveaux gouvernements. La question russe entre aussi dans ce contexte, mais elle le dépasse du fait de l'impact réel et supposé de la révolution bolchevique sur l'organisation, non seulement de l'ancien empire russe, mais encore de l'Europe en général. Les menées révolutionnaires et réactionnaires en Allemagne surtout, mais aussi en Hongrie et ailleurs, préoccupent fortement les autorités fédérales. Elles estiment même devoir faire part de ces préoccupations aux puissances alliées.

Des problèmes qui avaient au départ retenu notre attention du fait de leur importance dans les relations internationales de la Suisse n'ont pas pu être documentés comme nous l'aurions souhaité. Il s'agit notamment des questions relatives à la protection des intérêts suisses à l'étranger tels que les emprunts forcés, les valeurs monétaires, les titres, les séquestres, etc. ; les dossiers sur ces questions sont d'une telle abondance et comportent des développements techniques si détaillés que la documentation des seuls éléments de base aurait requis un nombre de textes en disproportion par rapport à l'ensemble. Les discussions sur la reconnaissance d'Etats nouveaux et de gouvernements érigés un peu partout en Europe et sur les confins de l'ancien empire russe ainsi que sur l'opportunité d'accueillir en Suisse des missions diplomatiques de ces nombreux gouvernements non reconnus n'ont pas pu être reprises autant que

cela l'eût mérité. Sur ces questions relevant de la doctrine et de la pratique du droit international, nous renvoyons au *Répertoire suisse de droit international public*, publié en 1975 par Paul Guggenheim. Les documents concernant les initiatives prises dans l'établissement de liens économiques avec les nouveaux Etats — Mission du Ministre Junod à Prague et à Varsovie — ont dû être fortement réduits. Il en a été de même des très nombreux rapports politiques en provenance de tous les postes diplomatiques de la Suisse à l'étranger dont seuls quelques-uns ont été retenus. Quant aux problèmes concernant la législation internationale du Travail — préparation et suites de la conférence de Washington — ils sont certes illustrés mais beaucoup moins que l'ampleur de la documentation l'eût autorisé.

Enfin, peut-être convient-il de préciser que la sélection — vu les contraintes matérielles — ne visait pas tant à suivre telle ou telle affaire et d'en permettre la reconstitution à travers les textes choisis, qu'à situer avant tout quelques-uns des grands problèmes ou des points de vue apparus dans la période.

La réalisation de ce tome comme du précédent aurait été impossible sans le concours bienveillant d'un nombre important de personnes et d'institutions. Les éditeurs tiennent à leur exprimer ici leur gratitude. Leurs remerciements s'adressent plus particulièrement à Messieurs André Wälti, Robert Rösch, Hans Kohler et Hans Walther, des Archives fédérales, qui n'ont jamais ménagé leurs efforts dans la recherche de dossiers parfois difficiles à localiser et pour mettre à la disposition des chercheurs les innombrables cartons qu'il a fallu consulter; au Fonds national suisse de la recherche scientifique pour son appui financier et à l'Institut universitaire de hautes études internationales qui assume la gestion administrative de la recherche. Enfin, que soient particulièrement remerciés Mesdames Annemarie Greub et Ursula Imboden pour le soin qu'elles ont apporté à la dactylographie du manuscrit, ainsi que Mademoiselle Fabienne Gauche et Monsieur Martin Ludi pour leur patiente collaboration dans la lecture des épreuves et la préparation de l'index.