

Vol. 8 (1920-1924), 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 présent volume couvre la période qui s'étend de la fin novembre 1920 à la fin décembre 1924; elle est marquée par la mise en place de la Société des Nations, par les tentatives de réorganiser l'ensemble des relations internationales selon les principes du Pacte de la Société des Nations, par les nombreuses conférences internationales qui se tiennent à Genève ou ailleurs: Gênes, La Haye, Barcelone, Lausanne; les Etats doivent y pratiquer une diplomatie multilatérale à laquelle ils sont peu exercés; les hommes d'Etat et les diplomates ne saisissent pas toujours que désormais la sauvegarde de l'intérêt national devrait passer par la participation active à des initiatives collectives dans les divers domaines des relations internationales. A la fin de la période prise en compte ici, on observe un scepticisme largement répandu en ce qui concerne la mise en œuvre des objectifs de la Société des Nations; c'est ainsi que les Etats sont réticents lorsqu'il s'agit d'entériner le fameux Protocole de Genève sur le règlement pacifique des différends et le Protocole sur la réduction des armements qui devait en être le soubassement, tant ils redoutent de sacrifier une part importante de leur liberté d'action.

La politique de la Suisse à l'égard de la Société des Nations constitue un chapitre important de ce volume; cependant, les documents retenus sont moins nombreux que l'ampleur de la question ne le laisse supposer. Pourquoi?

Tout d'abord, le mot d'ordre de la politique suisse envers la Société des Nations était d'observer une certaine réserve à propos des initiatives prises à Genève qui seraient susceptibles de contrarier la politique de neutralité du pays. La diplomatie suisse justifiait cette attitude par les lacunes évidentes du Pacte de la Société des Nations et par le manque d'universalité de l'organisation. Le risque qu'elle percevait d'être entraînée dans les manœuvres de quelques grandes puissances soupçonnées d'utiliser la Société des Nations comme un levier dans la conduite de leur propre politique étrangère, la confortait dans cette politique de retenue. Les circonstances toutefois allaient contraindre la Suisse à sortir de cette réserve.

En effet, à peine la Société des Nations était-elle installée à Genève qu'une décision de son Conseil allait mettre à rude épreuve la position du gouvernement suisse. En janvier 1921, il demandait à Berne de laisser transiter à travers la Suisse des troupes destinées au maintien de l'ordre dans la région de Vilna, à l'occasion d'une consultation populaire qui y serait organisée pour déterminer l'appartenance de cette région réclamée par la Pologne et la Lituanie. Redoutant les menaces de désordres que fomenteraient des mouvements opposés à la traversée de ces contingents militaires internationaux et à la politique de la Société des Nations, le gouvernement suisse déclara devoir refuser le transit de ces troupes à travers son territoire; cela lui valut d'essuyer le reproche de manquer de solidarité à l'égard de l'action de la Société des Nations et d'interpréter au-delà des termes proprement dits la Déclaration de Londres de février 1920, qui dispensait la Suisse de prendre part aux sanctions de caractère militaire décidées par la Société des Nations. Dans l'affaire de Vilna, il s'agissait bien d'autre chose!

Bien entendu, plusieurs documents retenus reflètent d'autres aspects de l'attitude de la Suisse à l'égard de la Société des Nations, qu'il s'agisse de la réduction des armements, des nouveaux principes devant régir les communications internationales, du statut des bureaux internationaux, de la coopération intellectuelle, du contrôle de l'opium ou de la reconstruction économique de l'Autriche.

L'autre raison, plutôt de forme, qui explique la modestie du nombre des documents relatifs à la Société des Nations, tient au fait qu'à la suite de l'examen du premier rapport sur la participation suisse à la première Assemblée de l'organisation, les Chambres fédérales ont demandé que soit publié un rapport annuel contenant les instructions données à la délégation suisse et un compte rendu détaillé des discussions et des résultats des débats de la Société des Nations; ce qui fut fait à partir de la deuxième Assemblée et jusqu'en 1940. Par ailleurs, le *Journal officiel* de la Société des Nations constitue une autre source d'importance, puisqu'il reproduit les procès-verbaux des débats, les correspondances, les mémoires échangés entre les Etats et les diverses instances de la Société des Nations. Enfin, les documents relatifs aux travaux de certains comités relèvent d'une technicité et d'une abondance telle qu'il était impossible de les reproduire ici.

La participation de la Suisse à la diplomatie multilatérale ne se limite évidemment pas à l'arène genevoise. Ses représentants font valoir, souvent avec un entêtement qui passe parfois pour de la désinvolture, les points de vue suisses dans les conférences ou réunions internationales, qu'il s'agisse de l'organisation des communications et du transit à Barcelone en 1921 ou des conditions de navigation du Rhin discutées à Strasbourg à plusieurs reprises. Les principaux enjeux de la conférence économique internationale de Gênes, en 1922, sont clairement exposés dans les documents reproduits; parmi les plus significatifs figurent les rapports des délégués suisses, les Conseillers fédéraux Motta et Schulthess. Dans le nouvel environnement diplomatique, la nature des relations bilatérales que la Suisse pouvait entretenir avec des partenaires tels que l'Allemagne et la Russie dépendait fortement des initiatives multilatérales; ainsi, le Conseil fédéral dut-il à plusieurs reprises défendre les intérêts du pays menacés par la politique des sanctions menée par les Puissances de l'Entente contre l'Allemagne. Les tentatives de rétablissement de liens avant tout économiques avec la Russie soviétique que la conférence de Gênes avait encouragées, s'achoppèrent, dans le cas de la Suisse, au grave contentieux que provoqua l'assassinat en mai 1923 du délégué soviétique Vorowsky, lors de la conférence de Lausanne sur la Question d'Orient; l'acquittement du meurtrier par le Tribunal de Lausanne compliqua considérablement le rapprochement souhaité. Plusieurs documents rendent compte de ces pourparlers russo-suisses et d'autres aspects de la question russe durant la période.

Dans les relations bilatérales, les questions les plus délicates concernent la France et l'Italie.

La question des Zones franches de Haute-Savoie et du Pays de Gex constitue sans doute l'affaire la plus complexe que le Conseil fédéral ait eu à assumer durant ces années tant les implications de cette question de politique étrangère en politique intérieure ont été considérables. N'est-ce pas en effet à propos de la convention sur un nouveau régime des zones autour de Genève, laborieusement négociée en 1921 et approuvée par les Chambres fédérales, que le gouvernement suisse se vit infligé pour la première fois un désaveu par le peuple, habilité sur la base d'une modification constitutionnelle, adoptée en votation populaire le 30 janvier 1921, à se prononcer par droit de referendum en matière de traités internationaux; le rejet de cette convention par le peuple suisse signifiait l'emprise nouvelle qu'exercerait désormais l'opinion publique sur la conduite de la politique étrangère.

Dans les relations italo-suisses, en plus de la négociation d'une nouvelle convention commerciale, ce sont surtout les incidents à la frontière et au Tessin entre éléments fascistes et antifascistes ou à propos d'articles de presse, qui ont fortement préoccupé le Conseil fédéral; ce dernier était avant tout sou-

cieux de maintenir des relations de bon voisinage avec l'Italie que l'arrivée de Mussolini au pouvoir parut perturber.

Un des grands objectifs poursuivis par la diplomatie suisse, tout au long de la période 1920—1924 sur le plan des relations bilatérales, a consisté à proposer au plus grand nombre possible d'Etats un traité d'arbitrage et de conciliation; elle voyait dans la procédure d'arbitrage en cas de litige entre Etats un instrument indispensable au renforcement de la «Nouvelle diplomatie» imparfaitement assumée par la Société des Nations. Les résultats obtenus en la matière sont illustrés dans les documents retenus sous la rubrique «Traité d'arbitrage» concernant les divers Etats et sous la rubrique «La politique en matière d'arbitrage».

Quant à la politique d'asile, elle a été soumise à une rude épreuve en 1921, du fait des deux tentatives de réinstallation sur le trône de Hongrie du Roi Charles de Habsbourg, à partir de son refuge en Suisse. Au moment où le Conseil fédéral devait affronter les pressions de pays étrangers, il s'est agi de rejeter des insinuations malveillantes et d'affirmer l'indépendance de la politique traditionnelle d'accueil des réfugiés politiques.

Quelques documents, en plus de cette épineuse affaire du Roi Charles qui intéressa plus ou moins directement plusieurs gouvernements, exposent la politique suivie par le Conseil fédéral en matière de droits d'entrée et d'établissement des étrangers; la persistance du chômage dans le pays ne facilitait pas une politique libérale d'accueil de réfugiés ou de travailleurs étrangers. Simultanément, des initiatives étaient prises en faveur de l'émigration de Suisses soit pour leur trouver des possibilités de travail même temporaire en France, soit pour organiser des départs vers l'outre-mer, le Canada et le Brésil notamment.

D'autres documents concernent la politique suivie dans la question de la reconnaissance de gouvernements étrangers, de la concertation entre Etats neutres dans quelques affaires internationales, des tentatives de «Bons Offices» ainsi que de l'aide aux Suisses de l'étranger tombés dans le besoin.

Sur ces divers sujets ainsi que sur plusieurs autres que nous n'avons pas pu retenir — vu les contraintes matérielles — la documentation est souvent beaucoup plus abondante que le nombre limité des textes publiés pourrait le laisser croire. Les relations commerciales notamment n'ont pas pu être documentées en rapport avec l'enjeu qu'elles représentent durant ces années de crises et d'incertitudes économiques; les conventions commerciales que la Suisse se proposait de négocier avec plusieurs de ses partenaires ont été reportées à plus tard; toutefois les négociations avec l'Allemagne et surtout avec l'Italie constituent d'intéressantes exceptions qui ont pu être documentées ici. En outre, la vague protectionniste n'épargne pas non plus la Suisse qui édicté le 18 février 1921 une série de mesures de sauvegarde de son économie qui ne disparaîtront totalement qu'au printemps 1926.

Enfin, une catégorie de documents les rapports politiques qui foisonnent de renseignements les plus divers et qui rendent compte aussi bien du niveau d'information des hommes d'Etat et des diplomates que des perspectives idéologiques et politiques de leur époque, n'ont pas pu, à quelques textes près, être retenus pour des raisons d'édition uniquement.

Avant de conclure, il nous reste à remercier les personnes et les institutions dont l'aide a facilité ou encouragé la publication du présent volume. Les remerciements s'adressent tout d'abord aux collaborateurs des Archives fédérales dont l'empressement à répondre aux demandes des chercheurs est pour beaucoup dans la bonne marche des travaux d'édition; le Fonds national de la

recherche scientifique qui a fourni l'indispensable appui financier sans lequel aucune recherche scientifique de longue haleine ne saurait aboutir, mérite la reconnaissance toute particulière des éditeurs ainsi que l'Institut universitaire de hautes études internationales qui assume la gestion administrative et financière de l'entreprise depuis ses débuts. Enfin, nos remerciements s'adressent à Madame Annemarie Greub, pour le soin qu'elle a apporté à la dactylographie du manuscrit.

ANTOINE FLEURY
GABRIEL IMBODEN