

Les relations extérieures de la Suisse à la fin du XIX^e siècle

Reflets d'une recherche documentaire

Par Yves Collart, Marco Durrer, Verdiana Grossi

Introduction

De l'édition d'une collection de documents diplomatiques

La collection de *Documents diplomatiques suisses*, en cours de publication, n'a plus à être présentée aux lecteurs d'*Etudes et Sources*: ils ont été informés de cette ambitieuse entreprise dès 1976;¹ depuis lors, plusieurs volumes ont paru,² d'autres sont sous presse, et parmi ceux qui restent, la plupart sont aujourd'hui en chantier, à des stades divers d'achèvement. Il est donc superflu de revenir sur l'origine de ce projet, sur l'objectif général qui lui est assigné ou sur l'organisation de la recherche, si ce n'est pour rappeler — phénomène trop rare chez nous pour ne pas être à nouveau souligné — que les quinze volumes qui composeront l'œuvre finale résultent d'un effort collectif, national, interuniversitaire,³ auquel participent également les Archives fédérales.

Dans les pages qui suivent, les chercheurs attelés à l'élaboration du quatrième volume de la collection (1890–1903) se proposent d'évoquer, en cours de recherche, quelques-uns des problèmes qui leur sont apparus, jusqu'ici, dans la poursuite de leur tâche et d'illustrer par quelques exemples les résultats provisoires auxquels ils sont déjà parvenus. Mais avant d'aborder cette espèce de témoignage d'une équipe au travail, il convient de présenter, sur l'entreprise dans son ensemble, certaines observations générales.

¹ Cf. Fleury, A., Publication d'une collection de Documents diplomatiques suisses, dans *Etudes et Sources*, no. 2, Publications des Archives fédérales suisses, Berne, 1976, pp. 5–31.

² *Documents diplomatiques suisses, 1848–1945*, publiés sous le patronage de la Société générale suisse d'histoire avec le concours des Archives fédérales et l'aide du Fonds national suisse de la recherche scientifique, Benteli Verlag, Berne, (volumes parus: vol. 5, 1904–1914; vol. 6, 1914–1918; vol. 7–1, 1918–1919; vol. 9, 1925–1929; vol. 10, 1930–1933).

³ Dans le même esprit, il convient de mentionner ici, *La Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses*, ouvrage collectif et paru simultanément dans les trois langues nationales (éd. française: Lausanne, Payot, 1982/83, 3 vol.).

Tout d'abord, sur l'*unité* d'une pareille collection. S'il est assurément souhaitable qu'elle tende, du point de vue formel, à revêtir un caractère homogène et devrait atteindre, par le respect de principes identiques, une certaine harmonie dans la présentation, mais surtout dans la sélection, l'ordonnance et la mise en valeur des documents retenus, il est toutefois évident que cet effort de cohérence se heurte à des limites naturelles qu'il importe de mentionner ici brièvement. Tout en étant partie d'un tout, chacun des volumes de la série représente en effet une entreprise scientifique à part, et bien distincte des autres; ni les richesses à exploiter, ni les obstacles à surmonter, ni les moyens disponibles pour y parvenir ne sauraient en effet être uniformes pour tous.

Il est à peine besoin d'évoquer les raisons de cette inéluctable diversité. Elle tient bien sûr d'abord au tissu, au rythme, aux pulsations de l'Histoire elle-même, avec ses temps forts, ses périodes de relâche ou de contraction, de permanence ou de mutations, ses moments de densité extrême — les conflits mondiaux par exemple — où, comme le disait si bien Maurice Bourquin, «l'histoire se précipite et prend des raccourcis»,⁴ mais aussi ces périodes d'étrange accalmie où, haletante, elle semble ralentir un peu, comme pour reprendre son souffle. Quoi d'étonnant à ce que la documentation diplomatique, qui est à la fois le reflet et les rouages de cette évolution capricieuse, présente à son tour le caractère de la plus grande diversité, dans sa nature, dans ses formes, dans son objet, comme dans les questions qu'elles pose au chercheur?

Cette diversité découle par ailleurs d'un autre facteur fondamental: celui de la durée, dont chaque volume de la collection va tout naturellement dépendre et qu'il doit prendre en compte. Ce facteur du *temps* — outre qu'il est, d'abord, le poumon de l'Histoire — influence de deux manières au moins une entreprise de cette nature. Tout d'abord, par les mutations successives qui, à tous égards, marquent la période globale prise en considération: 1848—1945, c'est déjà du temps long et qui vaut, en temps historique, bien davantage qu'un siècle. Rien de similaire, à première vue, entre les balbutiements de l'Etat fédéral et républicain des premières années qui s'essaye, non sans succès, à la conduite d'une politique extérieure centralisée dans un système international encore strictement européen et dominé par des puissances monarchiques; et d'autre part, cent ans plus tard, ce «Petit Etat» bien implanté,

⁴ *Histoire de la Sainte alliance*, Genève, Georg, 1954, p. 15.

à l'image désormais tenace, qui a tenu un rôle unique au milieu de deux tourmentes mondiales, et qui conquiert sa propre place dans un champ diplomatique s'étendant dorénavant au monde entier. Contrastes donc, mais combien de permanences et de continuité aussi, que, volume après volume, le choix des textes recueillis ne peut manquer de mettre en évidence et se doit même de refléter.

Le facteur du temps, et plus précisément de la durée, exerce encore ses effets quant au découpage de la période globale entre les différents tomes qui composent la série, et particulièrement sur les dates choisies comme articulation entre un volume et un autre. Il est bien évident qu'on peut épiloguer à perte de vue sur le choix de ces dates, et que selon les critères — ils sont légion — que l'on voudra retenir, tous les choix possibles s'exposeront légitimement à la critique et pourront être taxés d'arbitraire.⁵ Qu'il suffise donc de relever ici les deux problèmes réels qui se cachent derrière cette inutile querelle.

Le premier relève de l'interprétation historique dans une perspective générale: dès l'instant où, qu'on le veuille ou non, la distribution d'un espace de cent ans en quinze volumes suggère inévitablement une périodisation substantielle (à la différence, par exemple, d'une encyclopédie qui aligne ses tomes selon l'ordre alphabétique), il vaut la peine de se demander dans quelle mesure cette périodisation concorde, ou ne concorde pas, lorsqu'il s'agit de repérer les phases naturelles d'une politique étrangère *nationale*, avec la périodisation que dictent aux manuels de relations internationales les grands événements de l'histoire du monde. En d'autres termes, les faits majeurs qui ponctuent incontestablement l'histoire *européenne* (1871, 1890, 1933 par exemple) marquent-ils automatiquement une articulation logique, et donc prioritaire, de notre propre histoire — s'il est par exemple établi que, même indirectement, ou à retardement (ou les deux), ils influencent de façon décisive l'évolution de notre destin national? Si cette évolution obéit, au contraire, à un rythme différent, faudrait-il, en revanche, s'affranchir des articulations traditionnelles que nous impose l'histoire de nos puissants voisins et de leurs relations?⁶

⁵ Voir la distribution chronologique des quinze volumes de la collection dans Fleury, *op. cit.*, p. 9.

⁶ Voir notamment plus loin ce qui est dit à propos de l'alternative fondamentale entre la conception large et la conception étroite d'un volume, à quoi le problème de périodisation évoqué ici est très étroitement lié, *infra*, p. 42.

Le second problème qui résulte de la périodisation arrêtée pour cette collection (ou pour toute série de même nature) concerne l'extrême différence de durée entre les périodes couvertes par un volume ou par un autre: c'est-à-dire allant, dans le cas qui nous occupe ici, d'une période de sept mois (vol. 7-1, du 11. 11. 1918 au 28. 6. 1919) à une période de dix-huit ans (vol. 1, 1848-1865. Il ne s'agit plus, cette fois, des dates initiales ou terminales de chacun des tomes, ni davantage de discuter les rapports d'importance que peuvent suggérer de pareilles différences entre la longueur de deux périodes données — «importance» est d'ailleurs, en histoire, un mot de portée assez relative et presque impossible à définir *in abstracto*, mais bien des problèmes de sélection et d'édition (sur lesquels nous allons revenir) auxquels sont confrontées les équipes de chercheurs en charge d'un volume «long». Qu'il suffise, pour l'instant, d'évoquer les deux conséquences essentielles de cette disparité — essentielles dans la mesure où plus le tamisage des pièces est sévère, plus il risque de fausser, en fin de compte, le poids relatif et la signification des événements que les documents retenus sont censés refléter.

La première conséquence s'exerce aux dépens de la continuité des affaires, et, partant, de leur intelligibilité: il est évident qu'au-dessous d'un certain seuil numérique de documents — si éloquents qu'ils puissent être, pris individuellement — toute dynamique historique tend à disparaître et l'illustration, par des sources insuffisantes, d'une question donnée perd une bonne partie de son sens.⁷

La seconde conséquence découle directement de la première: les chercheurs responsables se trouvent à tout bout de champ enfermés dans d'implacables dilemmes dans la mesure où ne pouvant respecter à la fois toutes les richesses thématiques de leur période et les nuances, mêmes essentielles, de chaque problème particulier, ils sont mis en demeure de sacrifier les unes aux autres sous peine, voulant évoquer tout, de ne parler de rien.⁸ Sans doute le caractère cornélien de ce choix — ampleur et dessin de la fresque ou profondeur historique des cas — n'épargne-t-il personne: il est inhérent à l'opération même d'une sélection documentaire. Mais il est incontestablement plus aigu pour ceux des volumes de cette collection qui portent sur une durée parti-

⁷ Voir l'exemple cité ci-dessous de l'affaire Silvestrelli, *infra*, p. 47.

⁸ Statistiquement, l'équipe du volume IV a calculé qu'une répartition moyenne de l'espace disponible pour la période de quatorze années que couvre ce volume, limiterait la sélection à quelque deux à trois documents par mois.

culièrement étendue. En outre, il n'est évidemment pas certain — en dépit des intentions initiales — que les critères qui gouvernent les choix à opérer ou les sacrifices à faire répondent à des préoccupations similaires d'un volume à l'autre, puisque celles-ci varient inévitablement selon les époques considérées et selon les hommes qui les interrogent: on sait bien, comme disait si justement Marrou, que l'historien ne trouve, en fin de compte, que ce qu'il cherche⁹ et cette filiation commence, qu'on le veuille ou non, avec la sélection du matériau.

En dernier lieu, la diversité prévisible entre les volumes de la collection — ou, si l'on préfère, le profil particulier de chacun d'entre eux — s'explique bien entendu — outre la nature, l'ampleur et le poids très variables des divisions — par les mécanismes, les structures, les hommes enfin dont dépend, à *un moment donné*, la formulation et l'exécution de la politique étrangère. Impossible d'interpréter correctement, et par conséquent de choisir, un faisceau de documents considérés comme fondamentaux sans se demander d'abord dans quel type de creuset, par quel cheminement et grâce à qui s'est finalement formée la décision qu'ils ont pour but d'exprimer, d'expliquer ou d'illustrer. Or il est bien évident qu'au fil de ces cent années auxquelles nous avons affaire, ces structures et ces mécanismes ont comme partout ailleurs si profondément évolué, et parfois d'une manière si particulière à notre pays, qu'on commettrait les plus graves erreurs de jugement, dans un cas concret, à ne tenir compte ni de cette évolution, ni de cette particularité.¹⁰ On devrait

⁹ Cf. Marrou, Henri-Irénée, *De la Connaissance historique*, Paris, Seuil, 1954, et du même, Comment comprendre le métier d'historien, dans Samaran, Charles (sous la direction de), *L'Histoire et ses méthodes*, Encyclopédie de la Pléiade, Gallimard, 1961, pp. 1465–1539.

¹⁰ Les études les plus récentes d'histoire diplomatique, à la différence des travaux plus anciens, accordent la plus grande importance à pouvoir reconstituer le cheminement des décisions dans la profondeur des ministères, dont il devient alors essentiel de parfaitement connaître la structure et le fonctionnement. Voir à cet égard ce qui est dit du Conseil fédéral, *infra*, p. 51. C'est aussi pour répondre à cette préoccupation que Zara Steiner, une éminente spécialiste aussi bien de l'histoire diplomatique que du *Decision making process*, a récemment édité un ouvrage comparatif sur ce sujet: *The TIMES Survey of Foreign Ministries of the World*, London, Times Books, 1982, 624 p. On trouvera un bel exemple de cette nouvelle histoire diplomatique dans une thèse récemment soutenue chez nous, cf. Arcidiacono, Bruno, *L'invasion de l'Italie dans les relations inter-alliées, La répétition générale: Le Foreign Office et le problème du contrôle du territoire italien, 1943–1944*, Thèse, Institut universitaire de hautes études internationales, Genève, 1981 (à paraître chez Bruyland, Bruxelles, 1984).

même vouer un soin très attentif à en expliquer, chemin faisant, les rouages parfois surprenants par égard pour nos lecteurs de l'étranger où l'on néglige souvent — comment s'en étonner? — le rôle joué par les petits Etats, à propos desquels on met quelquefois en doute jusqu'à l'existence même d'une politique étrangère quelconque. La publication en cours a au moins l'immense mérite de prouver qu'en ce qui concerne la Suisse, il n'en est rien.

Il convient d'aborder maintenant ce qu'on a appelé plus haut le «témoignage d'une équipe au travail»;¹¹ il importe en effet de ne pas aller quérir dans les pages qui suivent davantage que ce qu'elles se proposent ou sont en mesure d'offrir: c'est-à-dire des observations faites à chaud, en pleine recherche, des questions qui surgissent des documents lus ou qui incitent à en chercher d'autres — bref des résultats encore provisoires, mais qui illustrent ce rapport dialectique fondamental dont est faite toute investigation historique: le va-et-vient incessant entre les hypothèses et l'évidence, entre l'interrogation de l'événement et les multiples indices qui, tandis qu'ils en dessinent le contour, font naître à son propos des interrogations nouvelles.

Nous nous proposons de concentrer notre attention sur deux points particuliers.

D'abord, sur quelques réflexions de type méthodologique qui jaillissent d'elles-mêmes, chemin faisant, au cours de la phase initiale de prospection documentaire. Comme on va le voir, la plupart de ces réflexions concernent, plus ou moins directement, le *problème du choix*. Ce problème n'est pas si simple: la solution qu'on lui apporte n'a en effet de sens que si la sélection d'un texte — qui ne saurait se justifier *per se* — est étroitement liée à l'usage qui peut en être fait, dans quel but et par qui, et s'il se rattache, de façon convaincante, aux principales nervures de la continuité historique.

En second lieu, nous voudrions évoquer le processus, en vérité assez fascinant, par lequel le simple dépouillement systématique des dossiers fait progressivement apparaître toute la trame d'une époque sur laquelle se dessine, peu à peu, le contour des événements, comme apparaissaient jadis, en crayonnant, des images ou des personnages mystérieux sur le papier glacé de nos jeux d'enfant. La récolte et la sélection des documents — qui permettront par la suite le travail historique proprement dit: reconstitution de l'événe-

¹¹ Pour mieux juger de ce qui suit, précisons que cette équipe en est arrivée au stade où le dépouillement étant terminé, la phase de la sélection définitive a été amorcée.

ment, analyse, interprétation — impliquent alors que l'on oublie, provisoirement, ce qui est déjà «établi» dans les manuels, que l'on marche, pour ainsi dire, avec le temps en se mouvant, sans tricher, dans l'environnement et dans les perspectives de l'époque. Ce ne sont pas alors les récits déjà faits qui dictent cet itinéraire, mais par une procédure somme toute inverse, c'est l'exploration des dossiers qui, en faisant jaillir des faisceaux de questions, suggère — mais suggère seulement — la possibilité d'autres récits et l'orientation éventuelle d'interprétations nouvelles. Quelques cas choisis illustreront, tout à l'heure, ce processus.

Commençons donc par le problème, évidemment fondamental, de la sélection des textes.

D'abord, personne n'échappe à une interrogation préliminaire sur la *finalité* de cette entreprise. Sans doute chacun sait-il qu'il faudra tout dépouiller, ou du moins presque tout, feuilletant ce qu'on ne peut lire en entier, n'écartant rien qu'on ne sache avec un minimum de précision ce qu'on décide de mettre de côté et pourquoi. Il n'empêche que personne ne se jette à bride abattue dans cette exploration des dossiers, personne ne pénètre dans les fourrés de cette forêt souvent vierge sans avoir quelque raison, sans déterminer quelques principes préalables qui poussent à choisir un itinéraire plutôt qu'un autre. Et la quête de ce qu'on cherche, les moyens qu'on décide d'utiliser — et dans quel ordre — exigent que l'on se soit demandé d'abord *pourquoi* l'on fait ce que l'on fait.

Sans doute ne s'agit-il pas de se rassurer, d'entrée de cause, sur l'utilité — sinon sur l'utilisation — de ce qu'on a entrepris —, quoiqu'on puisse gager que chaque équipe, à de nombreuses reprises, a senti le besoin de puiser dans cette assurance répétée le renouveau d'énergie qu'il lui fallait pour pouvoir poursuivre. L'histoire, Dieu merci, n'a pas besoin de s'auto-justifier et pourrait parfaitement, s'il le fallait, s'offrir le luxe d'être un luxe. Il est néanmoins frappant que les plus grands de nos maîtres, dans la somme de leurs écrits, n'aient pas hésité à se demander ouvertement, dès les premières pages: à quoi donc sert l'histoire?¹²

¹² Ainsi Marc Bloch (*Apologie pour l'histoire ou métier d'historien*, Paris, Armand Colin, 7e éd., 1974), il y a plus de quarante ans dans son éternel classique, et tout récemment Oscar Handlin (*Truth in history*, Cambridge, Harvard University Press, Fourth printing, 1981, 437 p.) dans ce qui sera également, à n'en pas douter, un classique de demain.

Similairement — mais très humblement — nul d'entre nous n'est dispensé d'une semblable question initiale: dans quel *but* procède-t-on à l'édition de documents diplomatiques? Quérir une réponse satisfaisante à cette interrogation implique obligatoirement qu'on élucide deux autres questions plus fondamentales encore: d'abord, quels sont les *destinataires* de nos recueils; ensuite, quelle sorte de *responsabilité scientifique*, à l'égard de la recherche historique future, encourent *ipso facto* les éditeurs d'un volume de sources. C'est alors qu'on débouche inévitablement sur le problème du *choix* des documents à retenir, un problème dont nous évoquerons tout à l'heure les principales dimensions.

Disons d'abord deux mots au sujet des *destinataires* de nos travaux: c'est là un problème dont la réponse n'est nullement donnée, mais peut être, au contraire, de nature fort diverse. Or selon qu'elle ira dans un sens ou dans un autre, c'est toute la nature de l'ouvrage qui change, et par conséquent les modalités de sélection et la conception même de l'édition. Veut-on n'illustrer, par exemple, que la politique suisse en négligeant, à part quelques spécialistes, les lecteurs de l'étranger qu'elle n'intéresse guère: c'est une vision cloisonnée de l'histoire qu'on privilégie et l'on optera, d'entrée de cause, pour un volume à la thématique générale plus restreinte, mais aussi pour une évocation certainement plus riche — même si elle sent un peu le terroir — de l'évolution de notre politique extérieure. Veut-on au contraire élargir, grâce à des témoignages de chez nous, les connaissances de l'histoire européenne, où nous sommes si profondément ancrés, voire de l'histoire mondiale: c'est la conception d'un volume large qui prévaudra, et c'est au puzzle général de l'histoire du monde que l'on cherchera à apporter quelques morceaux. Sans doute peut-on, dans une certaine mesure, faire un peu des deux; il est néanmoins inévitable de procéder, dès le départ, à un véritable choix de conception. Pour ce qui nous concerne, nous pensons que ce choix devrait s'exercer plutôt du côté de la conception large, non seulement parce que nous avons, en Suisse, des pièces magnifiques à verser au dossier global, mais surtout parce qu'à nos yeux, la politique extérieure d'un pays particulier — et à plus forte raison lorsqu'il est petit — est absolument indissociable de l'évolution générale des relations internationales. Notre propre histoire a déjà suffisamment souffert, par le passé, de voir souligner avec excès nos petites batailles, en passant fréquemment sous silence, sous prétexte que le sang suisse (du moins le sang gratuit) n'y a pas coulé, des confrontations de l'extérieur beaucoup plus importantes pour expliquer l'évolution de notre destin national, parce que la balance générale des forces, qui nous regarde toujours, s'est trouvée affectée par le résultat de ces confrontations.

Quelle que soit l'idée que l'on se fasse de la surface thématique à couvrir, la vision que nous aurons, dès le départ, de *nos lecteurs* va influencer pour sa part profondément sur la conception de l'ouvrage et sur la manière de le présenter. Qui donc sont-ils, ces lecteurs? Qu'attendent-ils, exactement, de ces volumes et qu'iront-ils y chercher? En d'autres termes, à quoi va *servir* — voilà le grand mot lâché — notre travail et son résultat ultime? Ce n'est plus, ici, l'envergure — large ou étroite — de l'entreprise qui est en cause, mais c'est encore, quoique d'une autre manière, de la conception de l'ouvrage qu'il s'agit. Car il est évident que ni la structure du volume, ni le choix de son contenu, ni surtout la façon de le mettre en valeur ne seront identiques selon qu'il sera destiné à raconter, par les textes, un morceau d'histoire suisse ou qu'au contraire, conçu d'abord pour des historiens — en herbe ou en gerbe —, voire pour des praticiens et surtout pour des chercheurs, on s'efforcera de leur offrir, avant toute chose, un *instrument de travail*. Dans ce dernier cas, c'est moins la richesse, l'abondance des thèmes et des textes, ni même la continuité d'un récit sous-jacent qui importent: ce qui compte, c'est alors le nombre de portes qu'on ouvre sur des investigations ultérieures, l'originalité des voies de réflexion que trace, pour l'avenir, la lecture des documents sélectionnés, en bref l'impulsion qu'un volume de ce genre pourra communiquer aux recherches futures et l'aide pratique qu'il saura fournir à ceux qui les entreprendront. C'est à cet égard qu'on a parlé, tout à l'heure, de responsabilité scientifique: outre le soin qui est mis à l'établissement des textes et le respect des normes relatives à leur présentation, on ne devrait reculer, si la place n'était comptée, devant aucune annotation, ni devant la multiplication des références dès l'instant qu'elles favorisent le retour aux cartons, facilitent le repérage des dossiers, ou éveillent l'attention et l'intérêt à de nouveaux problèmes que suggère le choix même et le rapprochement des documents retenus. Dans cette perspective — et si l'on pouvait faire foin des contraintes budgétaires! — l'appareil critique devrait importer autant et même davantage que le nombre ou le volume des documents recueillis: car ces documents ne sont pas seulement un fragment, bien infime en vérité, choisi dans l'immensité, jamais épuisée, des sources historiques; mais ils représentent du même coup, parce qu'ils se veulent instrument de travail, un modeste mais indispensable chaînon dans la continuité historiographique où le définitif n'existe pas et où le plus important reste toujours à produire.

Responsabilité scientifique aussi dans l'hypothèse inverse, c'est-à-dire lorsqu'on sait d'avance que dans un très grand nombre de cas, le retour au carton ne se fera jamais. C'est même de responsabilité pédagogique qu'il faudrait alors parler. Cela signifie que si l'on sait bien quelle richesse subite vient apporter dans

les salles de séminaire la publication de documents diplomatiques, on connaît aussi tous les pièges qu'elle recèle: le volume revêt aussitôt tout le caractère sacramentel de «La Source», un texte, choisi à l'origine parmi des milliers d'autres, est celui que l'on va retrouver, constamment cité, pendant des années, et le fondement de la réflexion historique ne sera que promu d'un cran, passant de la fixité du manuel à l'immobilisme, à peine plus vivant, d'un recueil de documents dont on ne saura jamais — faute de pouvoir procéder soi-même aux vérifications nécessaires — de quelle fantaisie, de quelle vision biaisée ou de quelles limites financières a peut-être, dans tant de cas, dépendu la sélection. La responsabilité scientifique, n'est-ce pas d'abord de pouvoir inspirer une juste confiance dans l'instrument de travail qui est mis à la disposition des chercheurs, pour qui la certitude de tris successifs sérieux et méthodiques est une garantie de qualité, mais aussi le rappel salutaire de la valeur toute relative d'un document isolé?

Nous voici ainsi ramené au problème essentiel: celui du *choix*. Il y aurait tant à dire sur cet élément crucial de la publication qu'il faut bien se borner ici à l'évocation sommaire de quelques points principaux.

Comment ne pas évoquer d'abord l'influence qu'exercent le *lieu* et le *moment* sur l'opération même de la sélection: ajoutée au dessein initial de l'entreprise — éclairer par des documents l'évolution d'une politique *nationale* — cette double influence ne peut manquer d'orienter d'emblée, dans un certain sens, la perspective générale d'un volume et d'en faire se mouvoir, un peu trop librement, le centre de gravité. L'influence du *lieu*, c'est celle qu'a soulignée Michel de Certeau, lorsqu'il a voulu nous rappeler — en plein démarrage de la grande querelle sur l'ethnocentrisme — combien l'historiographie, par le simple fait qu'elle jaillit d'un certain environnement académique et humain, ne peut échapper à l'emprise d'une perspective initiale donnée.¹³ L'influence du *moment* n'agit pas de différente manière: on ne jugeait pas, aux XIX^{ème} siècle, les risques de guerres, les facteurs économiques, les tensions sociales de la même façon qu'aujourd'hui, et comme de surcroît le chercheur en charge de trier des documents ne peut échapper davantage aux perspectives de son propre temps, qui lui donnent inconsciemment la mesure de toute chose, c'est bien du risque d'une double déformation qu'il faudrait parler ici. Car il importe de toujours rappeler ce mécanisme essentiel de l'historio-

¹³ Voir Certeau, Michel de, qui démontre combien l'histoire, celle que l'on «fait», est le «produit d'un lieu» (L'opération historique, dans Le Goff J. et Nora P. (sous la direction de) *Faire de l'histoire*, vol. 1, Paris, 1974, p. 11).

graphie — la mauvaise, du reste, comme la bonne, ce qui ne simplifie guère le problème — mécanisme si parfaitement expliqué par Marrou, par lequel l'historien ne fait d'abord qu'*interroger* le passé, et qu'il le fait selon ses préoccupations du moment, selon les questions que son propre temps lui suggère, questions qu'il n'était pas en mesure de poser hier et qu'il ne poserait peut-être plus demain. C'est là en partie pourquoi l'histoire définitive n'existe jamais, pourquoi elle est toujours à récrire ou du moins à compléter. C'est là aussi pourquoi un choix de documents ne sera jamais, lui non plus, ni définitif ni parfait parce que les critères qui ont présidé à ce choix évoluent eux-mêmes au rythme de l'histoire.¹⁴

En deuxième lieu, l'opération du choix ne peut évidemment manquer d'être influencée par l'idée qu'on se fait de la politique étrangère, des relations internationales, et des liens qui les unissent. Comme il faut ici simplifier le problème, disons que là aussi, nous débouchons sur des conceptions qui peuvent être totalement différentes et qui conduiront à la facture de volumes très divers, notamment quant à l'ampleur de la thématique, très large ou très étroite, qui sera considérée comme pertinente dans une époque donnée. Sans doute plus personne (sinon encore dans un domaine tenu pour très spécialisé) n'écrit aujourd'hui d'histoire-bataille, et le risque n'est pas grand de produire un volume bourré de documents empruntés au Département militaire. Il demeure que sur le rôle respectif d'une multitude d'autres facteurs dans l'élaboration de la politique étrangère — économiques, psychologiques, personnels, décisionnels, sociaux, mentaux, etc. ... — l'accord est très loin de se faire, et, tandis que les «écoles» défilent, ne se fera sans doute jamais, pas plus que sur les méthodes propres à mettre en évidence le jeu de ces facteurs. Si bien qu'on ne saurait attendre des recueils de textes, qui reflètent évidemment — selon les moments — le même désordre de préoccupations, une structure thématique figée, qu'il n'y a pas lieu d'aller chercher non plus dans les ouvrages d'interprétation.

En dernier lieu, et en rapport avec le problème déjà souvent évoqué d'une conception large ou étroite de la structure des volumes, nous voudrions mentionner les deux dimensions principales dans lesquelles s'applique, pour tous, la question du choix documentaire.

¹⁴ Il y a peut-être lieu de préciser toutefois qu'avant d'appeler de ses vœux de nouvelles éditions de documents nouveaux, la nouveauté consiste souvent à relire, mais de façon différente, les documents anciens!

Une première dimension — que l'on peut appeler *verticale* — concerne les frontières thématiques. Cette dimension du choix est si facile à saisir qu'elle n'appelle guère de longs développements. Selon l'ampleur requise de chaque volume et le rapport pages/documents/appareil critique que l'on peut calculer grosso modo au départ (rappelons une fois encore, à ce propos, que la contrainte est véritablement considérable puisqu'il s'agit de retenir au mieux de quatre cent cinquante à cinq cents pièces pour un dépouillement effectif de plusieurs dizaines de milliers, et probablement davantage), selon donc le nombre prévisible de documents à retenir, le choix vertical consistera à garder ou à éliminer des «catégories» d'affaires, ou des affaires elles-mêmes au sein de catégories par ailleurs retenues: c'est ainsi qu'on laissera par exemple de côté (ce sont là de pures hypothèses) les arbitrages, les relations bilatérales avec certains pays, des contentieux mineurs, ou des épisodes à cheval entre plusieurs départements fédéraux et qui n'appartiennent que partiellement, en apparence du moins, à la politique étrangère. Le seul point véritablement délicat que soulève le choix vertical se situe par rapport à l'ensemble de la collection. Car il est bien évident que ce type de choix, tel que nous l'avons défini, est relativement facile à opérer dans la perspective d'une période déterminée, dans un temps court, couvert par un seul volume; il est alors bien clair que la frontière entre ce qui doit être pris et ce qui peut être laissé de côté va s'opérer selon une appréciation de l'importance relative des faits et des pièces: tout ce qui, *dans cette période particulière*, importe moins sera éliminé. Acceptable pour un tronçon d'histoire, cette procédure l'est en revanche beaucoup moins lorsqu'il s'agit de questions particulièrement durables, qui par conséquent traversent logiquement une période couverte par plusieurs volumes, même si, sous l'effet des oscillations naturelles de l'histoire, ces questions sont chargées d'un intérêt relatif inégal selon le temps. On imaginerait mal, par exemple, des problèmes tels que la question des zones, la pratique de la neutralité, les chemins de fer ou la Croix-Rouge apparaître de façon intermittente dans la table des matières des différents volumes, sous prétexte que leur importance relative, dans un temps donné, varie, alors que dans la durée, il s'agit incontestablement de questions de nature quasi permanente qui devrait les mettre à l'abri de critères de sélection trop étroitement appliqués.

La deuxième dimension dans laquelle s'exerce le problème du choix documentaire est celle qu'on pourrait appeler — comme on s'en doute — le choix *horizontal*. Cette dimension du choix est infiniment plus délicate à manier que la précédente: c'est qu'elle est en rapport direct avec ce qu'on pourrait nommer «l'épaisseur historique» de l'événement, ou si l'on veut, beaucoup plus simplement, avec la décision politique. Car combien de méandres, combien de sinuosités capricieuses et subtiles marquent, même dans un temps

court, l'itinéraire d'une décision entre le moment où, quelque part et presque imperceptiblement, ce cheminement prend naissance et celui où l'on peut affirmer que cette décision étant arrêtée, la phase de l'exécution lui succède? Le problème du choix horizontal, c'est ici de savoir de quelle phase, de quel moment, de quelles articulations, ou de quels éléments, dans cet itinéraire, il est impératif, ou historiquement justifié, de donner une illustration concrète par la sélection d'une ou de plusieurs pièces documentaires. Ou si l'on préfère — autre aspect du même problème — en-dessous de quel seuil numérique de documents retenus — variable bien entendu selon la complexité des affaires — passe-t-on soudain d'un effort de restitution, même pauvrement illustrée, d'une certaine réalité historique dans sa complexité et dans son dynamisme, à un simple répertoire chronologique de décisions, qui dira peut-être, dans l'ensemble, quantitativement davantage mais qui n'explique rien? Si cette dernière formule est la bonne, alors qu'on truffe l'épaisseur des volumes de procès-verbaux du Conseil fédéral car c'est là, sans risque de se tromper, que réside le stade formel de la décision — et l'on gagnera, de surcroît, beaucoup de temps.¹⁵ Mais si, en revanche, c'est la profondeur de l'événement, l'enchaînement et la marche des choses qui comptent, c'est alors avant, bien avant la décision formelle qu'il faudra empoigner le dossier. Seulement, c'est là que pèsent de tout leur poids le découpage des périodes et la taille obligée des volumes: le choix horizontal comme le choix vertical ne peuvent en effet être privilégiés que l'un au détriment de l'autre. Voilà qui impose des sacrifices inexorables aux équipes et les condamne, suivant le cas, à vider de tout intérêt certaines affaires dont on doit rogner impitoyablement les tenants et les aboutissants et qu'on risque ainsi de priver — aux dépens du lecteur, ne l'oublions pas — de leur véritable signification.

Il n'est pas difficile d'illustrer ce problème. Prenons, par exemple, l'*affaire Silvestrelli*, une fort belle affaire en vérité, aujourd'hui bien oubliée mais qui a passablement troublé, à l'époque, les relations extérieures de la Confédéra-

¹⁵ Il est vrai que ces procès-verbaux contiennent souvent beaucoup d'informations sur les antécédents d'une affaire, mais ne font en revanche guère apparaître les options qui, à chaque stade, ont surgi avant d'être écartées, et qui sont indispensables à la compréhension historique.

tion.¹⁶ En 1902, le Conseil fédéral est amené, après une période de tension croissante, à rompre ses relations diplomatiques avec l'Italie; cette rupture dure trois mois à peine, la Belgique se charge de nos intérêts et les bons offices de l'Allemagne finissent par tout faire rentrer dans l'ordre. Veut-on – ou doit-on – se borner à publier les quatre notes échangées entre le 25 février et le 23 mars 1902, qui conduisent à la décision de rupture, et personne n'y comprendra rien; car hors de son contexte, la simple phrase qui constitue le *corpus delicti*: «Le Gouvernement Royal croit avoir assez fait en rappelant le Gouvernement fédéral à l'observance de ses devoirs internationaux»¹⁷ paraît singulièrement anodine, et l'on trouvera sans doute que le Conseil fédéral de l'époque avait la tête bien près du bonnet! Veut-on, en revanche, y comprendre quelque chose, c'est tout le problème du refuge, des anarchistes, des républicains italiens, de l'exercice de la neutralité, des troubles sociaux en Italie du Nord et de la liberté de la presse qui sont en cause, sans parler du fonctionnement du Conseil fédéral ni de l'affaire Bovet,¹⁸ de sorte que pour éclairer congrûment cet intéressant dossier et en suggérer toutes les ramifications, ce sont vingt, trente, quarante documents peut-être qu'il faudrait aller y puiser (à valoir sur les quatre ou cinq cents qui nous sont accordés pour une période globale de quatorze années!): va-t-on donc sacrifier à ce dossier, quel que soit son indéniable intérêt, le Simplon, Ménélik, les répercussions de la chute de Bismarck, ou bien nos relations avec Vienne, Londres ou Washington?

¹⁶ Archives fédérales (AF), E 2001 (A), Archivnr. 627; sur l'affaire Silvestrelli, voir AF, E 2001 (A), Archivnr. 1457; Procès-verbal du Conseil fédéral (PVCF), AF, E 1004/206/3292, 208/1049, 1163, 1275–76, 1298, 209/1348–49, 1370, 1425, 1477, 1506, 210/2782, 3033, 3093, 3874; *Message du Conseil fédéral* . . . , 15 avril 1902 (Feuille fédérale – cité: FF –, 1902, II, pp. 701–722); Dannecker, R., Die Beziehungen zwischen der Schweiz und Italien vor dem Ersten Weltkrieg, dans *Revue suisse d'histoire*, 1967, 17, pp. 1–59.

¹⁷ Lettre de G. Silvestrelli, chargé d'affaires du Royaume d'Italie à Berne, à J. Zemp, Président de la Confédération, Berne, 8 mars 1902, AF, E 2001 (A), Archivnr. 627.

¹⁸ Affaire qu'on appellerait aujourd'hui à l'américaine un *leak*. Accusé de révélations intempestives, qui avaient excité indûment l'opinion et gêné les mouvements du Conseil fédéral, le journaliste Bovet s'était vu frapper d'interdiction pour trois mois au Palais fédéral! Le Conseil fédéral considérait en effet que des « . . . Verhandlungen, welche zwischen dem Bundesrate und dem Vertreter einer fremden Regierung schweben, ihrer Natur nach nicht für die Oeffentlichkeit bestimmt seien – worüber Hr. Bovet nicht habe im Unklaren sein können – und dass daher letzterer eine schwere Indiskretion begangen habe. » (PVCF, 22 mars 1902, AF, E 1004/208/1163). Sur le problème des fuites et des indiscretions, cf. *infra*, p. 62.

Nous pensons en avoir ainsi suffisamment dit sur ce problème fondamental du choix pour qu'on puisse mesurer à la fois son importance et sa complexité, et permettre du même coup de proprement évaluer les décisions extrêmement délicates que les équipes de chercheurs doivent prendre dans le dernier tiers de leur parcours. L'évocation, à l'instant même, de quelques affaires concrètes nous conduit à aborder maintenant la deuxième partie de notre propos; il ne s'agit plus désormais de méthode, mais de substance, plus de démarche mais d'objet, bref de chercher à répondre à une question précise, relative à ce qu'on pourrait appeler «l'esprit et le corps d'une période historique». Mettant provisoirement une sourdine aux connaissances acquises, est-il possible de voir peu à peu surgir des cartons, en cours de dépouillement, le contour d'une époque, l'architecture des pouvoirs qui la dominent, le réseau des forces qui la sous-tendent, l'esprit enfin qui la traverse, et tout cela dans une perspective dynamique avec ses phases, ses paliers, ses crispations et ses détentes, bref son articulation chronologique? Lorsque le premier dépouillement des fonds est terminé, quelle idée se fait-on des années ainsi parcourues? Les voit-on, les sent-on aussi bien, mieux ou différemment de ce que nous laisse, par un cheminement inverse, la lecture des livres? La source est-elle plus vive, plus fraîche, que le récit, le document plus nourrissant que ne l'est l'Histoire mâchée par l'histoire?

Nous n'avons pas le loisir de répondre ici par le menu à cette immense question, si tentant que cela soit. Ce serait, d'autre part, la simplifier à l'excès, et tronquer la réponse qu'elle mérite que de rappeler, par un simple inventaire, les grands événements, les grands débats, les mutations profondes de ce temps — expansion coloniale, faisceaux d'alliances, explosion économique, nations et partis, techniques et sciences, mouvement des idées, bruits de bottes, scandales et conflits . . . — dont on trouve tout naturellement des reflets, parfois très enrichissants, souvent nouveaux, dans nos documents helvétiques; de même faut-il renoncer à illustrer l'un après l'autre les enseignements spécifiques que nous apporte en foule l'étude, dans la profondeur des dossiers d'archives, d'une période aussi dense que celle qui nous est échue. Qu'il s'agisse du fonctionnement des institutions — par exemple le rôle si particulier de notre Exécutif fédéral en matière de politique extérieure qu'il est constamment méconnu à l'étranger — qu'il s'agisse des richesses et des difficultés que fait surgir une documentation presque entièrement manuscrite, du rôle de certains hommes — par exemple le ministre Ch. Lardy, notre représentant à Paris pendant plus de trente ans, qui forme à lui tout seul une des sources majeures de cette période — qu'il s'agisse de continuités historiques si frappantes que certains dossiers, vieux de bientôt cent ans, ont une saveur d'une étonnante modernité, qu'il s'agisse enfin de ce qui se fait chez

nous comme ailleurs, ou au contraire à notre façon: nos lobbies, nos mécanismes parlementaires, notre vision du monde, l'image que nous avons de nous-mêmes, du rôle que notre Etat est amené à jouer sur la scène internationale... Synthèse à tous égards impossible, dans l'état actuel des connaissances et de la documentation disponible, mais qui sera sans doute entreprise un jour, et que cette collection de sources a précisément pour but de faciliter.

Pour ce qui nous concerne, nous allons nous limiter, dans les pages qui suivent, à évoquer, après ces généralités sur le problème d'ensemble, quelques cas d'espèce sur lesquels nous allons nous pencher un peu: ils méritent ce regard scrutateur, parce qu'ils sont très typiques des préoccupations suisses de ce tournant du siècle, et parce qu'ils illustrent, à leur manière, ce cheminement particulier de la connaissance historique, celui qui ne vient pas des livres mais qui se dégage, dossier après dossier, des cartons d'archives.

Examinons, pour commencer — selon la priorité naturelle que nous suggérons plus haut¹⁹ — ce qui concerne, dans les années quatre-vingt-dix, la *formulation* de la politique étrangère, et plus particulièrement le rôle dévolu au Conseil fédéral dans ce domaine et les transformations intervenues dans le déroulement de ce processus.

¹⁹ *Supra*, p. 39.

I. Le Conseil fédéral et la formulation de la politique étrangère: la réforme de 1895

En 1895, avec l'entrée en vigueur de l'*Arrêté fédéral modifiant l'arrêté fédéral du 21 août 1878 sur l'organisation et le mode de procéder du Conseil fédéral*,²⁰ le gouvernement helvétique subit une réorganisation qui touche notamment le secteur des relations extérieures de la Suisse. Le *Département des affaires étrangères* est alors transformé en *Département politique*. La question se pose donc tout naturellement de savoir à quoi correspond, en profondeur, cette modification terminologique.

Au stade de l'interprétation, l'historien devra par exemple se demander si la réorganisation de 1895 marque une étape significative dans l'évolution de la politique étrangère helvétique, et si oui pourquoi; il aura également à mesurer, avant comme après cette réforme, le rôle assumé par le Conseil fédéral dans ce domaine, puis la place qui revient aux relations extérieures dans la gestion globale des affaires de la Confédération.

Telle n'est pas la tâche du chercheur chargé de trier, puis de réunir la documentation qui doit permettre par la suite cette appréciation. En ce qui le concerne, il s'agit moins de répondre lui-même avec précision à ces questions, que d'identifier grosso modo celles qui se poseront à titre prioritaire et de repérer par conséquent les instruments, la documentation brute sur laquelle se fonderont, plus tard, les réponses. C'est donc par le jeu de son instinct, de déductions élémentaires, par les interrogations générales adressées au contenu des fonds qu'il lui appartient, par une première opération de sélection des sources, de faciliter, par la suite, le travail des autres.

Il faut bien pourtant — cela va sans dire — qu'il exerce son propre jugement et qu'il dessine le premier contour des problèmes, et de leurs solutions, tels qu'ils émergent d'un contact initial avec les fonds documentaires. Voyons donc, à titre d'exemple, comment se situe cet itinéraire par rapport au sujet qui est abordé ici: la réforme institutionnelle de 1895. Que révèle-t-elle, au stade premier de la recherche, sur la nature et sur la place de la politique étrangère de la Suisse d'alors?

²⁰ Du 28 juin 1895, *Recueil officiel des lois et des ordonnances* (cité ci-dessous RO), t. XV, 1896, p. 188–197. Dans les publications fédérales antérieures à 1896, les mots tels que *assemblée* et *conseil* sont écrits en lettres minuscules; dans un souci d'harmonisation, nous avons décidé de les écrire en majuscules.

Il est évident que les intenses discussions que le Conseil fédéral lui-même a consacrées, dans les années précédentes, à cette question²¹ sont déjà davantage qu'un indice d'importance. Ce n'est certainement pas par fantaisie, mais sous la pression des nécessités de l'époque, que cette question s'est posée. Il faudra donc, c'est certain, être attentif au jeu des forces profondes de ce temps — c'est en premier lieu dans la collection des *Rapports politiques*²² que l'on trouvera d'excellents reflets et analyses de ces événements généraux, interprétés évidemment dans la perspective des représentants diplomatiques suisses dans les diverses capitales — autant, sinon davantage, qu'aux problèmes plus étroits de technique exécutive et de logistique.

Il est d'autre part évident — comme nous le rappelions plus haut²³ — qu'une bonne intelligence de la nature et de la structure des institutions, comme du processus de la prise de décisions est toujours indispensable: elle commande prioritairement, en politique étrangère surtout, l'appréciation des événements que ces décisions concernent. On ne saurait donc juger la signification de la modification institutionnelle de 1895, ni répondre aux questions posées en tête de ce chapitre, qu'en examinant d'abord ce qu'étaient les structures gouvernementales avant la réforme de 1895, et plus fondamentalement encore, les attributions constitutionnelles du Conseil fédéral dans le domaine de la politique étrangère.

Dans la Constitution de 1874, ces attributions sont essentiellement contenues dans les dispositions à la fois générales et laconiques des chiffres 8 et 9 de l'article 102. Ils stipulent:

«8. Il [le Conseil fédéral] veille aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux, et il est, en général, chargé des relations extérieures.

9. Il veille à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité.»²⁴

²¹ Le 1er juillet 1892, le Conseil fédéral invite tous les départements fédéraux à donner leur avis sur la réorganisation du Conseil fédéral. Cf. AF, E 22, Archivnr. 629.

²² Cf. AF, E 2300; cité ci-dessous RP.

²³ Cf. ci-dessus p. 39.

²⁴ *Constitution de la Confédération suisse*, du 29 mai 1874, Tavannes, Kramer & Robert, 1915, p. 59.

C'est en raison de la brièveté de ces dispositions que les compétences et la pratique du Conseil fédéral dans le domaine de la politique étrangère se sont peu à peu précisées, principalement par voie coutumière, par exemple en ce qui concerne l'établissement de représentations diplomatiques, l'agrément ou le rappel de diplomates étrangers, la reconnaissance des Etats et des gouvernements. Il a fallu notamment que se règle petit à petit le partage des compétences entre le Législatif et l'Exécutif dans ces divers domaines. Par exemple, de 1848 à 1870, c'était l'Assemblée fédérale qui reconnaissait les nouveaux Etats et les nouveaux gouvernements (art. 74, chiffre 4, Constitution fédérale de 1848). Avec le temps, cette évolution s'est produite à l'avantage des prérogatives du Conseil fédéral. Une étape décisive à cet égard est franchie en 1893,²⁵ lorsqu'un arrêté fédéral accorde à l'Exécutif la compétence d'organiser la représentation (diplomatique et consulaire) de la Suisse à l'étranger, le pouvoir des Chambres fédérales étant réduit au contrôle budgétaire, c'est-à-dire à l'approbation annuelle des dépenses prévues à cet effet.²⁶

On sait pourtant que celui qui contrôle le budget tient le couteau par le manche. Le Conseil fédéral lui-même le concède lorsqu'il déclare dans son message de 1893:

« . . . l'Assemblée fédérale, à teneur de l'article 85, chiffres 10 et 11, de cette constitution [fédérale], établit le budget annuel, approuve les comptes de l'Etat et exerce la haute surveillance sur l'administration. Il s'ensuit qu'elle a le droit de contrôle, de sanction et aussi de désapprobation des mesures prises ou proposées par le Conseil fédéral en matière de relations extérieures. En ce qui concerne spécialement la représentation de la Suisse à l'étranger, rien ne peut se faire sans sa volonté, puisque c'est elle qui est appelée à voter les crédits nécessaires.

Mais, . . . ce serait une faute grave que d'aller au-delà, c'est-à-dire d'attribuer . . . à l'Assemblée fédérale le droit d'élection de nos agents à l'étranger.»²⁷

²⁵ Voir *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la représentation de la Suisse à l'étranger*, 19 mai 1893 (FF, 1893, III, pp. 167-179).

²⁶ En 1891, c'est encore le Parlement qui décide l'ouverture des postes diplomatiques de Londres et de Buenos Aires. Il augmente dans ce but le budget des Affaires étrangères qui passe de 355'000 à 455'000 francs. Voir PVCF, 23 janvier 1891 (AF, E 2, Archiv. 584) et le message du Conseil fédéral sur le budget annuel de 1891, cf. FF, 1890, IV., p. 781.

²⁷ FF, 1893, III, pp. 171-172.

N'oublions cependant jamais qu'à son tour le peuple, dans le système helvétique, peut annuler, par le biais du référendum, les décisions parlementaires. A ce propos, rappelons que l'arrêté fédéral du 19 décembre 1883 allouant une subvention de 10'000 francs à la légation suisse à Washington pour son secrétariat fut refusé par la votation populaire du 11 mai 1884.²⁸

Toutefois, les distributions de compétences comme les aspects budgétaires ne constituent pas les éléments prépondérants de l'interprétation historique. Il faudra donc chercher à connaître les motivations véritables, de même que les conséquences qui, dans la profondeur des choses, expliquent la pratique du Gouvernement suisse dans les domaines évoqués plus haut.

Prenons l'exemple du *réseau des légations suisses à l'étranger*: jusqu'en 1891, il est d'ampleur très modeste et, de plus, à part Washington, il se limite aux pays limitrophes (Berlin, Paris, Rome et Vienne). Si, par la suite, deux nouvelles représentations diplomatiques sont créées – Londres et Buenos Aires – que convient-il de lire, historiquement parlant, derrière ces décisions? Sans doute, certaines motivations sont-elles évidentes. En Amérique latine, la Confédération souhaite, par l'accréditation du ministre E. Rodé auprès de plusieurs gouvernements, une meilleure protection des intérêts des émigrés suisses en Amérique latine.²⁹ Dans le cas de la nomination du chargé d'affaires suisse à Londres,³⁰ c'est en revanche pour des motifs politiques qu'est décidée la création d'un poste diplomatique.³¹ Mais au-delà de ces raisons évidentes, est-on en droit d'aller chercher davantage: par exemple une volonté du Conseil fédéral de vouer dorénavant une plus grande attention aux rap-

²⁸ AF, E 2, Archivnr. 587.

²⁹ Voir AF, E 2, Archivnr. 584; ci-dessous, «La promotion commerciale . . . »; Arlettaz, G., Une nouvelle Suisse à la Plata? (1857–1914), dans *Revue suisse d'histoire*, 1979, 2, p. 335 s.

³⁰ En 1896, Ch. Bourcart, chargé d'affaires suisse à Londres, est promu au rang de ministre résident (PVCF, 7 février 1896, AF, E 2, Archivnr. 584).

³¹ Voir à ce propos la proposition du Département des Affaires étrangères, adressée au Conseil fédéral, 10 janvier 1891 (AF, E 2, Archivnr. 584), dans laquelle il est mentionné: «En cas de complications européennes, le poste de Londres deviendrait très important à divers points de vue.» Le 16 mars 1894, Bourcart décrit dans une longue lettre, adressée à Lachenal, les motifs en faveur du maintien d'une légation suisse à Londres (AF, E 2, Archivnr. 548).

ports de la Confédération avec l'étranger? Ou encore, dans une autre perspective, convient-il d'y déceler le reflet d'un accroissement imminent du rôle de la Suisse dans le système international?³²

A part l'ouverture de nouveaux postes diplomatiques (légations ou consulats) quels sont les problèmes pratiques que pose l'organisation du service diplomatique et consulaire, tels qu'ils apparaissent dans les dossiers conservés aux Archives fédérales? Il est par exemple évident que le Conseil fédéral s'interroge abondamment, pendant cette période, sur les fonctions de ses agents à l'étranger,³³ sur le recrutement des diplomates, sur le maintien des consulats honoraires ou sur l'introduction d'un système de consuls de carrière.³⁴

Devant la pénurie de personnel diplomatique au service des légations, le gouvernement s'interroge notamment sur la possibilité d'élargir les effectifs; il entreprend donc, à cet effet et par l'intermédiaire des ministres en place, une étude sur l'organisation des services diplomatiques étrangers. Le ministre Pioda, accrédité à Washington, suggère une démocratisation de la carrière diplomatique:

«En hommage à nos principes démocratiques, les places d'attachés et de secrétaires de Légation devraient être rendues accessibles à tout citoyen suisse ayant fait son droit et ayant les autres notions et les qualités requises universellement pour pouvoir tenir dignement une position diplomatique même inférieure.»³⁵

³² Sur les premières appréciations des résultats de l'ouverture de ces postes, voir *Rapport présenté à l'Assemblée fédérale par le Conseil fédéral suisse sur sa gestion* (cité ci-dessous RG), 1891 (FF, 1892, II, p. 115); sur l'évolution du réseau diplomatique suisse, voir Vollenweider, Jürg, *Die Errichtung schweizerischer Gesandtschaften*, thèse, Bern, 1951; sur l'évolution du Département fédéral des Affaires étrangères, voir Freymond, Bernard, Switzerland, The Federal Department of External Affairs, dans *The TIMES Survey of Foreign Ministries of the World*, op. cit., pp. 471–489.

³³ Ces fonctions sont définies dans le *Message* . . . , 19 mai 1893, op. cit.

³⁴ Notons que la mauvaise gestion du consulat suisse à Buenos Aires, avant l'arrivée du ministre Rodé en Argentine, avait contraint le Conseil fédéral à rappeler leur tâche à tous les consuls suisses (AF, E 2, Archivnr. 593; FF, 1893, III, pp. 167–179).

³⁵ Pioda à Lachenal, 19 septembre 1896 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 628).

Cet avis n'est, en revanche, pas celui du ministre Lardy qui, dès 1890, avait ouvertement souhaité une déclaration très nette du Conseil fédéral selon laquelle la Suisse n'avait pas l'intention de créer une véritable carrière diplomatique. Il le justifiait en déclarant:

«... dans un pays comme le nôtre, le nombre des personnes suffisamment qualifiées pour remplir tel ou tel poste à l'étranger est nécessairement limité...il n'y a pas des Cramer-Frey à la douzaine, et même dans les grands pays comme l'Angleterre, il y a si peu de Crowe...».³⁶

Là encore, le point qu'il importe sans doute de souligner dépasse singulièrement ces problèmes de logistique et de fonctionnement au sens strict. En réalité, c'est une question de fond beaucoup plus importante qui se dissimule derrière ces interrogations sur l'ampleur du réseau diplomatique suisse: quel rôle devaient tenir les relations extérieures parmi les préoccupations du gouvernement? De même, sous les discussions concernant les conditions pratiques dans lesquelles les diplomates suisses étaient amenés à travailler, c'est un problème d'efficacité qui se posait. Est-ce que le service diplomatique était à même de servir efficacement les intérêts, notamment économiques, de la Suisse?

De nouveau, c'est aux documents de parler. Il apparaît que le Conseil fédéral était, d'une part, conscient de l'importance du réseau diplomatique, mais qu'il hésitait, d'autre part, sur la priorité qu'il convenait d'accorder soit aux diplomates *stricto sensu* soit aux agents consulaires.³⁷ Dans la mesure où les allocations budgétaires sont révélatrices, on observera que la moitié environ d'un budget de 455'000 francs accordés en 1893 à la représentation de la Suisse à l'étranger était allouée aux indemnités consulaires.³⁸ On voit quelle grave question cette constatation pose immédiatement aux chercheurs: car s'il faut

³⁶ Lardy à Droz, 10 mai 1890 (AF, E 2, Archivnr. 544); voir aussi *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la représentation de la Suisse à l'étranger*, 19 mai 1893, FF, 1893, III, pp. 167–179.

³⁷ A cet égard, le Conseil fédéral fait remarquer que «... le plus puissant de ces moyens d'action doit se chercher dans le caractère diplomatique, qui est pour ainsi dire la clef ouvrant toutes les portes, que le simple consul trouve irrévocablement fermées devant lui.» (FF, 1893, III, p. 176). Lardy invoquait ces mêmes arguments en faveur de l'ouverture d'une légation à St-Petersbourg (sa lettre du 8 avril 1890, AF, E 2300 Paris, Archivnr. 43).

³⁸ FF, 1893, III, pp. 173–174.

en déduire que dans une situation pareille les consuls étaient certainement en devoir de remplir parfois des fonctions proprement diplomatiques, voire politiques, la nécessité s'impose-t-elle à l'historien — ou à ceux qui, triant les fonds, préparent son travail — d'aller dépouiller systématiquement les archives consulaires? L'espoir de découvrir de temps à autre un document historiquement important parmi des milliers de pièces relatives à des recherches de paternité, à des règlements de succession ou à des rapatriements d'émigrés malades, cet espoir vaut-il l'effort gigantesque que ce dépouillement demanderait?

D'autres responsabilités classiques entraient naturellement dans la compétence du Conseil fédéral en matière de politique étrangère; c'était le cas, par exemple, pour *l'agrément ou pour la demande de rappel de diplomates étrangers* en Suisse. Ce que les documents nous révèlent de particulièrement intéressant, au-delà des informations sur le règlement de cas spécifiques ou du contenu d'une politique générale, c'est l'apprentissage diplomatique d'un petit pays mêlé à l'imbroglio des relations politiques européennes. En effet, le Conseil fédéral a su se tirer à son avantage de plusieurs situations embarrassantes. C'est ainsi qu'en 1896, à la suite d'une curieuse affaire d'infraction à la courtoisie diplomatique,³⁹ le Conseil fédéral oblige le ministre d'Uruguay à quitter le territoire suisse. Ou encore, l'affaire Silvestrelli,⁴⁰ dans laquelle le gouvernement suisse prend la décision de rompre ses relations diplomatiques avec le gouvernement italien mais, la décision étant prise, ignore à peu près tout des mesures nécessaires à son application!

Ces exemples peuvent paraître aujourd'hui singulièrement anodins; ils sont pourtant révélateurs d'un certain esprit propre au XIX^e siècle où l'honneur national était partout à fleur de peau. En fait, dans l'un et l'autre cas, on entendit des bruits de bottes, et certains, non des moindres, ont

³⁹ En participant comme observateur non-invité à des manœuvres suisses, le ministre Nin avait froissé, par son comportement, le chef du Département militaire. Il avait notamment, du haut de son cheval, toisé le Conseiller fédéral Frey à travers ses jumelles, d'une distance de quelques mètres! Cette affaire provoqua des discussions jusque dans les milieux diplomatiques européens (AF, E 2001 (A), Archivnr. 1652 et E 27/23301).

⁴⁰ Voir ci-dessus, pp. 47–48.

même pu croire à l'éventualité d'un conflit armé.⁴¹

En matière de *reconnaissance d'Etats et de gouvernements étrangers*, le Conseil fédéral suivait en général la pratique des autres Etats européens. C'est ainsi, par exemple, que le 26 septembre 1890, après une période d'hésitation et de consultations avec les grands Etats voisins, le Conseil fédéral reconnaît finalement la nouvelle République des Etats-Unis du Brésil.⁴² En revanche, dans le cas de l'Ethiopie, pays lié à l'Italie par le traité d'Uciali de 1889, le Conseil fédéral, au risque de froisser son grand voisin du Sud, ne craint pas de reconnaître la pleine souveraineté du Négus Ménélik II, lorsque celui-ci demande l'entrée de son pays dans l'Union postale universelle. La Suisse est alors le seul pays européen qui ait adopté cette attitude vis-à-vis de l'Ethiopie. Toutefois, elle est finalement contrainte de s'aligner sur le comportement général, mais elle le fait avec élégance, en évitant de se prononcer sur la question de la souveraineté mais en alléguant que l'organisation du réseau postal éthiopien est trop insuffisante pour pouvoir adhérer à l'Union postale universelle.⁴³

Là aussi — dans le domaine de la reconnaissance d'Etats et de gouvernements, les exemples cités, interprétés à la lumière d'aujourd'hui, pourraient paraître ne revêtir que fort peu de signification. En réalité, il n'en est rien et la documentation de l'époque est là pour nous montrer quelle importance les gouvernements d'alors, dans le cas du Brésil comme dans celui de l'Ethiopie, ont attachée aux questions qui se posaient à leur sujet.

Les questions que nous venons d'évoquer avaient pour objet d'illustrer la manière dont le Conseil fédéral mettait en œuvre les attributions qui lui revenaient dans quelques domaines afférents à la politique étrangère. A première

⁴¹ C'est le cas de Lardy qui, semblant croire à la possibilité d'une confrontation militaire avec l'Italie, sollicite des instructions du Conseil fédéral à ce sujet et se préoccupe dans la foulée du problème de la Savoie. Cf. la lettre de Lardy, 11 avril 1902 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 627).

⁴² Cf. AF, E 2200 Paris 1/235; RG, 1890 (FF, 1891, II, p. 6); Arlettaz, G., *Emigration et colonisation suisse en Amérique, 1815–1918*, dans *Etudes et sources*, 1979, 5, p. 174.

⁴³ Sur l'affaire Ménélik II, voir AF, E 2, Archivnr. 1053. Cette documentation sur les consultations suisses relatives à la position de l'Allemagne, de l'Angleterre, de l'Autriche-Hongrie, de la Belgique, de la France et de l'Italie à l'égard de l'Ethiopie est d'un intérêt particulier pour l'histoire diplomatique.

vue, elles ne se distinguaient guère de ce qui se faisait ailleurs si l'on ne tenait compte de quelques traits spécifiques du système de l'Exécutif helvétique: la rotation annuelle de la Présidence, et surtout la pratique intermittente, mais souvent durable, qui consistait à lier les affaires étrangères à la charge présidentielle. C'est à la lumière de ces particularités qu'il convient de distinguer le partage de compétences entre le Conseil fédéral et ses départements, d'une part entre les décisions qui devaient être prises par le Conseil fédéral *in globo* et d'autre part celles que pouvaient prendre les chefs de département individuellement. Or, la *réorganisation du Conseil fédéral* en 1895, vers laquelle nous allons nous tourner maintenant, ne prend tout son sens qu'à la lumière de ces spécificités helvétiques que les documents consultés à ce propos révèlent parfaitement.

La réforme institutionnelle de 1895 ne touchait, au fond, que le partage des compétences au sein de l'autorité exécutive elle-même. En effet, d'après la loi du 16 mai 1849 sur l'organisation et le mode de procéder du Conseil fédéral, ce dernier ne comprenait pas à proprement parler un département chargé des affaires extérieures. Le gouvernement déléguait une partie de ses compétences au Président de la Confédération, pour les affaires internationales et pour la durée d'une année seulement. C'est lui qui était chargé des tâches courantes de la politique étrangère. Il correspondait avec les diplomates suisses à l'étranger et recevait les diplomates étrangers en Suisse. Il n'assumait cette charge que dans le cadre de ses fonctions présidentielles, qui, comme on vient de le dire, le mettaient, pour la durée d'une année, à la tête du Département politique. Ce dernier n'était pas véritablement un ministère ou un département des Affaires étrangères; il regroupait à la fois la Chancellerie fédérale et la Division — administrative — des Affaires étrangères; il comprenait non seulement les relations avec les Etats étrangers et leurs représentants, mais aussi les tâches relatives à la neutralité et au maintien de l'ordre public intérieur. Tout le pouvoir de décision en matière de relations extérieures appartenait au Conseil fédéral *in pleno*, alors que les autres départements fédéraux jouissaient d'une certaine autonomie administrative et disposaient d'une marge de compétence. Cette situation curieuse avait pour conséquence une certaine ambiguïté: car si d'une part la compétence collective du Conseil fédéral donnait un poids particulier aux décisions de politique étrangère, en revanche le changement annuel de la présidence à la tête du Département politique plaçait ce dernier dans un état d'infériorité, *de facto*, par rapport aux autres départements.

C'est une des raisons pour lesquelles, en 1887, une première réforme de l'organisation des départements fédéraux amène la création d'un Département

des Affaires étrangères, détaché complètement de la présidence de la Confédération et de la Chancellerie fédérale.⁴⁴ Il réunit, en plus de la Division des Affaires étrangères, la Division du Commerce et le Bureau de l'Émigration. En outre, il est chargé des affaires relatives aux expositions internationales, à la protection de la propriété industrielle, littéraire et artistique, ainsi que du contrôle des matières d'or et d'argent.

Le Département des Affaires étrangères, qui n'est pas soumis pendant cette période au système de la rotation, se trouve de 1887 à 1892 aux mains de Numa Droz et de 1893 à 1895 dans celles d'Adrien Lachenal. Après ces années, dites du «régime Droz», le Département des Affaires étrangères retrouve dès 1896 *grosso modo* sa forme d'avant 1887.⁴⁵ On devine les problèmes d'interprétation que ces circonstances soulèvent et les questions délicates qu'il s'agit de poser aux documents. En effet, faut-il considérer cette nouvelle réforme de l'organisation et de la procédure du Conseil fédéral comme un retour en arrière, dans tous les sens du terme?

La réorganisation du Conseil fédéral, en 1895, reflète, sans nul doute, une page importante de l'histoire des institutions fédérales. Ce qui nous importe ici, c'est surtout la discussion qu'elle provoque sur les modifications à apporter au Département des Affaires étrangères et sur les attributions des tâches de tous les autres départements fédéraux. Le Conseil fédéral fait porter ses réflexions sur ses responsabilités politiques, en tant qu'autorité exécutive

⁴⁴ Voir FF, 1887, II, p. 136.

⁴⁵ Le «retour» à l'ancien Département politique s'est effectué selon les étapes suivantes: Le 23 juin 1892, un postulat des Chambres demande au Conseil fédéral de se prononcer sur la question des réformes dans l'Administration fédérale (PVCF, 8 février 1894, AF, E 1004/176/511); le Conseil fédéral invite alors les départements fédéraux à donner leur avis sur la réforme du Conseil fédéral (PVCF, 1er juillet 1892, AF, E 1004/170/2941); le 18 octobre 1892, Droz, chef du Département des Affaires étrangères, se prononce, dans son rapport au Conseil fédéral, en faveur du maintien d'un département des Affaires étrangères et propose la création d'un département fédéral de la Présidence, indépendant du Département des Affaires étrangères (AF, E 22, Archivnr. 629); le 8, 9, 10, 17, 22, 26 février et le 4 juin 1894, le Conseil fédéral délibère sur sa réorganisation (AF, PVCF, E 22, Archivnr. 629); le 4 juin 1894, le Conseil fédéral adresse son *Message à l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et le mode de procéder du Conseil fédéral* (FF, 1894, II, pp. 893–938); enfin, le 28 juin 1895, le Parlement adopte l'arrêté fédéral promulguant la nouvelle organisation du Conseil fédéral qui entre en vigueur le 1er janvier 1896 (RO, 1896, t. XV, pp. 188–197; AF, E 22, Archivnr. 629).

supérieure, et sur ses fonctions administratives. Il constate d'une part l'accroissement qu'ont subi les administrations fédérales, mais réfute d'autre part, avec véhémence, les accusations d'omniprésence et de bureaucratie adressées à l'Etat. Au centre des préoccupations du Conseil fédéral figure le gonflement des charges du gouvernement central, qui n'ont cessé de s'accroître au cours de la deuxième moitié du XIXe siècle et qui requièrent un «réarrangement» des tâches (*Geschäftsausgleich*) de l'Administration. Certains veulent y remédier en proposant des changements constitutionnels, en portant le nombre des conseillers fédéraux de sept à neuf, voire à onze, ou en introduisant l'élection au scrutin populaire du Conseil fédéral ou du Président de la Confédération.⁴⁶

En ce qui concerne la politique étrangère, le projet de réorganisation du Conseil fédéral envisage de restituer la responsabilité des affaires extérieures au Conseil fédéral et à son Président, selon l'ancienne formule. Ce qui est paradoxal, c'est qu'il s'agissait chez les partisans de cette solution non pas d'alourdir la fonction présidentielle, mais au contraire de l'alléger: on considérait en effet, dans cette optique, que le cumul des fonctions présidentielles et de celles de chef d'un des autres départements fédéraux constituait une charge difficilement supportable, ce qui signifiait, par voie de conséquence, que celle des affaires extérieures paraissait être beaucoup moins lourde. Mais simultanément, sous l'impulsion de certains de ses membres les plus éclairés, le Conseil fédéral se demandait pourtant si le retour à la formule précédente, c'est-à-dire

⁴⁶ A ce propos, on s'est demandé si le Conseil fédéral, élu par le Parlement, représentait fidèlement la volonté populaire (PVCF, 9 et 22 février 1894, AF, E 22, Archivnr. 629); voir aussi Droz, Numa, La réorganisation du Conseil fédéral, dans *Bibliothèque universelle*, 1893, pp. 449-475; et Hilty, Einige Gedanken über die Aufgabe und die nächste Zukunft der schweizerischen Eidgenossenschaft, dans *Politisches Jahrbuch der Schweiz*, 1892, pp. 1-75. En 1888, quelques sections de la société du Grütli adressaient une pétition au Conseil fédéral pour que celui-ci soit élu au suffrage universel (FF, 1889, III, p. 89). Notons également que le droit d'initiative en matière constitutionnelle est introduit le 5 juillet 1891. Par la suite, les initiatives déposées se compteront par dizaines. A ce sujet, le gouvernement fait remarquer dans son message sur l'organisation du Conseil fédéral que «... le programme des partis [surtout catholique et socialiste] s'est couvert de postulats, à la réalisation desquels on a cherché à donner une prompt solution par la voie de l'initiative constitutionnelle, adoptée dans l'intervalle. L'idée démocratique s'est fait plus libre carrière, et l'un de ses premiers postulats a visé à modifier l'institution de la plus haute autorité exécutive, soit à faire nommer le Conseil fédéral par le peuple, tout en demandant, pour ce Conseil et son mode de procéder, une meilleure organisation, à la hauteur des exigences, toujours croissantes.» (FF, 4 juin 1894, *op. cit.*, p. 896).

à un département présidentiel qui changeait de main chaque année, ne ferait pas souffrir de discontinuité la politique étrangère: le système de rotation ne la soumettrait-il pas «à des fluctuations de direction» comme à une «interruption constante dans la gestion»,⁴⁷ préjudiciables à la bonne marche des affaires extérieures? A cet égard Droz, notamment, considérait que les affaires de longue haleine étaient négligées sous le système en vigueur avant 1887:

«Les dossiers d'affaires pendantes se couvraient de poussière et plus d'un président avait passé au département politique sans les ouvrir. On laissait ainsi fréquemment échapper l'occasion favorable de les régler. Chaque département s'était mis à soigner de plus en plus, lui-même, ses relations avec l'extérieur, en sorte que le président, toujours en simple passage au département politique, n'était guère que de nom le chef des affaires étrangères.»⁴⁸

Sans doute le Conseil fédéral reconnaissait-il les avantages du «régime Droz».⁴⁹ Sous celui-ci, le chef du Département des Affaires étrangères avait acquis une plus grande expérience, ce qui permettait de liquider ou de mettre en bonne voie une série d'affaires volumineuses et pendantes depuis longtemps. Les visites des diplomates étrangers se faisaient principalement au Département des Affaires étrangères, et non dans les autres départements ce qui représentait une nette amélioration; les indiscretions dans les relations extérieures, telles qu'elles s'étaient produites avant 1887, devenaient plus rares.⁵⁰ L'abandon, à titre d'essai, du système de rotation annuelle du Département politique, avait d'autre part permis aux conseillers fédéraux qui ne désiraient pas s'occuper de

⁴⁷ FF, *ibid.*, pp. 897 s.

⁴⁸ *Rapport du Département des Affaires étrangères*, 18 octobre 1892 (AF, E 22, Archiv-nr. 629).

⁴⁹ Le Conseil fédéral les mentionne d'une façon détaillée dans son message du 4 juin 1894; en revanche, dans les délibérations du Conseil fédéral quelques critiques à l'égard du «régime Droz» étaient sévères. Voir par exemple les propos des conseillers fédéraux Deucher et Schenk, PVCF, 8 février 1894 (AF, E 1004/176/511).

⁵⁰ A ce propos, citons les PVCF du 8 février 1894: «... es kamen hie und da Indiskretionen vor, die aber seither nicht ganz ausgeblieben sind, wenn sie sich auch vermindert haben; aber jetzt vernehmen die Mitglieder [du Conseil fédéral] von auswärtigen Angelegenheiten wenig und erhalten von ihnen, wie heute in Sachen der Zahlung der italienischen Zölle in Metall oft erst durch die Presse Kenntnis.» (AF, E 1004/176/511). De même, il est reconnu dans le *Message* ..., 4 juin 1894, *op. cit.*, p. 899, que «... des indiscretions en affaires politiques, telles qu'elles se sont produites parfois auparavant d'une manière préjudiciable aux intérêts de la Suisse, sont devenues plus rares sous le nouveau régime.»

la politique étrangère, de pouvoir cependant accéder à la Présidence de la Confédération.⁵¹ Il apparaissait aussi que la rotation de la Présidence avait conduit à une permutation «forcée» dans les autres départements fédéraux.⁵²

Toutefois, on ne se proposait pas de retourner purement et simplement au régime antérieur, mais d'y apporter certains accommodements substantiels. Il était par exemple recommandé que le secrétaire du Département politique change le moins possible. Dans le même ordre d'idées, les autres conseillers fédéraux étaient invités à régler directement avec les représentants diplomatiques étrangers certaines des questions relevant de leur département.⁵³ Ou encore, afin de permettre au Président de la Confédération de prendre rapidement connaissance des dossiers de son nouveau département, le conseiller fédéral Schenk proposait, le 26 février 1894, que le Département politique tienne un registre détaillé de toutes les affaires traitées.⁵⁴

Il est impossible d'apprécier dans toutes ses dimensions le problème de la continuité dans la gestion des affaires étrangères, sans tenir compte du fait que la Division du Commerce avait été attribuée pendant la durée du «régime Droz», c'est-à-dire de 1887 à 1895, au Département des Affaires étrangères. Or, le commerce extérieur étant considéré comme l'aspect le plus important des relations de la Confédération avec les autres Etats,⁵⁵ il exigeait plus que tout autre secteur une certaine permanence: il était donc logique

⁵¹ C'est ainsi par exemple que, ne parlant pas français, le Conseiller fédéral Hertenstein ne désirait pas être chargé du Département politique au cours de son mandat présidentiel (*Rapport du Département des Affaires étrangères, op. cit.*).

⁵² Droz note par exemple que, «M. Deucher, entré au Conseil fédéral en 1883, en était déjà en 1887 à son cinquième département. Il avait dû, jusque-là prendre chaque année celui laissé vacant par le président. Il désirait vivement avoir la même stabilité que ses collègues.» (*Rapport du Département des Affaires étrangères, ibid.*).

⁵³ Cf. PVCF, 8 février 1894 (AF, E 1004/176/511).

⁵⁴ AF, E 1004/176/748. Il est vrai que la plupart des questions de politique étrangère étaient discutées au sein du Conseil fédéral sur la base de propositions ou de rapports écrits des départements; lorsqu'elles donnaient lieu à des décisions, celles-ci étaient enregistrées au procès-verbal. En plus, toute la correspondance relative aux décisions était recopiée dans un recueil intitulé *Missiven*. En revanche, les notes internes, au sujet d'entretiens avec les diplomates étrangers, ne sont pas fréquentes.

⁵⁵ Cf. les propos de Deucher, PVCF du 8 février 1894 (AF, E 1004/176/511).

que la réforme de 1895 et le rétablissement de la rotation annuelle implique du même coup le retour de la Division du Commerce à son ancien département appelé dorénavant «Département du commerce, de l'agriculture et de l'industrie».⁵⁶

Il n'est évidemment pas aisé d'évaluer ce que signifient, sur le fond, ces modifications répétées, ce retour apparent au *statu quo ante* ou les pérégrinations de la Division du commerce. Il semble toutefois qu'il serait erroné de conclure que la décision du Conseil fédéral en 1894 de réintroduire le système de la rotation signifiait qu'il sous-estimait le rôle de la politique étrangère et qu'il la reléguait au deuxième rang de ses préoccupations par rapport aux affaires intérieures.

Il paraît au contraire certain que le gouvernement est alors conscient que «...les Etats ne peuvent s'isoler absolument les uns des autres»⁵⁷ et qu'il a des intérêts divers à défendre à l'étranger. Il considère même que les affaires extérieures ont une importance primordiale pour la Confédération et que précisément pour cette raison, elles doivent être traitées plus encore que dans tout autre domaine par le Conseil fédéral collectivement, et non pas dépendre simplement de l'appréciation d'un seul département.⁵⁸

Dans son message concernant l'organisation du Conseil fédéral, le gouvernement précise ce qu'il entend par «affaires extérieures», qui dépendent directement de sa compétence:

⁵⁶ L'évolution du Département du commerce de 1848 à 1892 figure dans un tableau, cf. AF, E 22, Archivnr. 629.

⁵⁷ FF, 1893, III, p. 169.

⁵⁸ Afin de faire ressortir la nature spécifique de la conduite des Affaires étrangères, le Conseil fédéral cite un passage d'un ouvrage de Dupriez (*Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*) concernant le rôle du *Foreign Office* au sein du Cabinet britannique: «Dans le ministère des affaires étrangères, les choses sont autrement que dans les autres ministères. La besogne routinière laissée aux fonctionnaires subalternes est ici bien restreinte. Le ministre s'occupe lui-même des questions de second ordre. Une question nouvelle vient-elle à se présenter, il doit en avertir le chef du cabinet, prendre son avis et peut-être même celui du cabinet tout entier. Les dépêches qu'il reçoit et les réponses qu'il se propose d'envoyer sont communiquées au premier ministre, qui en donne connaissance au souverain, et elles passent ensuite entre les mains de tous les membres du cabinet.» (*Message . . . , 4 juin 1894, op. cit.*, p. 923).

« . . . les relations internationales et les rapports de la Suisse avec les autres Etats, les grandes questions pendantes et certains incidents, les instructions à donner à nos légations, l'étude de leurs rapports, y compris ceux intitulés confidentiels, les déclarations verbales et écrites des missions étrangères, etc. Ces affaires sont de nature toute spéciale; il ne s'agit pas ici de l'exécution de lois et de règlements, pour laquelle on peut établir des règles fixes, mais bien plutôt de questions toujours nouvelles et de situations d'une importance majeure pour le pays. »⁵⁹

En revanche, le gouvernement ne redoute-t-il pas le gonflement de l'administration dans le domaine de la politique étrangère? Est-on en mesure d'y voir un des motifs cachés de la décision de 1895? Les affaires extérieures suisses ne sont apparemment pas comparables à celles des grandes puissances européennes, qui ont de véritables ministères des Affaires étrangères. A cet égard, les réflexions suscitées par le plan Droz sur la réorganisation du Conseil fédéral sont les plus révélatrices. Fort de son expérience de plusieurs années à la tête du Département des Affaires étrangères, Droz propose l'abolition du Département du commerce, de l'industrie et de l'agriculture au profit d'un Département de la Présidence et d'un Département des Affaires étrangères.⁶⁰ Mais en 1895, les résistances au sein du Conseil fédéral face au maintien d'un tel département sont manifestes. Les hésitations principales, provenant de la politique interne, sont exprimées, par exemple, dans les propos du Conseiller fédéral Schenk:

«Es fragt sich aber, ob es nötig ist, dass hier ein grosses Departement mit Diplomaten, Sekretären und Attachés geschaffen werde, und ob ein solches für unser kleines Land und unser Volk passe. Man sieht schon ungern, wenn der Bundesrat für sein Departement des Auswärtigen Attachés ernannt. Die Nachahmung der Institute des Auslandes im Militärwesen hat in gewissem Umfang mehr Berechtigung als hier.»⁶¹

Quels problèmes d'interprétation historique est-on en droit de dégager de cette alternance de système? Peut-on, notamment, tirer de leur comparaison des

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Rapport du Département des Affaires étrangères, op. cit.*

⁶¹ PVCF, 8 février 1894 (AF, E 1004/176/511).

jugements de valeur? La politique étrangère de Droz⁶² était marquée par un style dynamique et parfois personnel. Par conséquent, on peut se demander si elle était toujours en harmonie avec les principes de collégialité du gouvernement fédéral. En 1891 par exemple, Droz se vit dans l'obligation, sous l'effet de pressions extérieures, de demander à ses collègues du Conseil fédéral (qui refusèrent) de le décharger de la direction des négociations commerciales de la Suisse avec l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie: ses idées libre-échangistes avaient apparemment provoqué une pétition adressée au Conseil fédéral et signée par une centaine de parlementaires qui le prenait personnellement à partie.⁶³

On trouve un autre exemple de cette situation dans une discussion au sein du Conseil fédéral sur la politique personnelle de Droz à propos de l'affaire Wohlgemuth. Droz incarnait une image de fermeté vis-à-vis de l'Empire allemand, fermeté qui a vraisemblablement contribué à résoudre la crise.⁶⁴ Mais certains de ses collègues, membres du Conseil fédéral au moment de l'affaire, prétendaient en 1894 qu'on aurait trouvé les moyens de s'arranger tout aussi bien avec l'Allemagne sous les anciennes pratiques de politique étrangère, celles de la collégialité intégrale et de la rotation annuelle à la direction du Département politique:

«Der Wohlgemuthandel hätte auch beim alten System ebenso gut erledigt werden können. Hier musste übrigens der Bundesrat ebenfalls sich mit der Sache befassen. Um aber das Aufsehen zu vermindern, wurden einmal die Mitglieder zu einer geheimen Zusammenkunft einberufen, während beim früheren System die Angelegenheit in einer gewöhnlichen Sitzung des Bundesrates hätte behandelt werden können.»⁶⁵

En fin de compte, les arguments en faveur du rétablissement de la collégialité en matière de politique étrangère se révélèrent donc décisifs: les affaires politiques devaient être portées à la connaissance du Conseil fédéral tout

⁶² Droz fut une des figures les plus remarquables de l'histoire helvétique. Max Huber n'a pas hésité à qualifier sa politique étrangère de « . . . gewisse aktive internationale Politik pazifistischer Prägung . . . » (*Denkwürdigkeiten*, Zürich, Orell Füssli, 1974, p. 32).

⁶³ Cf. AF, E 13 (B), 157.

⁶⁴ Cf. Huber, *op. cit.*, p. 314.

⁶⁵ PVCF, 8 février 1894 (AF, E 1004/176/511).

entier. En outre, en rattachant la direction du Département politique à la présidence, une certaine rotation s'établissait automatiquement dans la direction des autres départements, rotation dont les avantages l'emportaient sur les inconvénients. Le transfert de la Division du commerce, du Département politique au Département du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, soulageait le Président de la Confédération et allait, de ce fait, lui permettre de consacrer davantage de temps à sa magistrature. Car cette dernière devait réapparaître, en Suisse ainsi qu'à l'étranger, «...comme la gardienne suprême de tous les intérêts les plus importants du pays.»⁶⁶

Le 28 décembre 1895, le Conseil fédéral adressait donc une circulaire aux légations et consulats suisses.⁶⁷ En communiquant aux membres du corps diplomatique et consulaire la nouvelle répartition des départements, il demandait à ces agents d'adresser, dorénavant, leur correspondance au Président de la Confédération. En revanche, tous les départements fédéraux «pouvaient et devaient» correspondre directement avec les légations et les consulats.⁶⁸

En conclusion sur ce point, on peut certainement affirmer que l'évolution de la conduite des affaires étrangères helvétiques allait, par la suite, donner raison à Droz. En 1920, son «régime» fut définitivement adopté, justifiant ainsi sa formule, même s'il peut paraître, à première vue, que cette nouvelle modi-

⁶⁶ Cf. *Message* . . . , 4 juin 1894, *op. cit.*, p. 901. Cette image de la Présidence de la Confédération est cependant en contradiction avec les propos de Ruchonnet, qui considérait que le Président de la Confédération n'était pas «une autorité distincte». Cf. ci-dessous, note 115.

⁶⁷ *Circulaire du Conseil fédéral aux légations et consulats suisses concernant les rapports de ces agences avec les autorités fédérales*, 28 décembre 1895 (AF, E 22, Archivnr. 629). Le 28 novembre 1899, le Département politique demandait au Conseil fédéral d'inviter les autres départements fédéraux à ne plus correspondre directement avec les diplomates étrangers accrédités à Berne (PVCF, 27 juin 1902 et 4 avril 1905, AF, E 22, Archivnr. 631).

⁶⁸ Sur l'évolution du Département politique au cours de la période 1904–1914, voir la préface de Herbert Lüthy, dans *Documents diplomatiques suisses*, vol. 5, 1904–1914. Remarquons en passant que cette situation particulière, si elle démontre à la perfection notre affirmation initiale qu'une connaissance approfondie et prioritaire du fonctionnement des institutions est indispensable à la quête des documents dans les fonds d'archives, ne facilite guère le travail du chercheur: il découle en effet de ce qui vient d'être exposé que la documentation suisse relative aux affaires étrangères est par définition passablement dispersée et que notamment les archives de *tous* les départements doivent être passées au crible.

fication fût due à des raisons circonstanciées.⁶⁹ D'un point de vue historiographique on doit, cependant, faire remarquer que les brillants écrits de Droz et la justification ultérieure de l'histoire ont pu jeter une lumière déformante sur la réorganisation de 1895. Afin de rectifier les opinions, une série de questions se posent tout naturellement à l'interprétation historique: ne faudrait-il pas chercher à mieux évaluer l'influence de la collégialité gouvernementale sur cette réorganisation du Conseil fédéral, collégialité qui n'admettait ni chef de l'exécutif ni département présidentiel? Peut-on raisonnablement penser que si l'organisation du Conseil fédéral avait permis, au XIX^e siècle, de déléguer plus de tâches administratives aux différents services, le Président de la Confédération aurait pu assumer correctement cette fonction sans changer de département, et qu'il eût été dès lors superflu, sous prétexte d'alléger son fardeau, de lui confier les affaires étrangères, auxquelles le changement annuel de responsable ne faisait sans doute aucun bien? Enfin, quel est le poids du facteur personnel? N'est-il pas concevable que certains conseillers fédéraux, parmi les collègues de Droz, aient pu ne pas apprécier beaucoup que ce dernier «goûtait fort les déjeuners diplomatiques»?⁷⁰

⁶⁹ C'est-à-dire à «l'Affaire Hoffmann», voir à ce sujet *Documents diplomatiques suisses*, vol. 6, 1914-1918, no. 316-330, pp. 566-580.

⁷⁰ Nous empruntons cette expression à J. F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, Ides et Calendes, 1967, II, p. 567.

II. Coopération internationale et solution pacifique des conflits

En s'insérant dans le concert des puissances européennes par sa contribution au développement d'un nouveau réseau multilatéral de relations diplomatiques, la Suisse déploya son activité internationale et essaya d'exercer une action concrète et utile aux autres nations.

C'est surtout dans le domaine de la «diplomatie par conférences», par sa participation fréquente aux réunions et congrès internationaux, enfin par son soutien à la pratique arbitrale, que la Suisse joua un rôle actif.

1. Conférences et Congrès internationaux

Entre 1890 et 1903 le nombre de «réunions internationales» — interétatiques ou non — s'éleva en Europe à 888.⁷¹ Il semble que l'initiative de telles rencontres était surtout prise par des particuliers ou des associations privées. L'exemple le plus significatif pour la Suisse remonte sans doute à la fondation de la Croix-Rouge: on sait en effet que ce sont Henry Dunant et Gustave Moynier qui entreprirent les démarches nécessaires pour la convocation d'une conférence internationale, dont le but était de promouvoir la fondation de sociétés nationales de secours aux blessés de guerre et de préparer une convention internationale pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne.⁷² Quant au Conseil fédéral, c'est également sous la pression de particuliers ou de Conseillers nationaux qu'il fut appelé, par la suite, à prendre l'initiative d'inviter à plusieurs reprises les gouvernements à se réunir sur sol suisse: il contribua ainsi à consolider la place de la Confédération dans la communauté internationale et à promouvoir la coopération entre Etats.

⁷¹ Le nombre annuel maximum de réunions fut atteint en 1900 avec 191 réunions. Cf. *Annuaire de la vie internationale*, Bruxelles, 1910-1911, p. 28. Entre 1890 et 1903, la Suisse accueillit 81 congrès et conférences, soit environ un dixième des conférences et congrès internationaux tenus pendant cette période. Pour un aperçu des thèmes traités, voir le *Tableau I* portant sur les années 1890 à 1892.

⁷² Moynier, Gustave, *Etude sur la Convention de Genève*, Paris, 1870.

Tableau I

Liste des conférences et des congrès internationaux qui ont eu lieu en Suisse entre 1890 et 1892

Date	Siège	Objet	Référence de l'Annuaire de la vie internat.
12 — 14.8.1890	Berne	Cg. internat. de l'Union de droit pénal	343
14 — .10.1890	Berne	Cf. internat. du transport des marchandises par voie de chemin de fer	341.28.125
10 — 14.8.1891	Berne	Cg. des sciences géographiques	91
21 — 26.9.1891	Berne	Cg. internat. des accidents de travail	331.823
26.9.—3.10.1891	Neuchâtel	Cg. internat. de la propriété littéraire et artistique	347.78
18 — 24.4.1892	Genève	Cg. internat. de nomenclature chimique	54(014)
22 — 27.8.1892	Berne	Cg. universel de la Paix	172.4
24 — .8.1892	Berne	Cg. internat. de la Croix-Bleue	178
25 — 27.8.1892	Berne	Cg. internat. des typographes	331.88.355
29 — 31.8.1892	Berne	Cf. internat. interparlementaire	172.4
5 — 10.9.1892	Genève	Session internat. de l'Institut de droit international	341
13 — 15.9.1892	Lucerne	Cg. internat. des anciens catholiques	284.81
26.9.—5.10.1892	Genève	Cg. internat. de droit maritime	347.79

Cg. = Congrès

Cf. = Conférence, terminologie de l'Annuaire cité, d'après les données duquel ce tableau a été élaboré

Certains domaines, où cette coopération eût été possible, faisaient toutefois exception. La Suisse ne tolérait pas, par exemple, de traiter avec les autres Etats de l'exercice de son droit d'asile. Les nations voisines, qui essayèrent, même après l'affaire Wohlgemuth, d'envoyer des agents sur sol helvétique pour mieux repérer les anarchistes ou les socialistes révolutionnaires en firent l'expérience. Ainsi, lorsque l'Italie proposa à la Suisse de constituer, notamment, un service de renseignements par correspondance directe entre les directions centrales des polices italienne et suisse,⁷³ le Conseil fédéral jugea qu'il était hors de question de s'engager à contrôler les anarchistes et rejeta toute idée d'entente réciproque à ce sujet consacrée par un accord. Il estimait, en effet, que les dispositions de la Constitution fédérale ne lui permettaient pas de lier la Suisse sans l'intervention des Chambres et que certaines mesures proposées par l'Italie (en particulier l'expulsion des anarchistes) étaient contraires au droit public fédéral.⁷⁴

a) Les initiatives suisses pour la convocation de conférences internationales

Les progrès techniques du XIX^{ème} siècle contribuèrent à l'établissement d'un nouveau réseau de relations humaines qui jusque là avaient échappé au fonctionnement de la machine politique traditionnelle. Les contacts officiels entre Etats ne se cantonnaient plus aux simples relations diplomatiques, mais embrassaient pratiquement tous les domaines de l'activité économique et sociale: transports, communications, commerce, finances, santé, travail et agriculture notamment. Cette nouvelle conduite des affaires impliquait désormais une collaboration entre les diplomates, qui représentaient les intérêts de leurs gouvernements, et les experts techniques, qui défendaient le plus souvent les objectifs des individus intéressés à ces domaines particuliers. C'est l'apparition de ces nouveaux types d'échanges qui allait provoquer l'essor des conférences et des congrès internationaux,⁷⁵ ainsi que des expositions univer-

⁷³ Pieroleri à Ruffy, 18 et 23 juillet 1894, 17 septembre 1894 (AF, E 21, Archivnr. 13882).

⁷⁴ Conseil fédéral à Pieroleri, 1^{er} août 1894 (AF, *ibid.*).

⁷⁵ Cf. *Annuaire de la vie internationale, op. cit.*, pp. 1-8.

selles.⁷⁶

Les documents ne laissent guère planer de doute sur l'influence qu'un tel champ d'activité exerçait sur la conduite de la politique étrangère. La Suisse avait réussi à s'attirer, grâce à sa stabilité politique et à son organisation, un grand nombre de conférences et de congrès; mais surtout elle avait réussi à devenir le siège de bureaux, d'unions et d'offices internationaux. Berne abrita le Bureau international des Administrations télégraphiques (1869), l'Union postale universelle (1874), l'Union pour la protection de la propriété industrielle (1883), l'Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques (1886), l'Office central des transports internationaux par chemin de fer (1890).⁷⁷

Parmi les initiatives que la Suisse prit entre 1890 et 1903, examinons ici le cheminement de la principale: la convocation d'une conférence internationale pour la protection des travailleurs (1889–1890).

b) La conférence internationale pour la protection des travailleurs

Ce n'est pas par hasard que la Suisse est devenue le siège du Bureau international du Travail. C'est le Conseil fédéral qui prit le premier l'initiative de réunir une conférence des Etats industriels afin de réglementer la législation ouvrière au niveau international. C'est surtout grâce à l'impulsion d'Emil

⁷⁶ Les expositions universelles étaient généralement organisées lors d'une commémoration particulière, mais elles avaient surtout un but commercial. C'est ainsi qu'après de nombreuses incertitudes, la Suisse participa à l'Exposition universelle de Chicago: on soulignait déjà que pour être compétitif, il fallait mettre l'accent sur des critères de qualité (de Claparède à Droz, 6 juin 1891, AF, E 14/30). Pour l'attitude du *Vorort*, cf. *Vorort* au Département du commerce, 19 août 1891 (AF, *ibid.*).

⁷⁷ Voir Moynier, Gustave, *Les bureaux internationaux des Unions universelles*, Genève-Paris, 1892, pp. 13–57, 75–89, et 137–147. En outre, Berne fut aussi le siège du Bureau international de la Paix (1891) et de l'Office de l'Union interparlementaire (1892), cf. Wehberg, Hans, *L'Union interparlementaire et le développement de l'organisation internationale*, dans *L'Union interparlementaire de 1889 à 1939*, Payot, 1939, pp. 39–63.

Frey⁷⁸ et à son influence en tant que président du Conseil National, que le projet d'une législation du travail uniforme sur le plan international fit son chemin. En juin 1876, dans son discours d'ouverture au Conseil National, Frey attira l'attention de l'auditoire sur un projet de loi fédérale pour la réglementation du travail dans les fabriques et invoqua, à cette occasion, la possibilité, voire la nécessité, de négocier avec les autres Etats en vue de conclure des traités internationaux dans ce domaine: ils tendraient à régler les questions ouvrières uniformément dans tous les Etats industriels. Ce désir d'une législation uniforme pour tous les Etats correspondait à une crainte: l'action isolée de la Suisse en cette matière pouvait mettre en péril l'industrie nationale face à la concurrence étrangère.⁷⁹ Le projet de loi proposé par Frey fut adopté le 23 mars 1877.⁸⁰ Il suscita une réaction violente des milieux du commerce et de l'industrie à propos de la réduction du nombre des heures de travail.⁸¹ Quelques années plus tard, dans une motion du 9 décembre 1880,

⁷⁸ Emil Frey, né en 1838 dans le canton de Bâle-Campagne, après avoir étudié à l'Université de Jéna, partit pour les Etats-Unis d'Amérique où il travailla comme agriculteur et officier dans l'armée de l'Union. A la fin de la guerre civile il retourna en Suisse et débuta dans la carrière politique en s'attachant aux réformes sociales. Nommé ministre de Suisse à Washington en 1882, il poursuivit son activité dans le domaine de la législation du travail à son retour en Suisse en 1888. En 1894, il fut nommé Président de la Confédération et en 1897 élu directeur du Bureau international des télégraphes. Par la suite, il participa aux activités de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, dont l'office était à Bâle. Pour une biographie d'Emil Frey, voir Frey, Carl, *Bundesrat Emil Frey, 1838–1922*, Zürich, 1929; sur son rôle dans la promotion de la législation du travail, cf. Follows, J. W., *The Antecedents of the International Labour Organization*, Oxford, 1951, pp. 98–102; sur son rôle au sein de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, voir *ibid.*, pp. 157–159, 162 et 164.

⁷⁹ FF, juin 1886, II, p. 974. Le discours de Frey insistait sur l'intervention de l'Etat en matière d'économie nationale, afin de prévenir les abus résultant d'une liberté économique illimitée. Voir *ibid.*, p. 975.

⁸⁰ Cette loi fédérale fixait la journée de travail en fabrique à 11 heures pour les adultes; elle limitait le travail des femmes et des enfants et n'admettait qu'à titre d'exception le travail de nuit et du dimanche; elle réglementait la résiliation des contrats de travail et le paiement des salaires. Sur la législation en matière de travail en Suisse, voir Grobéty, Robert, *La Suisse aux origines du droit ouvrier*, Zurich, 1979; Curti, Th., *Classes ouvrières. Les socialismes*, dans *La Suisse au XIX^{ème} siècle*, dirigé par Seippel, Paul, t. III, Lausanne-Berne, 1901, pp. 213–225; et Decurtins, Kaspar, *La question de la protection ouvrière internationale*, Berne, 1889, pp. 15 et 59.

⁸¹ Ce mouvement qui se prononçait en faveur de la révision de la loi, suscita l'opposition des sociétés ouvrières suisses qui étaient pour le maintien du *statu quo*.

Frey invita le Conseil fédéral à entamer des négociations avec les autres Etats pour aboutir à une législation uniforme sur les fabriques au plan international.⁸² D'après un sondage effectué par les représentations diplomatiques de Suisse à Berlin, Vienne, Londres et Paris,⁸³ on observa que la plupart des Etats n'avaient pas encore centralisé leur législation nationale sur le travail. Le Chef du Département de Justice et Police, Louis Ruchonnet, proposa d'ajourner la question à une date plus propice étant donné que l'état d'esprit était «peu favorable en ce moment à l'entente des peuples pour la poursuite de buts humanitaires».⁸⁴ En 1889, le Conseil fédéral jugea que le moment était venu d'agir: il envoya une note circulaire à treize Etats européens (Allemagne, Autriche-Hongrie, Danemark, France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas, Belgique, Espagne, Portugal, Russie, Norvège et Luxembourg)⁸⁵ pour la convocation d'une conférence «non diplomatique». Plusieurs raisons semblent avoir poussé le Conseil fédéral à prendre cette initiative: l'influence qu'exerçaient sur l'opinion publique et les partis politiques certaines associations nationales concernées par les réformes sociales, telles que «l'Union de Fribourg» (fondée par Mgr. Mermillod, alors Evêque de Lausanne et de Genève) et le Comité central du Grütli; l'action personnelle de deux Conseillers nationaux, le catholique K. Decurtins et le radical G. Favon, qui déposèrent une motion au Conseil national le 23 décembre 1887,⁸⁶ enfin l'intérêt personnel du Con-

⁸² FF, avril 1881, II, p. 324 (Extrait des délibérations du Conseil fédéral du 5 avril 1881).

⁸³ Le ministre de Suisse à Paris, Kern, rapporta une conversation qu'il eut avec le directeur du cabinet personnel du Ministre du commerce, M. Bagneaux. Ce dernier était d'avis que «la Suisse a rendu de grands services à l'Europe en prenant l'initiative d'internationaliser les secours aux blessés, les postes, les télégraphes, etc., mais il ne faudrait pas aller trop loin ni trop vite dans cette voie, parce que toutes les idées ne sont pas également mûres partout». Cf. Kern à Droz, 20 mai 1881 (AF, E 23/1).

⁸⁴ Propositions de Ruchonnet au Conseil fédéral, 29 avril 1881 (AF., *ibid.*).

⁸⁵ Circulaire du Conseil fédéral aux Ministères des Affaires étrangères, 15 mars 1889 (AF, E 23/1.5).

⁸⁶ Voir PVCF, 1er juin 1880 (AF, E 23/1.3) et Mémoire de Decurtins au Conseiller fédéral, Chef du Département de l'industrie et de l'agriculture (Deucher): *Internationale Arbeiterschutzgesetzgebung*, 12 février 1889 (AF, E 23/1.4); et Follows, *op. cit.*, pp. 104–106 et 120–121.

seiller fédéral N. Droz pour les questions ouvrières.⁸⁷ Droz était convaincu que la réglementation du travail avait une importance politique et commerciale du fait que les intérêts de l'ordre international étaient en jeu au même titre que ceux des échanges internationaux. Droz croyait aussi que la commémoration du centenaire de la Révolution française devait rappeler aux gouvernements le devoir de se concerter sur les inégalités sociales et sur les revendications de la classe ouvrière.⁸⁸

Le programme proposé pour la Conférence comprenait les points suivants: interdiction du travail le dimanche; fixation d'un âge minimum pour l'admission des enfants dans les fabriques; fixation d'un maximum quotidien d'heures de travail pour les jeunes ouvriers; interdiction d'occuper les jeunes gens et les femmes dans des exploitations particulièrement nuisibles à la santé ou dangereuses; restriction du travail de nuit pour les jeunes gens et les femmes; modalités d'exécution des conventions qui pourraient être conclues.

Les réserves exprimées par l'Angleterre et par l'Italie, les quelques réponses en suspens, l'affaire Wohlgemuth, engagèrent le Conseil fédéral à reporter le projet de conférence à l'année suivante.⁸⁹ Toutefois, dans l'ensemble, les Etats avaient répondu favorablement, estimant que les progrès de la législation ouvrière sur le plan national permettaient désormais une discussion au niveau international. Un seul Etat, la Russie, déclina d'emblée l'invitation.⁹⁰ Le 28 janvier 1890, le Conseil fédéral envoya un ordre du jour détaillé⁹¹ aux Etats européens et les invita à participer à la conférence de Berne fixée au

⁸⁷ Droz, Numa, Questions ouvrières, dans *Bibliothèque Universelle*, février 1889.

⁸⁸ A ce sujet, voir l'entretien de Droz avec le Ministre d'Angleterre à Berne, en février 1889, publié dans *The Origins of the International Labor Organization*, ed. Shotwell, New York, 2 vol., 1934, pp. 461-463. Sur le rôle de Droz dans la conférence internationale sur la protection des travailleurs, voir Robert, Samuel, *Numa Droz, un grand homme d'Etat, 1844-1899*, Neuchâtel, 1944, pp. 121-133.

⁸⁹ PVCF, 12 juillet 1889 (AF 23/1. 5).

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Les points à l'ordre du jour étaient les mêmes que ceux de l'année précédente mais comprenaient plusieurs subdivisions.

5 mai 1890.⁹² Les efforts de la Suisse auraient sans doute abouti, si l'Empereur Guillaume II n'avait pas décidé soudain qu'il était de son devoir de s'intéresser au sort des travailleurs et de collaborer dans ce domaine avec les autres Etats.⁹³ Dans ce but, il invita de son côté neuf Etats européens à participer à une conférence internationale à Berlin.⁹⁴ Les plans du Conseil fédéral, qui avait envoyé quelques jours auparavant ses propres invitations, se trouvèrent ainsi compromis,⁹⁵ sans parler de la fâcheuse posture où il se trouvait mis.

Trois ordres de considération peuvent surgir de la curieuse collision de ces initiatives. D'abord, en ce qui concerne les motivations du jeune Empereur: il semble qu'elles étaient dictées par le climat de malaise qui régnait au sein de la classe ouvrière allemande et par la montée du «péril socialiste». C'est donc par tactique, plus que par conviction, qu'il voulait apparaître comme le protecteur des classes ouvrières et promouvoir quelque action en leur faveur. En deuxième lieu, il semblerait que cette initiative n'était pas sans rapport avec la volonté de mettre Bismarck à l'écart de la scène politique.⁹⁶ Le Chancelier, en effet, n'était pas un chaud partisan des réformes sociales, sauf dans le domaine des assurances destinées à protéger les travailleurs contre les accidents, les maladies, le chômage et la vieillesse. L'initiative prise par

⁹² Circulaire du Conseil fédéral aux Ministères des Affaires étrangères, 28 janvier 1890 (AF, *ibid.*).

⁹³ Dans un discours prononcé par Guillaume II devant le Reichstag le 25 janvier 1890, l'Empereur s'exprima ainsi: «Es ist mein dringender Wunsch und meine Hoffnung, dass es dem folgenden Reichstag gelingen möge, im Verein mit den verbündeten Regierungen für die auf diesem Felde notwendigen Verbesserungen wirksame gesetzliche Formen zu schaffen. Ich betrachte es als meine ernste und erhabene Aufgabe, auf die Erfüllung dieser Hoffnung hinzuwirken.» Pour le discours entier, voir *Die Reden Kaiser Wilhelms II. in den Jahren 1888–1895*, Penzler, Johs., Leipzig, s. d., pp. 87–89. Pour les rescrits de l'Empereur, voir télégrammes de Roth à Droz, 5 février 1890, 11 h, 55 et 12 h, 07 (AF, E 23/1.6).

⁹⁴ Droz au Conseil fédéral, 12 février 1890 (AF, *ibid.*).

⁹⁵ Droz aux Légations de Suisse à Berlin, Paris, Rome, Vienne, Washington et aux consulats généraux de Londres et Bruxelles, 8 février 1890 (AF, *ibid.*).

⁹⁶ Lardy à Droz, 18 février 1890; et 3 mars 1890 (AF, E 2300 Paris, Archivnr. 43).

Guillaume II était donc de nature à le contrarier.⁹⁷ Troisième considération, le Conseil fédéral, qui était en fait au bénéfice de l'antériorité, voyait dans l'action de l'Empereur un défi qui le mettait dans une situation extrêmement embarrassante. Il fallut beaucoup de tact et de diplomatie au gouvernement suisse, ainsi qu'au ministre Arnold Roth, pour parvenir à une solution acceptable pour les deux parties.⁹⁸ Le Conseil fédéral renonça finalement à son initiative, non sans faire remarquer au gouvernement impérial combien lui coûtait cette décision de repli. Une volumineuse correspondance fut échangée à ce propos entre Berlin et Berne. Elle reflète notamment l'importance du rôle joué par le ministre Roth à Berlin où il eut de fréquents entretiens à la Cour impériale et des contacts personnels et confidentiels avec l'Empereur lui-même.⁹⁹

La conférence se déroula en fin de compte à Berlin du 15 au 25 mars 1890.¹⁰⁰ Les résultats en furent décevants, et ce ne fut que grâce aux efforts successifs de particuliers¹⁰¹ qu'on aboutit à la création de comités nationaux en faveur du progrès social. La Suisse reprit alors son rôle de promoteur. Après avoir constitué un «Comité suisse d'initiative pour une Union internationale en matière de protection ouvrière» (ce comité était formé des Conseillers fédé-

⁹⁷ Malgré les apparences, Bismarck se préoccupa épisodiquement de la réglementation du travail. Dans un discours prononcé devant le Reichstag le 15 février 1885, il reconnaissait la nécessité pour l'Allemagne de collaborer avec les autres Etats du monde, y compris les Etats-Unis d'Amérique. Tout en étant sceptique quant à la réussite d'une telle initiative, il étudia et fit préparer une circulaire qui devait sonder les dispositions des autres gouvernements. Pour quel motif cette circulaire ne fut-elle jamais envoyée? (Pour le texte du projet de la circulaire, voir Shotwell, *op. cit.*, pp. 453-461).

⁹⁸ Télégramme de Droz à Roth, 20 février 1890 (AF, E 23/1. 6).

⁹⁹ Roth à Droz, 24 février 1890 (AF, *ibid.*). Sur la conclusion de l'affaire, voir PVCF, 21 février 1890 (AF, E 1004/160/730); et PVCF, 21 février 1890 (AF, E 1004/160/761). Pour ce qui concerne la satisfaction exprimée par l'Empereur Guillaume II à l'égard de la décision de Berne, voir Roth à Droz, 24 février 1890 (AF, E 23/1. 6). Concernant l'adhésion de la Suisse à la conférence, voir PVCF, 28 février 1890 (AF, E 23/1. 8).

¹⁰⁰ *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage internationaler Regelung des Arbeitsschutzes und die Berliner Konferenz vom 9. Juni 1890*, Bern, 1890 (AF, E 23/1. 7).

¹⁰¹ Schmoller à Blumer, 24 décembre 1890 (AF, E 23/5. 27).

raux Deucher et Droz, du Landammann Blumer, du Secrétaire de Département Kaufmann et de l'inspecteur de fabrique Schuler), elle proposa de poursuivre l'œuvre sur le plan international dans un congrès réunissant les représentants de chaque nation.¹⁰² Cette proposition n'eut pas de suite, mais elle contenait déjà les germes de l'«Association internationale pour la protection légale des travailleurs», qui sera créée dix ans plus tard et dont le siège fut établi en Suisse.¹⁰³ Cette association se proposait de servir de lien entre tous les défenseurs de la protection légale des travailleurs et d'organiser un Office international du Travail.¹⁰⁴ Cet Office, qui avait son siège à Bâle, fut le véritable précurseur de l'actuel Bureau international du Travail. Il était dirigé par le professeur Stephan Bauer et fonctionna jusqu'en 1919, date à laquelle il délégua ses pouvoirs au B.I.T. qui venait d'être fondé à Genève.

Ce rôle de pionnier, de précurseur, qui avait réussi à promouvoir une certaine image de la Confédération dans le domaine social — elle devait faire figure pendant des années de modèle en Europe, jusqu'au sein de la II^{ème} Internationale — la Suisse allait-elle le jouer aussi dans le domaine de la paix? C'est l'occasion d'examiner maintenant quelle part la Confédération a prise, dans les dernières années du siècle, à l'essor des procédures de règlement pacifique des différends internationaux. Nous concentrerons d'abord notre attention sur l'une d'entre elles: la procédure arbitrale.

2. La Suisse et l'arbitrage

Nous avons vu que c'était au Conseil fédéral que revenait la compétence de veiller à la défense des intérêts de la Suisse à l'extérieur et au maintien de son indépendance et de sa neutralité.¹⁰⁵ C'est justement par rapport au

¹⁰² Circulaire du Comité suisse d'initiative aux Ministères des Affaires étrangères des Etats, 20 janvier 1891 (AF, E 23/5. 27).

¹⁰³ Cette association fut constituée lors d'un congrès à Paris en 1900 auquel participait un certain nombre de politiciens renommés tels que A. Millerand et L. Bourgeois (Shotwell, *op. cit.*, p. 29).

¹⁰⁴ Frey au Conseil fédéral, 10 septembre 1900; Deucher au Conseil fédéral, 12 novembre 1900; PVCF, 27 novembre 1900 (AF, E 23/5. 29).

¹⁰⁵ Cf. *supra*, p. 52.

respect de ces principes fondamentaux qu'il convient d'aborder, pour la période qui nous occupe, la participation de la Suisse aux efforts destinés à préserver la paix internationale. L'arbitrage, notamment, ne représentait-il pas, pour un petit Etat comme la Suisse, un moyen de garantir sa sécurité, de faire respecter la justice, d'accroître son prestige et de réaffirmer sa neutralité?¹⁰⁶ Le Conseil fédéral n'avait-il pas déjà prouvé, lors de l'arbitrage de l'Alabama de 1872 dans le différend qui opposait les Etats-Unis à la Grande-Bretagne,¹⁰⁷ qu'il s'intéressait et participait activement à la recherche de solutions pacifiques aux conflits internationaux? Ne pourrait-on même pas considérer qu'il y avait dans ce domaine spécifique une mission toute particulière que la Suisse se devait d'exercer pour prouver aux autres Etats qu'elle était digne de la confiance que lui attirait son statut de neutralité? Or, cette mission, la Suisse allait la poursuivre en participant activement à la quête de solutions pacifiques des différends sous la forme de bons offices, de médiation ou d'arbitrage.¹⁰⁸ Bornons-nous à ébaucher ici, tel que nous le suggèrent les documents, l'apport de la Suisse dans le domaine de l'arbitrage.

Pendant la période 1890–1903, les autorités fédérales prêtèrent notamment leur concours dans quatorze litiges soumis à l'arbitrage international.¹⁰⁹ Se-

¹⁰⁶ La Belgique, autre petit pays, était également très active dans le domaine de l'arbitrage. Voir Gobat à Deucher, 15 décembre 1897 (AF 2001 (A), Archivnr. 434); et Chevalier Deschamps, *Essai sur l'organisation de l'arbitrage international, Mémoire aux puissances avec le projet d'institution d'une Cour permanente d'Arbitrage international*, Bruxelles, 1896.

¹⁰⁷ Voir le fonds Alabama, AF, E 9520.8; voir également l'étude de Reale, Egidio, *Le règlement judiciaire du conflit de l'Alabama*, Genève, 1929. Pour un historique voir aussi, Mysyrowicz, Ladislas, dans *L'Affaire de l'Alabama, Genève 1872–1972*, Genève, 1972, pp. 5–48; concernant l'évolution de l'affaire, voir Ruddy, Stephan, La portée de l'arbitrage de l'Alabama, *ibid.*, pp. 53–56.

¹⁰⁸ Pour les notions, à l'époque, de bons offices, de médiation et d'arbitrage voir notamment Arnaud, Emile, *L'organisation de la Paix*, Berne, 1899, pp. 49–50 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 470). Quant à la notion de bons offices dans la pratique suisse, cf. Bindschedler-Robert, Denise, Les bons offices dans la politique étrangère de la Suisse, dans *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern–Stuttgart, 1975, pp. 679–691; Stamm, Konrad W., *Die guten Dienste der Schweiz. Aktive Neutralitätspolitik zwischen Tradition, Diskussion und Integration*, Bern–Frankfurt, 1974; et Probst, Raymond, *Die guten Dienste der Schweiz*, dans *Annuaire de l'Association suisse de science politique*, 1963, pp. 21–49.

¹⁰⁹ Voir *Tableau II*. Ce tableau, qui n'a pas la prétention d'être exhaustif, a été établi grâce à des données éparses dans les fonds des Archives fédérales, qui ne sont que partiellement utilisées dans les ouvrages qui seront cités en relation avec l'arbitrage.

lon les cas, le Conseil fédéral, le Président de la Confédération, le Tribunal fédéral ou son président, ou certains membres du corps diplomatique et consulaire étaient désignés par les parties au différend, ou par un Etat tiers avec le consentement des parties, pour remplir la fonction d'arbitre ou pour désigner les membres d'une cour arbitrale.¹¹⁰ Par exemple dans le différend chilo-américain (1892–1904),¹¹¹ ce fut le Brésil qui proposa de constituer un tribunal arbitral dans lequel siégerait la Suisse, «notre vénérable sœur république dont l'action pacifique s'est manifestée dans bien des circonstances».¹¹²

Dans quelle mesure, et pour quelles raisons la Suisse a-t-elle répondu favorablement aux propositions d'arbitrage qui lui furent soumises?

Berne accepta six cas d'arbitrage entre 1890 et 1892. Ce nombre élevé s'explique probablement, en partie, par le rayonnement international des Conseillers fédéraux Numa Droz et Louis Ruchonnet, par leurs convictions pacifistes, leur esprit d'entreprise et de collaboration, leur rôle actif dans l'élaboration d'une législation intérieure; ce sont là autant de facteurs qui permirent à la Suisse de coopérer activement dans de nombreux domaines de la vie internationale.¹¹³

¹¹⁰ Pour la notion de cour arbitrale, voir Arnaud, *op. cit.*, p. 24. Ce fut au cours de la Première Conférence de La Haye en 1899 que fut signée une convention relative au règlement pacifique des conflits internationaux, convention révisée à la Deuxième Conférence de La Haye en 1907. Cf. de La Pradelle, Albert, *La Paix moderne (1899–1945). De La Haye à San Francisco*, Paris, 1947, pp. 157–171.

¹¹¹ Ce différend portait sur des réclamations réciproques à la suite d'actes commis lors de la guerre entre le Chili et le Pérou. Le président de la Confédération, Adrien Lachenal, fut chargé de nommer un tiers arbitre dans la commission arbitrale. Il désigna le Ministre suisse à Washington, Alfred de Claparède (Lachenal à Gobat, 9 juin 1894, AF, E 2, Archivnr. 98). Pour le déroulement de l'affaire, voir de Claparède à Droz, 2 février 1892; de Claparède à Lachenal, 25 novembre 1893; et de Claparède à Lachenal, 21 janvier 1894 (AF, E 2, Archivnr. 105). Voir aussi Stuyt, A. M., *A survey of international arbitration 1794–1970*, Leiden, 1972, no. 173; et La Fontaine, Henri, Histoire sommaire et chronologique des arbitrages internationaux (1794–1900), extrait de la *Revue de Droit international et de législation comparée*, t. IV, 1902, p. 54.

¹¹² Cité dans de Claparède à Droz, 26 janvier 1892 (AF, E 2, Archivnr. 105). Le Brésil ne fut pas en mesure de faire partie du tribunal arbitral à cause d'un différend de frontière qui l'opposait à l'Argentine.

¹¹³ Voir Droz, Numa, Louis Ruchonnet, dans *Etudes et portraits politiques*, pp. 372–373; et Aubert, Jean-François, Numa Droz, dans *Figures neuchâtelaises du XIXème siècle*. Conférences publiques données en hiver 1960–1961, Neuchâtel, 1961, note 57, p. 77.

Tableau II

La participation de la Suisse à l'arbitrage international (1890—1903)

<i>Etats en cause</i>	<i>Dates</i>	<i>Objet du litige</i>	<i>Arbitre ou tribunal arbitral</i>
Congo c/ Portugal	7.2.1890 — 25.5.1891	différend de frontière	Conseil fédéral (n'a pas eu à intervenir)
Grande-Bretagne, Etats-Unis c/ Portugal	13.8.1890 — 29.3.1900	concession de chemin de fer (Delagoa)	J. Blaes, A. Heussler, Ch. Soldan
France c/ Venezuela	24.2.1891 — 30.12.1896	déni de justice (Affaire Fabiani)	A. Lachenal (Président de la Confédération)
France c/ Grande-Bretagne *	11.3.1891 — 8.4.1904	pêcheries de Terre-Neuve	A. Rivier
Chili c/ France	23.7.1892 — 5.7.1901	vente de guano	A. Soldati, H. Lienhard, H. Hafner (Président du Tribunal fédéral)
Chili c/ Etats-Unis *	7.8.1892 — 9.4.1904	réclamations réciproques pour dommages de guerre	A. de Claparède
Chili c/ France, Grande- Bretagne, Pérou	24.3.1894 — 20.10.1900	répartition de sommes d'argent entre créanciers (Affaire Dreyfus)	H. Hafner, J. Morel, A. Soldati
Chili c/ France, Grande- Bretagne, Pérou	5.11.1894 — 8.1.1901	suite de l'Affaire Dreyfus	H. Hafner, A. Soldati, H. Lienhard
Colombie c/ Grande-Bre- tagne	31.7.1896 — 17.10.1899	construction de chemin de fer (Antioquia)	E. Rott, L. Weber, P. Weissenbach
Etats-Unis c/ Grande-Bre- tagne	8.2.1896 — 27.12.1897	pêcheries de phoques (mer de Behring)	A. Deucher (Président de la Confédération)
Autriche c/ Hongrie *	25.1.1897 — 18.6.1902	différend de frontière (Meerange)	J. Winkler
Brésil c/ France	10.4.1897 — 1.12.1900	différend de frontière (Guyane)	Conseil fédéral
Chili c/ Etats-Unis *	22.11.1900 — 19.9.1903	interprétation d'un traité de commerce et d'amitié	J. Winkler (Président du Tribunal fédéral)
Italie c/ Pérou	24.5.1897 — 18.6.1901	réclamations réciproques	J. B. Pioda

* Indique qu'un seul des membres de la commission arbitrale était suisse

Le Conseil fédéral répondit presque toujours favorablement aux propositions d'arbitrage qui lui étaient adressées, parce qu'il percevait sa disponibilité dans ce domaine comme un devoir moral et un service à rendre aux autres Etats, même s'il n'arrivait que rarement que des questions de grande envergure lui soient soumises. C'est ainsi qu'en 1892 Droz, alors Chef du Département des Affaires étrangères qu'il dirigeait depuis 1887, demanda l'avis du Département de Justice et Police sur la demande d'arbitrage soumise par la France dans le différend qui l'opposait au Vénézuëla.¹¹⁴ Il reçut la réponse suivante de Ruchonnet:

«Bien que de telles missions, sans profit immédiat pour le pays, ne soient pas sans inconvénients, il est, croyons-nous, du devoir des Etats civilisés de se prêter à ce genre de services internationaux. Moins qu'un autre pays la Suisse pourrait refuser le rôle honorable et pacifique que lui offre l'arrangement franco-vénézuélien.»¹¹⁵

Toutefois lorsqu'un mandat d'arbitrage avait un caractère général dont on ne pouvait pas prévoir les implications, le gouvernement suisse se montrait réservé. C'est ainsi, par exemple, que le Conseil fédéral refusa d'accepter le mandat d'arbitre subsidiaire après l'Angleterre, que le traité général d'arbitrage du 28 mai 1902 entre le Chili et l'Argentine avait prévu de lui confier.¹¹⁶

Dans quelle mesure la Suisse était-elle disposée à recourir à l'arbitrage pour elle-même? Il convient de distinguer ici entre le principe du recours à l'arbitrage, tel qu'il est formulé dans un traité permanent d'arbitrage, par exemple, et le recours effectif à cette procédure dans un cas d'espèce.

¹¹⁴ Ce différend est mieux connu sous le nom d'Affaire Fabiani: un citoyen français, Antoine Fabiani, fut dépouillé de presque toute sa fortune à la suite de dénis de justice dont s'étaient rendu responsables les autorités administratives et judiciaires du Vénézuëla. Cf. *Affaire Fabiani. Exposé sommaire des faits (d'après les mémoires en partie)*, Genève, 1895 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 591). Voir aussi La Fontaine, Henri, *op. cit.*, p. 56; La Fontaine, Henri, *Pasicrisie internationale. Histoire des arbitrages internationaux*, Berne, 1902, pp. 343–368; et Stuyt, *op. cit.*, no. 165.

¹¹⁵ Le Chef du Département de Justice et Police poursuivait en faisant remarquer qu'il «aurait préféré que la mission fût confiée au Conseil fédéral plutôt qu'au Président de la Confédération, puisque ce dernier n'est pas une autorité distincte capable de prendre une décision en dehors du Conseil fédéral». Cf. Ruchonnet à Droz, 24 octobre 1892 (AF, E 2, Archivnr. 100) et ci-dessus, note 66.

¹¹⁶ Deucher à Choffat, 8 juin 1903 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 604).

Les dossiers étudiés montrent que la Confédération était favorablement disposée à accepter le principe de l'arbitrage, prenant même l'initiative, comme en 1883, lorsque le Conseil fédéral, probablement influencé par Ruchonnet alors à la tête du Département politique, entreprit les démarches nécessaires en vue de conclure un traité permanent d'arbitrage avec les Etats-Unis. La durée de ce traité était prévue pour trente ans. Les négociations, qui au départ avaient de fortes chances d'aboutir, furent interrompues par le décès du Secrétaire d'Etat américain Frehinghyen et les tentatives successives qui se poursuivirent jusqu'en 1896 demeurèrent infructueuses.¹¹⁷ Il semble que la responsabilité de cet échec incombât aux Etats-Unis: pour quelles raisons ne donnèrent-ils pas de suite à la proposition suisse, bien que celle-ci émanât d'une république et non d'une monarchie? L'application de la doctrine de Monroe nous laisse supposer que les Etats-Unis souhaitaient ne pas se lier afin de pouvoir agir plus librement dans leurs négociations avec certains pays d'Amérique latine, en vue de la réunion d'un congrès panaméricain, et notamment en ce qui concernait le règlement de la question du Venezuela. Leurs sympathies allaient plutôt vers la conclusion d'un traité d'arbitrage général avec l'Angleterre, puissance mondiale à l'égard de laquelle un tel traité aurait eu l'avantage d'une application pratique immédiate dans certaines questions de frontière qui opposaient les deux Etats.

Si l'on aborde maintenant les cas d'espèce, force est de constater que la Suisse ne recourut que très rarement à l'arbitrage pour régler ses propres contentieux avec l'étranger. C'est ainsi, par exemple, que pour la période qui nous occupe, elle n'en fit pas usage pendant plus de vingt ans (de 1886 à 1909).¹¹⁸ On doit donc reconnaître que tout en étant favorable au principe de l'arbitrage,¹¹⁹

¹¹⁷ Pioda à Lachenal, 18 juin 1896, une copie de cette lettre se trouve dans AF, E 2200 Paris 1, Bd. 390; Moch, Gaston, *Histoire sommaire de l'Arbitrage permanent*, Monaco, 1910, pp. 55-56; et RG, 1890, pp. 3-5.

¹¹⁸ Voir Stuyt, *op. cit.*, nos. 107, 143, 295, 400, 404 et 424.

¹¹⁹ On ne peut manquer de rappeler à ce propos le rôle considérable qu'a joué, sur le plan interne, le principe de l'arbitrage dans la lente édification de la Suisse au cours du temps: élément quasi congénital de la Confédération helvétique, cette procédure était prévue dès le 13^{ème} siècle dans presque tous les traités entre cantons afin de régler les litiges qui pourraient surgir entre eux; voir Lasserre, David, *Etapes du fédéralisme. L'expérience suisse*, Lausanne, 1954, ainsi que du même auteur, *Alliances Confédérales 1291-1815*, Zurich, 1941. Se référer aussi au chapitre consacré à la Suisse par Pierre Lalive, dans *Le droit de l'arbitrage en Europe*, Paris, 1981, pp. 43-45.

une certaine réticence était néanmoins répandue dans les sphères politiques dirigeantes quant au recours à cette procédure pour soi-même. Dans un discours prononcé lors de la première séance de la Conférence interparlementaire, parlant du peuple suisse où régnaient des tendances très favorables à l'arbitrage entre nations, Droz précisait les limites de cette solution:

«Si par exemple une ou plusieurs puissances croyaient mettre en question la neutralité de la Suisse, je crois que nous ne consentirions pas à soumettre cette contestation à un tribunal d'arbitrage, car notre neutralité repose non seulement sur l'adhésion de l'Europe, mais sur notre libre volonté, c'est une émanation de notre souveraineté, une partie de notre droit d'existence, et plutôt que d'y laisser porter atteinte, notre peuple se lèverait comme un seul homme pour défendre sa souveraineté les armes à la main.»¹²⁰

Cette citation semble prouver que la disponibilité de la Suisse en matière d'arbitrage avait ses limites, notamment sur le point très sensible de la neutralité, et s'appliquait plus volontiers à autrui qu'à elle-même. L'affirmation de Droz démontre ainsi que le Conseil fédéral suivait en fait la tendance générale des autres Etats, qui reléguèrent le recours à l'arbitrage à des conflits secondaires. Sans doute Droz voulait-il que la Suisse soit ouverte à l'arbitrage international, mais il constatait aussi que la course aux armements ne lui permettait de garder son indépendance que grâce à son armée. Ce débat sera d'ailleurs repris lors de la préparation de la participation suisse à la Conférence de La Haye, comme nous le verrons plus loin.¹²¹

Quel est le pays qui eut le plus souvent recours à l'arbitrage de la Suisse et pour quelles raisons? Si nous analysons le tableau II nous constatons que c'est très certainement la France. Etat voisin, à la tête d'un vaste empire colonial, la France était souvent confrontée à des litiges concernant la défense de ses sujets à l'étranger et l'établissement des frontières de cet empire. Pour régler de tels litiges, l'intervention d'un Etat tiers était souvent souhaitable. L'attitude favorable de la France à l'égard des bons offices, de la médiation et de l'arbitrage fut particulièrement évidente lors des travaux de la Première Conférence de La Haye, où elle se prononça en faveur du ca-

¹²⁰ Discours de bienvenue prononcé par N. Droz, Conseiller fédéral, dans la première séance de la Conférence interparlementaire de Berne, le 29 août 1892, s.l.n.d.

¹²¹ Cf. *infra*, p. 89.

ractère obligatoire du recours à ces institutions.¹²² En revanche, l'Allemagne ne s'adressa que pendant l'Entre-deux-guerres à la Suisse pour régler ses différends. Avant la Première Guerre mondiale son recours à l'arbitrage était d'ailleurs extrêmement limité et son attitude face à cette pratique plutôt négative. A la Première Conférence de La Haye les délégués allemands n'acceptèrent pas le principe du recours aux bons offices, à la médiation ou à l'arbitrage, même facultatif, en cas de conflits. Ils étaient d'avis qu'il fallait laisser aux Etats la liberté de continuer leurs expériences individuelles selon les conditions de chaque pays.¹²³ L'Allemagne considérait en outre que la pratique de l'arbitrage embrouillerait la question de la responsabilité dans les différends internationaux, en permettant à l'éventuel agresseur d'échapper au jugement; l'arbitrage constituerait alors une menace plutôt qu'une garantie pour la Paix mondiale.¹²⁴

S'acquitter de la tâche d'arbitre sans léser ni vexer l'une des parties en présence posait inévitablement des problèmes. Comment la Suisse essayait-elle de surmonter ces obstacles? Un cas qui reflète bien la multiplicité des démarches entreprises à cette fin par le Conseil fédéral est l'affaire Fabiani, dont il a déjà été question.¹²⁵ En janvier 1893, Adrien Lachenal, premier Conseiller fédéral genevois, succédant à Numa Droz aux Affaires étrangères, hérita des deux différends qui opposaient la France au Vénézuëla (affaire Fabiani)¹²⁶ et au Chili (affaire du guano).

L'activité qu'il déploya pour s'acquitter de sa tâche fut énorme. Soucieux d'étudier les deux affaires «de façon que la décision du Conseil fédéral puisse affronter la critique des savants du droit international et être approu-

¹²² Les instructions du Ministre des Affaires étrangères, Théophile Delcassé, quant à l'arbitrage étaient assez générales, ce qui donna beaucoup de liberté aux délégués français. Cf. Delcassé à la Délégation française . . . , 10 juin 1899, dans *Documents diplomatiques français* (1), XV, pp. 363–364, no. 212. Voir aussi Rapport de Odier au Conseil fédéral, septembre 1899, pp. 13–14 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 462).

¹²³ Rapport d'Odier au Conseil fédéral, septembre 1899, pp. 8–9 et 13 (AF, *ibid.*).

¹²⁴ Bülow à Münster, 3 juin 1899, dans *Die grosse Politik der europäischen Kabinette, 1871–1914*, Berlin, 1926–1927, XV, pp. 242–244, n. 4280.

¹²⁵ Voir *supra*, note 114.

¹²⁶ Voir Lachenal à Ruchonnet, 18 juillet 1893 (AF, E 2, Archivnr. 106).

vée généralement»,¹²⁷ Lachenal resta constamment en contact avec Virgile Rossel, alors professeur de droit à l'Université de Berne,¹²⁸ collabora avec le Département fédéral de Justice et Police,¹²⁹ correspondit avec le Consul général de Suisse à Bruxelles, A. Rivier,¹³⁰ organisa une conférence pour discuter la procédure à suivre,¹³¹ rencontra Fabiani,¹³² et d'autres témoins.¹³³ En outre, en 1895, sur le conseil du ministre de Suisse en France, Ch. Lardy,¹³⁴ Lachenal demanda à l'ingénieur suisse résidant à Paris, Ch. d'Espine, qui s'apprêtait à faire un voyage d'affaires au Vénézuëla, d'enquêter sur les causes de la remise de leurs passeports aux représentants diplomatiques de la France et de la Belgique . . . ainsi que, du même coup, sur les possibilités d'émigration et de commerce pour la Suisse!¹³⁵ Lardy, en utilisant un langage biblique, recommanda à d'Espine «la prudence du serpent et la douceur de la

¹²⁷ Lachenal à Rivier, 12 août 1893 (AF, *ibid.*).

¹²⁸ Virgile Rossel fut nommé «juriste délégué», cf. PVCF, 18 août 1893 (AF, E 2, Archivnr. 109).

¹²⁹ Lachenal à Ruchonnet, 18 juillet 1893 (AF, *ibid.*).

¹³⁰ Alphonse Rivier, auteur de plusieurs ouvrages sur le droit international, était recteur de l'Université de Bruxelles et Président de l'Institut de droit international.

¹³¹ Conférence entre Lachenal, Rossel et Carlin, 1er février 1895 (AF, E 2, Archivnr. 109).

¹³² Entretien de Lachenal avec Fabiani, impressions personnelles, 14 février 1895 (AF, *ibid.*).

¹³³ Notes de Lachenal sur l'affaire Fabiani, 14 mars 1895, et conversation avec Barrère, 8 mai 1895 (AF, *ibid.*).

¹³⁴ Parmi ses immenses compétences et ses innombrables activités figure celle de représentant, avec Hilty et Rott, de la Suisse à la Cour permanente d'arbitrage de La Haye, cf. Lardy à Hauser, 31 décembre 1900 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 617). Dès 1904, Lardy exerça aussi à plusieurs reprises le rôle d'arbitre international. A ce sujet, voir Thévenaz, Henri, La contribution de Charles-Edouard Lardy à l'arbitrage international, dans *Recueil d'Etudes de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Genève, 1968, pp. 743–769; et Stuyt, *op. cit.*, no. 275, 301 et 312.

¹³⁵ Sur l'affaire Fabiani et l'expulsion des diplomates français et belge, voir d'Espine à Lachenal, 14 décembre 1895 (AF, E 2, Archivnr. 109). Pour des renseignements concernant les possibilités suisses d'émigration et de commerce au Vénézuëla, voir d'Espine à Lachenal, 4 février 1896 (AF, 2001 (A), Archivnr. 591).

colombe», à cause des risques qu'encourait le juge «de prendre des informations à l'insu des parties».¹³⁶ Ce cas illustre, à sa manière, l'insuffisance des renseignements qui parvenaient au Conseil fédéral à travers le réseau diplomatique et consulaire et les efforts entrepris pour combler cette lacune.¹³⁷

Les arbitrages de la Suisse ne furent pas toujours perçus favorablement, même en France. On doutait parfois de l'impartialité de l'arbitre. C'est ainsi qu'en 1897, lors de pourparlers d'arbitrage pour régler un conflit entre la France et le Brésil au sujet de la Guyane, les milieux coloniaux français accusèrent le Ministère des affaires étrangères de favoriser trop souvent «les prétentions si injustifiées de la Suisse à monopoliser les bénéfices moraux et matériels des institutions internationales».¹³⁸ Une convention entre le Brésil et la France fut tout de même signée à Rio de Janeiro le 10 avril 1897 qui désigna la Suisse comme arbitre.¹³⁹ La sentence prononcée à Berne le 1er décembre 1900 confirma l'interprétation donnée, dans cette dispute, par le Brésil. Le Conseil fédéral fut alors accusé¹⁴⁰ d'avoir favorisé le Brésil en raison de son désir de développer ses relations commerciales avec l'Amérique du Sud. En revanche, le Brésil manifesta sa vive satisfaction pour le jugement rendu par la Suisse.¹⁴¹ On peut se demander jusqu'à quel point la satisfaction du Brésil comme les récriminations de la France étaient fondées en l'espèce.

Malgré les difficultés rencontrées et les critiques soulevées par les autorités suisses lors de leurs enquêtes ou de la prononciation de leurs sentences, l'arbitrage fut perçu comme une obligation morale qu'il fallait remplir en tant

¹³⁶ Lardy à d'Espine, 25 avril 1895 (AF, E 2, Archivnr. 109).

¹³⁷ Les efforts de Lachenal furent toutefois couronnés par une sentence qui fut qualifiée de «document de la plus haute valeur internationale», voir La Fontaine, *Pasricrisie*, *op. cit.*, pp. 344–345.

¹³⁸ Lardy à Deucher, 13 mai 1897; la Politique coloniale, 13 mars 1897 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 569).

¹³⁹ Lardy à Deucher, 13 mai 1897 (AF, *ibid.*).

¹⁴⁰ Lardy à Brenner, 15 janvier 1901 (AF, *ibid.*).

¹⁴¹ Raffard à Hauser, 4 décembre 1900 (AF, *ibid.*) et le Consul de Suisse à Rio de Janeiro à Brenner, 20 août 1901 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 1319).

que petit Etat «membre utile de la Société des Nations» [sic!].¹⁴² Ce fut ainsi un domaine qui permit aux rêves et à l'imaginaire de faire leur chemin. Le Ministre Lardy dans une note confidentielle, écrite au moment où il était question d'une éventuelle nomination de l'ancien conseiller fédéral Droz au poste de Gouverneur général de la Crète,¹⁴³ laissa aller sa plume, transporté par la vision d'une grandeur future pour son pays:

«J'avais vaguement rêvé dans cette mission le commencement d'une ère fort honorable pour notre pays, quand je me rappelle le premier arbitrage où un Suisse a pris part à côté d'autres arbitres et que je constate combien le rôle de notre pays comme arbitre international est devenu considérable et presque professionnel, je m'étais demandé si nous ne pourrions pas rendre au monde et à la cause de la paix le service de fournir aux grandes puissances les hommes pour occuper les postes qui, sans être dangereux et compromettants, ne doivent être dans les mains d'aucune grande puissance; j'entrevois déjà, dans un certain avenir, la Crète, Constantinople, Panama, Suez, Gibraltar, confiés à des Suisses au nom du droit international et dans l'intérêt de la paix générale... Nous pourrions servir à la réalisation, sur certains points, de cet accord pacifique, nous n'aurions rien à y perdre, puisque nous aurions une occasion de fournir des fonctionnaires, des administrateurs divers, quelques officiers qui auraient renforcé nos cadres militaires de carrière sans rien nous coûter, en même temps que d'acquérir des débouchés commerciaux sans avoir la responsabilité de ces embryons de colonies...»¹⁴⁴

Ce grand rêve du ministre Lardy, toutes les promesses que laissait entrevoir le comportement de la Suisse dans le domaine de l'arbitrage, allaient-ils trouver en 1899, à la Première Conférence de La Haye, une occasion de se réaliser? Il semble qu'au contraire, certains réflexes négatifs se font alors jour qui

¹⁴² Rivier à Lachenal, 4 novembre 1893 (AF, E 2, Archivnr. 106); il s'agissait en outre d'une procédure qui avait l'avantage de protéger les Petits contre les appétits extérieurs. N'est-il pas ainsi frappant de voir apparaître clairement dans certains documents de cette fin de siècle l'idée, promise à un long avenir, de la protection des petits Etats par le droit dont les règles imposent des contraintes aux grandes puissances? C'est ce qu'affirmera, par exemple, beaucoup plus tard, Max Petitpierre: «Les petites nations ne peuvent trouver une sécurité durable que dans le respect du droit», *Seize ans de neutralité active. Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945-1961)*, Neuchâtel, 1981, p. 199.

¹⁴³ Pour cette affaire, voir AF, E 2001 (A), Archivnr. 633.

¹⁴⁴ Lardy à Deucher, 14 juin 1897 (AF, *ibid.*).

paraissent exprimer, de la part de la Suisse, une jalouse protection de son monopole sur la Croix-Rouge comme de sa neutralité, et lui faire ainsi manquer une occasion que La Haye lui offrait peut-être. Voyons donc ce que nous indiquent les textes à ce propos.

3. La participation de la Suisse à la Première Conférence de La Haye

La Première Conférence de La Haye est remarquable dans la mesure où la Suisse y fut conviée au même titre que les grandes puissances.¹⁴⁵ Quelle fut la réaction du Conseil fédéral à la suite de l'invitation du Comte de Mouraiev de participer à une conférence visant à rechercher «les moyens de mettre un terme au développement progressif des armements et d'assurer à tous les peuples les bienfaits d'une paix réelle durable»? Quelle est l'attitude que la Suisse allait adopter face au désarmement et à l'arbitrage?¹⁴⁶

D'après certains représentants diplomatiques suisses à l'étranger l'invitation du Tsar fut reçue avec beaucoup de scepticisme et de politesse.¹⁴⁷ Aucun Etat européen ne pouvait véritablement refuser de se faire représenter à une telle conférence étant donné que l'initiative émanait d'une grande puissance. De toute façon il était convenu que toute question politique serait bannie des discussions. La circulaire du Tsar stipulait en effet: «Toutes les questions concernant les rapports politiques des Etats et l'ordre des choses établi par les traités comme en général toutes les questions qui ne rentreront pas directement dans le programme adopté par les cabinets devront être absolument

¹⁴⁵ N'ayant pas de représentation diplomatique à Saint-Petersbourg, le Saint-Siège ne fut pas invité à la conférence. Il fit toutefois remarquer que la Suisse se trouvait dans la même situation et qu'elle y avait été conviée. Pour un débat concernant la représentation du Pape à la Conférence, voir Lardy à Müller, 8 février 1899; Roth à Müller, 9 février 1899; et Carlin à Müller, 11 février 1899 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 461).

¹⁴⁶ Pour une étude détaillée de la participation des petits Etats à la Conférence de La Haye, voir Luethi, Rudolf, *Die europäischen Kleinstaaten und die Haager Friedenskonferenz von 1899*, Winterthur, 1954; et Dülffer, Jost, *Regeln gegen den Krieg? Die Haager Friedens Konferenzen 1899 und 1907 in der internationalen Politik*, Berlin, 1981, pp. 184-202.

¹⁴⁷ Concernant les réactions des milieux diplomatiques de Paris et de Vienne, cf. Boissier à Ruffy, 5 septembre 1898; et Du Martheray à Ruffy, 8 septembre 1898 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 461).

exclues des délibérations de la conférence.»¹⁴⁸ Au nom du Conseil fédéral, le Président de la Confédération Ruffy approuva explicitement l'idée pacifiste exprimée dans la circulaire du Tsar :

«Par sa situation géographique au milieu de quatre grandes puissances, par son rôle d'Etat neutre au centre de l'Europe si formidablement armée, la Suisse est naturellement portée à redouter la guerre qui pourrait, malgré ses efforts, transporter ses horreurs sur son territoire. Une paix universelle solide et durable répondrait au contraire à ses aspirations constantes et rien de ce qui peut tendre vers ce but ne saurait lui être indifférent. Le gouvernement helvétique salue donc avec bonheur la grande et belle initiative prise par sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies; il fait des vœux pour que cette noble entreprise porte ses fruits pour le grand bien de tous les peuples et il est prêt à apporter dans ce but sa modeste collaboration.»¹⁴⁹

Ce consentement fut toutefois assorti d'une réserve touchant à la défense nationale. Ruffy affirmait que la Suisse n'était pas un Etat militaire et que les deux cent mille hommes de milice qui composaient son armée représentaient un minimum indispensable à la défense de sa neutralité. Le Conseil fédéral entérina la proposition Ruffy tout en modérant le dernier propos concernant la défense nationale.¹⁵⁰ A la suite des réponses reçues des différents gouvernements conviés, le Cabinet de Saint-Petersbourg s'empressa de faire connaître les thèmes de discussion de la conférence.

Deux questions principales, dans le programme du Tsar, attirèrent l'attention du Conseil fédéral: la non-augmentation des effectifs des forces armées ainsi que des budgets militaires, et l'application de la Convention de Genève de 1864 aux guerres maritimes. Le programme comprenait encore six autres propositions concernant les nouvelles technologies dans le domaine des armements, la neutralisation des navires chargés du sauvetage des naufragés, la révision de la déclaration des lois et coutumes de la guerre élaborée par la Conférence de Bruxelles de 1874 (et demeurée non-ratifiée) et «l'acceptation des principes de l'usage des bons offices, de la médiation et de l'arbi-

¹⁴⁸ De Stalewski à Müller, 4–6 janvier 1899 (AF, *ibid.*).

¹⁴⁹ Proposition de Ruffy au Conseil fédéral, 24 septembre 1891 (AF, *ibid.*).

¹⁵⁰ PVCF, 30 septembre 1898 (AF, *ibid.*).

trage facultatif...»¹⁵¹ Il n'était pas question pour la Suisse d'envisager une limitation des armements sous l'effet d'une pression des milieux pacifistes qui s'était aussitôt manifestée dans le pays.¹⁵² Le Conseil fédéral avait la charge constitutionnelle de veiller à l'indépendance et à la souveraineté de la Confédération et n'entendait pas accorder à un forum de puissances un droit de regard sur les questions relatives à sa défense nationale. En sa qualité d'Etat souverain, la Suisse réaffirmait son droit à une liberté d'action totale dans le domaine militaire. Mais en même temps, la Suisse semblait prête à coopérer, dans les limites de ses possibilités, au maintien et au renforcement de la paix européenne. On reconnaît donc ici une certaine ambivalence dans le comportement des autorités suisses, prises, comme dans les questions relatives à l'arbitrage, entre le double désir de conserver intacte la souveraineté nationale et la volonté de contribuer à la promotion de la paix.

En vue de préparer sa participation à la Conférence de La Haye, le Conseil fédéral concentra ses efforts sur la question de la réduction des armements et de la limitation du budget militaire, ainsi que sur la révision de la Convention de Genève.¹⁵³ Le Département militaire fut donc invité à se prononcer à ce sujet. Le Chef de l'Etat-Major, A. Keller, exprima son opposition à la non-augmentation des effectifs des forces armées et à la réduction des dépenses militaires. Il convient de rappeler qu'en 1897, devant son infériorité militaire vis-à-vis de ses voisins, la Suisse avait promulgué de nouvelles lois militaires prévoyant l'augmentation des effectifs de la cavalerie, une nouvelle organisation des corps de troupes de l'artillerie et la réorganisation de l'infanterie de Landwehr.¹⁵⁴ Keller prouva par une statistique que les dépenses militaires de la Suisse étaient bien plus faibles que celles de ses

¹⁵¹ *Ibid.*, pp. 5–7.

¹⁵² Les milieux pacifistes suisses accueillirent favorablement l'initiative du Tsar parce qu'ils voyaient en elle le couronnement de leurs efforts. Pour leurs propositions au Conseil fédéral, voir Brenner au Conseil fédéral, 16 mars 1899; et la Société suisse de la Paix à Müller, 17 avril 1899 (AF, *ibid.*).

¹⁵³ Deux ans auparavant, le Chef du Département des Affaires étrangères, Lachenal, avait demandé oralement et confidentiellement à ses ministres de rédiger un projet de déclaration de neutralité dans le cas d'une guerre éventuelle entre les puissances voisines de la Suisse. Voir Bourcart à Lachenal, 16 novembre 1895; Roth à Lachenal, 25 novembre 1895; et Lardy à Lachenal, 28 novembre 1895 (AF, E 2, Archivnr. 528).

¹⁵⁴ RO, vol. 16. pp. 141, 143 et 256.

voisins.¹⁵⁵ Il soulignait en outre :

«Ueberhaupt sind es ja nicht die kleinen Staaten, deren Militärausgaben den Weltfrieden bedrohen, denn die Kleinen sehen sich ausschliesslich auf die Abwehr beschränkt und würden auch bei proportional wesentlich erhöhtem Heeresbudget noch immer keinerlei Gefahr für die Friedensbestrebungen der Grosstaaten bilden. Eine Limitierung der Streitkräfte und der Militärausgaben hat daher (vom Standpunkte der Friedensbestrebungen aus) nur bei den Grosstaaten wirklichen Wert und wirkliches Gewicht, die Mächte zweiten und dritten Ranges könnten mit solchen Beschränkungsregeln ohne Gefahr verschont werden.»¹⁵⁶

Quant à la proposition du Tsar concernant l'extension aux guerres maritimes des principes de la Convention de Genève, le Conseil fédéral, sous l'impulsion du président du Comité international de la Croix-Rouge, G. Moynier, conseilla de soumettre en même temps la révision de ladite Convention, dont la nécessité avait déjà été reconnue en 1868. Moynier n'appréciait pas que la Russie ait inclus dans son projet de programme la révision de la Convention de Genève :

«J'y vois en effet un indice inquiétant pour la suite de cette affaire et je crains que, si la Suisse ne se hâte pas de l'évoquer à elle [*sic*, elle-même?], elle lui échappe.»¹⁵⁷

Il invitait donc le Conseil fédéral à agir par voie diplomatique en vue de convoquer une conférence internationale sur la révision de la Convention de Ge-

¹⁵⁵ Cette statistique rapportait : «Auf Grundlage unserer neuerlichen Berechnung geben pro Kopf der Bevölkerung aus: für Armee und Flotte: Frankreich 23.2 Fr.; Deutschland 16.6 Fr.; Oesterreich 9.7 Fr.; Italien 10.79 Fr.; für die Armee 1899: Schweiz 7.90 Fr.» (Keller à Ruffy, 22 février 1899, AF, E 27, Archivnr. 19850).

¹⁵⁶ *Ibid.*, pp. 2-3.

¹⁵⁷ Moynier à Graffina, 17 janvier 1899 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 461); voir aussi Moynier, G., *La révision de la Convention de Genève. Etude historique et critique, suivie d'un projet de Convention révisée*, Genève, 1898. Le Conseil fédéral répliqua qu'il s'était trouvé dans l'impossibilité de prendre l'initiative de cette révision à cause de la conférence antianarchiste et de celle du désarmement qui occupaient la scène internationale. Voir Müller au CICR, 18 janvier 1899 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 462).

nève. Le débat avait d'ailleurs été repris par les officiers supérieurs du corps de santé de l'armée suisse, par l'Etat-Major¹⁵⁸ et par le Comité international de la Croix-Rouge.¹⁵⁹

La conférence se déroula à La Haye¹⁶⁰ du 18 mai au 19 juillet 1899 avec la participation de 26 Etats; tous étaient européens à l'exception des Etats-Unis, de la Chine et du Japon.¹⁶¹ La Suisse était représentée par le Colonel A. Künzli (Conseiller national), par E. Odier (Conseiller national et Secrétaire du CICR),¹⁶² et par le Ministre Roth. Il est probable que le choix du Ministre Roth ait été dicté par la haute estime dont il jouissait auprès du gouvernement impérial.¹⁶³

Les principales instructions du Conseil fédéral pour la délégation suisse étaient les suivantes: ne pas signer de convention sans autorisation préalable, observer l'attitude qui convient à un Etat neutre, s'opposer à toute tentative de remettre en question le principe de la neutralité suisse.¹⁶⁴ Parmi ses

¹⁵⁸ Rapport du Colonel Bircher, mai 1892 [?]; Mémoire du Colonel Ziegler, *Zur Revision der Genfer Konvention vom 22. August 1864 (Memorial des eidgenössischen Oberfeldarztes)*, 3 décembre 1896 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 500).

¹⁵⁹ Parmi les projets du Comité international de la Croix-Rouge figurait l'extension de la révision de la Convention aux guerres terrestres et navales. L'initiative devait être prise par la Suisse, la «véritable gardienne de la Convention». Voir Moynier à Deucher, 4 mars 1897 (AF, *ibid.*).

¹⁶⁰ Le choix de la Suisse comme pays hôte ne sembla pas entrer en considération, son attitude à la conférence antianarchiste de Rome ayant déplu à certains gouvernements, en particulier à l'Allemagne. Voir Roth à Müller, 9 février 1899 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 461); Huber, Max, *op. cit.*, pp. 33 et 314.

¹⁶¹ Pour les Etats d'Amérique latine, seuls le Mexique et le Brésil furent conviés, mais il déclinaient l'invitation.

¹⁶² Moynier avait refusé pour des raisons de santé, cf. PVCF, 28 mars 1899 (AF, *ibid.*).

¹⁶³ Huber, délégué suisse à la II^{ème} Conférence de La Haye, rapporte dans ses mémoires un entretien qu'il eut avec le délégué allemand Zorn lors de la I^{ère} Conférence, en 1899. Avant le départ de la délégation allemande pour La Haye en 1899, le secrétaire des Affaires étrangères Bülow leur avait dit: «Wenn Sie in eine schwierige Lage kommen, ziehen Sie Oberst Roth ins Vertrauen.» Cf. Huber, *op. cit.*, p. 33.

¹⁶⁴ La Suisse fut contactée par d'autres Etats neutres (Suède-Norvège, Danemark) qui envisageaient éventuellement de soulever la question de la neutralité à la Conférence. Voir Carlin à Müller, 21 avril 1899; et Müller à Carlin, 24 avril 1899 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 461).

instructions spéciales on relève qu'une attention particulière devait être portée à la défense du principe constitutionnel du service militaire général et obligatoire; à l'extension des principes de la Convention de Genève par un texte remanié et non par des articles additionnels; à demander comme en 1874 que les droits des belligérants soient reconnus aux «populations qui se lèvent en masse pour la défense de la patrie»; à favoriser les principes des bons offices, de la médiation et de l'arbitrage facultatif pour prévenir les conflits armés.¹⁶⁵

Quels furent les résultats de la Conférence de La Haye pour la Suisse? Elle obtint que l'initiative de la convocation d'une conférence pour la révision de la Convention de Genève lui soit attribuée. La Confédération estimait qu'il lui appartenait de développer et de perfectionner l'œuvre qu'elle avait commencée en 1864.¹⁶⁶ Par contre elle essuya un net refus concernant la proposition de modifier les articles neuf et dix de la Déclaration de Bruxelles sur les droits des belligérants, malgré les efforts déployés par le Colonel Künzli qui prononça un discours enflammé sur les droits et devoirs des populations de se soulever en masse pour la défense de la patrie:

«Je ne vous demande qu'une innovation: ne punissez pas l'amour de la patrie, ne prenez pas des mesures rigoureuses contre les peuples qui se lèvent en masse pour la défense de leurs sols.»¹⁶⁷

Ce discours est aussi significatif de la volonté de défendre le sol national en recourant, si nécessaire, aux masses populaires, que de la méconnaissance, à l'étranger, du système de milice helvétique. La Suisse fut le seul Etat à ne pas ratifier la Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur

¹⁶⁵ Instructions de Müller aux délégués suisses, 6 mai 1899 (AF, *ibid.*).

¹⁶⁶ La Russie briguaît cette tâche humanitaire et ce ne fut qu'après des débats animés que le Conseil fédéral fut chargé de cette tâche. Rapport de Odier au Conseil fédéral, septembre 1899, p. 41 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 462).

¹⁶⁷ Dans son discours, le colonel Künzli s'était probablement inspiré d'une déclaration de 1875 du Chef du Département militaire, Welti. Cf. *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les résultats de la Conférence de La Haye, 22 mai 1900*, p. 88. Voir Discours du Colonel Künzli à la séance du 20 juin de la deuxième sous-commission de la IIème Commission, en annexe dans Künzli à Müller, 26 juin 1899 (AF, *ibid.*).

terre, qui aurait pu lui causer des problèmes dans ses rapports avec ses voisins.¹⁶⁸

La délégation suisse, en se rendant à La Haye, aspirait secrètement à ce que la Suisse fût désignée pour devenir le siège de la future Cour permanente d'arbitrage. Non seulement cet espoir fut déçu, mais le nom de la Suisse ne fut même pas évoqué pendant les débats, des arrangements préalables ayant été pris par la Russie en faveur des Pays-Bas. Il est certain que la Suisse eut à supporter, à cette occasion, les lourdes conséquences de l'assassinat sur son sol de l'Impératrice d'Autriche-Hongrie¹⁶⁹ et de son attitude stricte et intransigeante à la Conférence antianarchiste de Rome.¹⁷⁰

Ainsi la Suisse, qui avait fait tant d'efforts dans le domaine de l'arbitrage et du développement du droit international, manqua l'occasion de concrétiser, par l'implantation chez elle d'une institution internationale capitale à cet égard, ses profondes aspirations de «gardienne» du droit et de la paix dans le monde.

III. Aspects du commerce extérieur au tournant du siècle

Une partie importante de l'activité diplomatique, au cours des dernières décennies du XIXe siècle, concerne les échanges commerciaux internationaux. S'il est vrai que l'initiative privée joue un rôle déterminant dans les rapports commerciaux entre pays, celui de l'Etat en général et de ses diplomates en particulier ne l'est pas moins: ces derniers interviennent surtout dans le domaine douanier et, d'une manière plus générale, dans les questions portant sur les rivalités économiques internationales. C'est ainsi qu'on peut constater,

¹⁶⁸ AF, *ibid.*; Rapport Odier, *op. cit.*, p. 49.

¹⁶⁹ Voir PVCF, 1898 (AF, E 1004/194/3499, 3503–3504 et 3512).

¹⁷⁰ Roth à Hauser, 13 avril 1900 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 464).

dès le premier coup d'œil sur l'ampleur et les ramifications des dossiers, combien la diplomatie commerciale de la Suisse s'est nettement intensifiée, à la fin du siècle, sous l'influence de multiples facteurs. Nous n'évoquerons ici que deux des plus marquants qui, du reste, sont liés entre eux: c'est d'abord le perfectionnement du système des traités de commerce durant les années 1891–1895. Il s'agit là d'un système aux dimensions principalement européennes, et concernant des pays économiquement avancés. Un deuxième aspect de la diplomatie relative aux questions commerciales concerne, à la même époque, la conquête de nouveaux marchés extra-européens.

1. Du système des traités de commerce de 1891 à 1895

C'est surtout le besoin de stabilité dans les conditions des échanges commerciaux avec l'étranger qui a entraîné la plupart des pays européens à créer un réseau important de conventions commerciales. Si les premières conventions conclues par la Suisse avec la France et les Etats-Unis datent déjà des années 1860, l'ère des grandes conventions tarifaires ne commence qu'à partir des années 1881–1887.¹⁷¹ Le réseau des traités suisses comportait alors plusieurs types d'accords internationaux. Ces accords s'échelonnaient à tous les niveaux formels des engagements connus en droit international public, allant d'une simple note diplomatique garantissant la clause de la nation la plus favorisée, au traité de commerce détaillé, et négocié souvent durant des mois avant sa ratification par le Parlement.

Des *accords de forme simple*, se limitant en général à la clause de la nation la plus favorisée, furent conclus entre 1889 et 1898 par la Suisse avec la Belgique, la Bulgarie, la Norvège, le Portugal, la Roumanie, la Suède, la Turquie et avec quelques pays d'Amérique latine.¹⁷² Ces pays s'engageaient réciproquement à s'accorder tous les droits dont ils faisaient bénéficier des pays tiers. En revanche, dans les traités conclus avec les partenaires commerciaux les plus importants, un grand nombre de produits ne bénéficiaient pas uniquement de la clause de la nation la plus favorisée ou d'une franchise

¹⁷¹ La Suisse a conclu des traités de commerce avec l'Autriche-Hongrie (1868), l'Allemagne (1881), la France (1882), l'Italie (1883), l'Espagne (1883) et la Roumanie (1886).

¹⁷² On peut trouver, chaque année, dans le RG, un tableau de tous les traités de commerce suisses alors en vigueur.

douanière, mais étaient classés dans un *tarif dit conventionnel*, abaissant le tarif fixé par la loi sur les péages.¹⁷³

Or, en 1892, afin de retrouver son «autonomie douanière», le gouvernement français renonce soudain au renouvellement des traités de commerce qui le lient. Comme on le sait,¹⁷⁴ l'abandon par la France de la politique des traités de commerce marque le début d'une nouvelle grande vague de protectionnisme; ce renversement trouve principalement son origine dans une attitude de plus en plus hostile à l'article 11 du traité de Francfort de 1871, garantissant à l'Allemagne le bénéfice automatique de la clause de la nation la plus favorisée. Une des conséquences, sans doute la plus importante, de la modification complète de la politique commerciale française est alors l'écroulement subit en Europe de tout le système des traités de tarif. Par une espèce de réaction en chaîne, à peu près tous les traités de commerce sont dénoncés: l'Europe tout entière doit refondre les bases de son régime économique. Tandis que la France choisit ouvertement la voie du protectionnisme,¹⁷⁵ l'Allemagne et l'Autriche prennent en revanche le contre-pied, en pratiquant une politique favorable à la négociation de nouveaux traités de commerce et en invitant tous les pays européens à conclure des accords avec tarif conventionnel avantageux.¹⁷⁶ Coincée entre les uns et les autres, que doit faire la Suisse?

Face à cette évolution de l'environnement général du commerce international, il va en effet se poser, quant à l'orientation de sa politique commerciale

¹⁷³ On appelle «tarif conventionnel» l'ensemble des réductions tarifaires obtenu dans le cadre des traités de commerce et abaissant le tarif fédéral des douanes adopté dans la votation populaire du 18 octobre 1891 (FF, 1890, II, pp. 831–873; 1891, V, p. 517 s.).

¹⁷⁴ Cf. Poidevin, R., *Les relations économiques et financières entre la France et l'Allemagne de 1894 à 1914*, Paris, Armand Colin, 1969, pp. 93–106.

¹⁷⁵ Le Ministre Lardy consacre toute une série de lettres aux problèmes du protectionnisme français, cf. notamment les lettres datées des 20, 23, 26 et 27 janvier, des 13 et 16 février, du 17 mars et du 1er mai 1891 (AF, E 13 (B), 179–183); certains extraits de ces documents sont cités dans l'article de Philippe Gern, *Les origines de la guerre douanière franco-suisse (1891–1892)*, dans *Aspects des rapports entre la France et la Suisse*, Actes du Colloque de Neuchâtel, Metz, 1982, pp. 59–72. Paru aussi à la Baconnière, Neuchâtel, 1982.

¹⁷⁶ Cf. AF, E 13 (B), 155; pour une analyse basée sur des sources allemandes, cf. Weitowitz, R., *Deutsche Politik und Handelspolitik unter Reichskanzler Leo von Caprivi, 1890–1894*, Düsseldorf, Droste, 1978, pp. 88–107.

et douanière, toute une série de questions importantes au cours des années 1891–1895. Notre propos se borne à soulever ici quelques-uns des problèmes principaux de cette période — tels qu'ils nous apparaissent à travers les fonds des Archives —, période en vérité délicate où la Suisse affronte une guerre douanière avec la France et doit renégocier la quasi totalité de ses traités de commerce.

Dans cette situation qui bouleverse le commerce international, la Suisse s'interroge d'abord sur des questions d'ordre politique, c'est-à-dire concernant la politique générale européenne. Quelle position doit-elle adopter vis-à-vis de la France et vis-à-vis des autres Etats, et en particulier face aux réactions de ces derniers à l'égard du nouveau régime douanier français? Doit-elle rechercher un, ou même plusieurs alliés? Faut-il choisir entre le rapprochement de la zone économique constituée par les puissances de la Triple Alliance, ou accorder à la France des concessions douanières douloureuses et unilatérales? C'est ainsi que le ministre de Suisse à Paris, Lardy, propose à Droz que la Suisse se rapproche, en matière de politique commerciale, de la Belgique: «Il en serait tout autrement si nous avions un allié, et cet allié ne pourrait être que la Belgique.»¹⁷⁷ En revanche, il déclare quelques jours plus tard au ministre des affaires étrangères de France:

«Je n'ai pas besoin de vous dire qu'il n'est pas question d'une alliance quadruple de la Suisse, de l'Allemagne, de l'Autriche et de l'Italie au point de vue économique; nous tenons trop à notre indépendance politique pour entrer dans un Zollverein quelconque; seulement la force des choses amènera l'Allemagne à chercher à négocier avec nous un traité avec tarif détaillé venant se substituer au tarif franco-suisse; cela me paraît la marche naturelle indiquée par les situations et les intérêts en jeu; le marché suisse est pour l'Italie et l'Allemagne une perle de grand prix, et pour la gagner, les deux Etats sauront probablement faire les concessions indispensables.»¹⁷⁸

¹⁷⁷ Lardy à Droz, 20 janvier 1891 (AF, E 13 (B), 180); après avoir beaucoup réfléchi à la suggestion de Lardy d'envoyer quelqu'un à Bruxelles pour sonder les dispositions du gouvernement belge au sujet de représailles éventuelles contre la France, Droz arrive à la conviction que «... la Belgique ne remuera pas un doigt dans le sens indiqué». (Droz à Lardy, 23 janvier 1891, AF, E 2200 Paris 1/251).

¹⁷⁸ Cf. Lardy à Droz, 29 janvier 1891 (AF, E 13 (B), 180). A ce propos, mentionnons que la question des cartels douaniers apparaît fréquemment dans les fonds relatifs au commerce extérieur. Par ex. AF, E 13 (B), 217 ou 156–157.

Il paraît certain que la Suisse n'a jamais envisagé d'accepter le nouveau régime douanier français,¹⁷⁹ dès lors, en 1890/91, bien avant le déclenchement de la guerre douanière franco-suisse, la question se ramène à une redéfinition de la position suisse face aux autres Etats européens, à mesure que s'approche le moment de la dénonciation des traités conclus avec eux. Droz donne son avis à ce propos, tout en consultant les ministres de Suisse de Berlin, Paris, Rome et Vienne, dans les termes suivants :

« Il n'y a pas à se dissimuler les difficultés en présence desquelles notre pays va se trouver. Il s'agira, d'une part, de prendre attitude vis-à-vis des Etats de la triple Alliance qui nous offriront probablement, peut-être à bref délai, des négociations basées à peu près sur le maintien du statu quo : nous aurons à nous demander entre autres s'il nous convient de conclure avec ces Etats sans traiter en même temps avec la France, qui n'aurait plus, au cas contraire, le même intérêt à nous payer des concessions que nous aurions déjà accordées à des tiers. »¹⁸⁰

Il semble toutefois que les problèmes relatifs au choix d'un camp politique dans la configuration des forces en Europe ne se sont pas véritablement posés d'une façon catégorique ou théorique.

¹⁷⁹ Et en particulier le tarif minimum français comme base de discussion pour les négociations commerciales. Cf. Lardy à Droz, 1er mai, 30 septembre et 22 octobre 1891 (AF, E 13 (B), 180). De même, le Conseil fédéral déclare dans une note adressée le 15 janvier 1892 à l'ambassadeur de France à Berne : « Il nous est impossible de considérer le tarif minimum, en raison de ses droits très élevés et de son instabilité, comme l'équivalent du régime conventionnel que nous venons de fixer, pour une période de douze années, avec l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, et que nous sommes en voie de fixer aussi avec l'Italie. » (AF, E 13 (B), 179).

¹⁸⁰ Cf. Droz à Bavier, 27 décembre 1890 (AF, E 2200 Rom 1/106). Ce document nous donne une belle illustration d'une procédure de consultation engagée par le Département des Affaires étrangères auprès des diplomates suisses à l'étranger. Le chef de ce département souhaite notamment connaître la position des autres gouvernements européens et il écrit aux ministres de Suisse résidant dans les capitales européennes : « Il est évident qu'on ne peut demander même officieusement aux autres pays de nous faire connaître à l'avance leurs propositions éventuelles de réductions. Ce serait nous engager dans une sorte de négociation préalable tout à fait prématurée, pour ne pas dire déplacée. Mais il n'est pas absolument impossible de recueillir d'une autre manière des renseignements utiles, propres à nous éclairer sur l'impression produite par les relèvements déjà adoptés et sur les résistances plus ou moins grandes que nous aurons à vaincre pour les faire admettre en totalité ou en partie. » (*Ibid.*).

En effet, un pays comme la Suisse ne saurait choisir ses partenaires commerciaux au gré de la conjoncture politique internationale. La conclusion de conventions en 1891/92 avec l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et l'Italie d'une part, et la guerre douanière franco-suisse en 1893–1895 d'autre part, sont en réalité le résultat d'un processus complexe, s'étendant, au cours de plusieurs étapes, d'abord à l'élaboration du régime douanier (processus interne), et ensuite aux négociations diplomatiques proprement dites sur lesquelles pèsent à leur tour de multiples facteurs politiques, économiques et sociaux. Certes ce qui compte en définitive, c'est de savoir si les traités contribuent, et de quelle manière, au développement des échanges, c'est-à-dire dans quelle mesure ils peuvent être jugés à la lumière des flux de marchandises échangées entre les pays signataires. On s'aperçoit alors que le commerce extérieur suisse s'oriente surtout vers les marchés européens,¹⁸¹ et en particulier vers les partenaires commerciaux ayant conclu avec la Suisse non seulement des accords de forme simple, mais des traités avec tarif dit conventionnel. On remarque toutefois, à l'époque considérée, un déclin de l'importance des échanges commerciaux suisses avec les pays voisins.¹⁸² Il est vrai que la baisse du commerce franco-suisse entre 1892 et 1895 est due essentiellement à la guerre douanière.¹⁸³ Mais peut-on en conclure que l'Empire allemand en profite automatiquement et immédiatement? Il s'agit là d'un point méritant une analyse détaillée, car il est permis de croire que ce n'est, paradoxalement, qu'à partir de la reprise des relations commerciales franco-suisse que les importations d'origine allemande se mettent à augmenter réguliè-

¹⁸¹ De 1894 à 1901, le 80 % en moyenne des exportations suisses va vers les pays européens (RG, 1902, FF, 1903, II, p. 505).

¹⁸² Les pays voisins fournissent en 1890 le 79 % et en 1900 le 69 % de l'importation tandis qu'ils absorbent en 1890 le 56 % et en 1900 le 47 % de l'exportation (FF, 1892, I, p. 107; RG, 1902, FF, 1903, II, p. 505).

¹⁸³ Pour la guerre douanière franco-suisse, on consultera AF, E 13 (B), 178–184; les messages du Conseil fédéral, 23 janvier 1892 (FF, 1892, I, pp. 416–429), 21 juin 1892 (FF, 1892, III, pp. 1137–1151), 2 décembre 1892 (FF, 1892, V, pp. 559–595), 19 mars 1895 (FF, 1895, II, pp. 153–197), 29 juillet 1895 (FF, 1895, III, pp. 691–711); voir aussi Gern, *op. cit.*; Lacher, Adolf, *Die Schweiz und Frankreich vor dem Ersten Weltkrieg*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1967, pp. 125–149; Bourgeois, Daniel, La neutralité de la Savoie du Nord et la question des zones franches. Rappel historique, présentation des sources, indications de recherches, dans *Etudes et Sources*, 1982, no 8, pp. 7–48, p. 28.

rement.¹⁸⁴ Néanmoins, cet aspect de la question a eu son importance avant et durant les négociations franco-suisse de 1892: la Suisse s'en sert en effet pour mettre la France en garde contre les répercussions de son protectionnisme et les avantages que l'Allemagne pourrait en tirer.¹⁸⁵

L'appréciation des échanges réalisés dans le cadre prévu par des conventions commerciales s'impose tout particulièrement lorsque celles-ci arrivent à leur terme. Le choix entre le renouvellement pur et simple, c'est-à-dire le maintien du statu quo, et la négociation d'une convention entièrement ou partiellement nouvelle semble à première vue être un problème banal, mais il soulève néanmoins des questions nombreuses et complexes. Lors de la vague de dénonciations de 1891/92 la Suisse décide, dans un seul cas et de sa propre initiative, de ne pas renouveler une convention, celle qui la lie à l'Italie. Le Conseil fédéral se justifie ainsi:

«Nos exportations en Italie sont allées se restreignant d'année en année et les plaintes de notre commerce se sont élevées toujours plus vives et plus nombreuses tant sur le traité lui-même que sur la manière dont il a été appliqué et interprété par les douanes italiennes.»¹⁸⁶

Ce jugement repose sur de nombreux avis, recueillis par un processus de consultation — sur lequel nous allons revenir — et implique à la fois des facteurs de politique commerciale et douanière nationale et des considérations de politique internationale. A l'intérieur du pays, c'est le *Vorort* qui fut consulté en premier lieu. Celui-ci se prononça par exemple dans le cas de la convention italo-suisse dans les termes suivants:

«Seit dem Jahre 1883 hat sich der Handelsverkehr zwischen der Schweiz und Italien weiter zu Ungunsten des ersten und zu Gunsten des letztern Landes vollzogen. Dies ist nicht nur nachzuweisen an Hand der Statistiken, sondern auch mit Hülfe einer langen Reihe eingegangener Berichte, welche mit seltenen Ausnahmen die Abnahme des Absatzes in Italien

¹⁸⁴ Voir les statistiques du commerce de la Suisse reproduites annuellement dans le RG; Poidevin, *op. cit.*, pp. 148–149.

¹⁸⁵ Lardy avertit à plusieurs reprises le gouvernement français que la France ne pouvait conserver l'important marché suisse, si elle décidait d'appliquer le «tarif minimum»: «... il en résultera forcément une diminution dans les relations incessantes existant actuellement entre les fabricants et les commerçants des deux pays.» (Lardy à Droz, 29 janvier 1891, AF, E 13 (B), 180).

¹⁸⁶ FF, 1892, I, p. 108.

selbst in solchen Fällen darthun, wo die Statistiken das Gegenteil glauben lassen.»¹⁸⁷

Quel enseignement peut-on tirer de cette consultation? Elle révèle un autre aspect fondamental du système des traités de commerce: les réductions directes accordées bilatéralement sur la base d'un seul traité sont parfois moins importantes que les concessions dont profitent également, de ce fait, les *pays tiers*. Ces derniers jouissaient, grâce à la clause de la nation la plus favorisée, de l'application du tarif préférentiel dans leurs relations commerciales avec la Suisse. La réciprocité du traitement de la nation la plus favorisée n'était avantageuse que pendant la durée du tarif conventionnel qui en déclenchait l'application. Il en résulte qu'aucun traité de tarif conventionnel n'est ni conclu ni dénoncé sans que les répercussions se fassent sentir automatiquement dans tout le réseau des conventions commerciales — ce que nous avons appelé ci-dessus une réaction en chaîne; ou encore, aucune faveur douanière n'est accordée sans qu'un autre pays ne puisse en profiter. Nous touchons là une des difficultés majeures, non seulement de la dénonciation, mais de toute négociation commerciale, à savoir l'évaluation de la portée des *concessions tarifaires indirectes*, c'est-à-dire l'étendue des bénéfices favorables à tous les pays jouissant de la clause de la nation la plus favorisée.

A ce propos, il s'est posé une question particulièrement intéressante aux autres pays européens lorsque la France dénonça en 1892 ses traités: quel Etat réussira le premier à conclure un nouvel arrangement commercial avec le gouvernement français? Question importante, puisqu'un tel arrangement aura inévitablement des répercussions indirectes favorables à tous les autres pays? A ce sujet, citons quelques réflexions de Droz:

«Pour réagir contre la politique douanière de ce dernier pays [la France], il ne faut s'attendre à des représailles ni de l'Angleterre, ni de la Belgique, ni des Pays-Bas. Ces pays, d'après nos informations, persévéreront en tout état de cause dans leur système économique actuel. L'Allemagne veut éviter d'avoir l'air de prendre des mesures visant la France. L'Italie ne songe sans doute pas à recommencer la guerre de tarif à laquelle elle a renoncé. Quant à l'Autriche, on n'est fixé ni sur ses intentions, ni sur l'intensité des forces qu'elle pourrait mettre en ligne contre le protectionnisme français. Reste la Suisse; on ne nous a pas caché d'un certain côté que l'on comptait à peu

¹⁸⁷ Cramer-Frey à Droz, 21 juillet 1891 (AF, E 13 (B), 218).

près exclusivement sur elle pour obtenir de la France des concessions qui profiteront aux autres Etats.»¹⁸⁸

Grâce aux bénéfices indirects, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et l'Italie, ayant obtenu de la Suisse, avant et en 1887, le bénéfice de la nation la plus favorisée, profitaient indirectement du tarif conventionnel du traité de commerce franco-suisse de 1882. Celui-ci contenait le tarif le plus étendu et était alors considéré comme le traité le plus important de tout le réseau des traités conclus par la Suisse.¹⁸⁹ La situation s'est alors renversée à la suite de la guerre douanière franco-suisse. La France, qui jouissait auparavant des plus importantes réductions du tarif général suisse, ne bénéficiait plus, dans l'entente commerciale du 29 juillet 1895, que du traitement de la nation la plus favorisée.¹⁹⁰ L'intérêt que tiraient les pays tiers de cet arrangement franco-suisse fut donc considérablement réduit. Il faut cependant mentionner certaines critiques françaises relevant que dans cet accord la Suisse n'avait pas apporté de réductions à son tarif général et n'avait au fond rien donné. Lardy répondit sur-le-champ que la France allait profiter de substantiels bénéfices indirects, car elle obtenait le tarif conventionnel helvétique:

« . . . cet argument est un peu cousu de fil blanc, puisque en réalité nous donnons à la France nos traités avec l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, l'Espagne et la Norvège . . . »¹⁹¹

Voici l'exemple d'un cas de négociation commerciale illustrant parfaitement le problème des répercussions indirectes et l'interdépendance inhérente au système de traités de commerce: les négociations entre la Suisse et l'Espagne, en 1892, avaient des effets sur pratiquement tous les pays européens. Après la dénonciation de tous les traités espagnols, Madrid avait à traiter simultanément avec les plénipotentiaires de plusieurs Etats européens. Lors de ces négociations, la Suisse ainsi que la Suède, réussirent les premières à ouvrir

¹⁸⁸ Droz à Bavier, 27 décembre 1890 (AF, E 2200 Rom 1/106).

¹⁸⁹ Notons que la France reprochait particulièrement à la Suisse d'avoir accordé à l'Allemagne et à l'Autriche-Hongrie, grâce à la clause de la nation la plus favorisée, les bénéfices du traité de commerce franco-suisse. Cf. lettre de Lardy, 1er mai 1891 (AF, E 13 (B), 180).

¹⁹⁰ A l'exception de quelques réductions sur quelques produits typiquement suisses, cf. FF, 1895, III, p. 693.

¹⁹¹ Lardy à Lachenal, 14 juin 1895 (AF, E 13 (B), 183).

une brèche dans le tarif protectionniste espagnol et à conclure un nouveau traité avec le gouvernement de Madrid. Mais, les négociateurs suisses ne pouvaient obtenir que des réductions portant sur des produits typiquement suisses. L'Espagne tâchait de n'accorder à la Suisse que des concessions entrant dans sa stratégie globale pour les négociations commerciales,¹⁹² car il fallait réserver quelques positions du tarif espagnol pour les négociations à entreprendre ultérieurement avec les autres pays européens. Dans sa séance du 25 mai 1892, le Conseil fédéral constata cette tendance de la politique commerciale espagnole :

«Es ist zu beachten, dass dies vorwiegend solche Fabrikate sind, welche in hervorragender Weise England, Deutschland und Frankreich interessieren, und hinsichtlich welcher Spanien deshalb das allfällige Zugeständnis bedeutenderer Konzessionen für die Unterhandlungen mit den genannten Ländern reservieren will.»¹⁹³

Une fois ces négociations achevées, la Suisse allait profiter, à son tour, de l'ensemble du tarif conventionnel espagnol, comprenant même les positions tarifaires qui n'avaient pas fait l'objet de réductions lors des négociations hispano-suisses.¹⁹⁴

A part le facteur de l'interdépendance inhérente au système des traités, ces négociations hispano-suisses mettent en lumière certains aspects de la documentation relative au commerce extérieur et plaident, en particulier, pour cette conception large d'un volume de documents diplomatiques dont il était question plus haut. On découvre, par exemple, toute une série de lettres

¹⁹² Il est hors de doute que du côté suisse on ne manquait pas de se livrer à des réflexions du même genre. Mais il est frappant de constater — en ce qui concerne les sources — qu'alors qu'on retrouve les documents explicatifs qui nous permettent de reconstituer, comme nous sommes en train de le faire ici, la position espagnole, nous manquons en revanche des éléments comparables qui nous autoriseraient à procéder de même pour les négociateurs suisses. Voir, AF, E 13 (B), 253.

¹⁹³ PVCF, 25 mai 1892 (AF, E 13 (B), 253).

¹⁹⁴ Pour d'autres exemples de cette interdépendance, voir les négociations des traités dits de Vienne, de décembre 1891. L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, négociant simultanément avec la Suisse, avaient suspendu momentanément leurs pourparlers, afin de connaître l'issue de leurs négociations avec l'Italie (AF, E 13 (B), 157; FF 1892, I, pp. 206–240).

de la plume du ministre de Suisse à Madrid, E. Welte,¹⁹⁵ évoquant quelques grandes questions relatives à la politique commerciale des autres pays qui négociaient simultanément avec l'Espagne.¹⁹⁶ Si ces informations concernent peu la Suisse au sens étroit, elles sont au contraire indispensables à l'intelligibilité du problème d'ensemble.

Un autre phénomène important provoqué par l'interdépendance des traités de commerce, c'est la tendance à la *spécialisation* dans la définition des positions et des catégories douanières, pratiquée en particulier dans certains pays voisins de la Suisse.¹⁹⁷ Est-il possible d'apercevoir, dans la documentation relative aux négociations commerciales suisses, le recours à des moyens identiques ou similaires tendant à limiter les effets de la clause de la nation la plus favorisée?

En effet, en liant les concessions douanières à des produits *spécifiquement* suisses et en créant de nombreuses sous-catégories dans les positions douanières, l'étendue d'application du traitement de la nation la plus favorisée pouvait être réduite. Afin d'écarter d'autres pays de certaines réductions douanières, la spécialisation s'opérait au moyen de définitions exactes, tels que les critères de qualité, de quantité ou d'origine. Les exemples de spécialisation, parfois extrêmement subtile, sont nombreux: ainsi les broderies de Saint-Gall, les chevaux des Franches-Montagnes, les fromages à pâte dure ou de Gruyère, les camisoles de coton dites «suisses», les tissus de coton brillantés, façonnés, écrus, à la Jacquart, etc.

Concrètement, en limitant les concessions tarifaires aux fromages suisses «dits de Gruyère» — le fromage d'Emmental devait évidemment faire partie de cette même famille — le législateur français évitait de faire bénéficier la Hollande et en particulier ses «fromages à pâte dure en forme de 'boule'» de ces réductions.¹⁹⁸ Autre exemple mentionné dans une lettre de Lardy, adressée au Département des Affaires étrangères, à propos de certaines catégories de bois:

¹⁹⁵ Ancien conseiller fédéral, nommé en qualité d'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire auprès de la cour d'Espagne, pour la durée des négociations commerciales.

¹⁹⁶ Cf. AF, E 13 (B), 253.

¹⁹⁷ Cf. Poidevin, *op. cit.*, p. 90.

¹⁹⁸ Cf. lettre de Lardy, 26 juin 1895 (AF, E 13 (B), 183).

«Sur les bois tirés, nous avons proposé une combinaison ingénieuse permettant à la France de ne pas étendre aux pays scandinaves les concessions qu'elle nous fera.»¹⁹⁹

En somme, la spécialisation annulait, d'une part, les répercussions multilatérales et indirectes des concessions douanières et obligeait les négociateurs à rechercher minutieusement les caractéristiques de certains produits. D'où l'importance de la spécialisation de certains produits typiquement suisses, tels que les fils et les tissus de coton, les broderies, les lainages, les articles d'horlogerie et les fromages. D'autre part, elle atténuait, sans doute, les effets de la poussée protectionniste des dernières décennies du XIXe siècle. Dans de nombreux cas, des définitions restrictives de certaines positions douanières ont permis aux négociations d'aboutir. C'est ainsi que l'Allemagne proposa à la Suisse en 1891, de limiter les concessions tarifaires aux fromages d'un poids supérieur à 50, voire à 75 kilos. Cette restriction relative au poids fut bel et bien introduite comme indicateur propre aux fromages helvétiques. Le Département des Affaires étrangères écrivit à ce propos au Département fédéral de l'agriculture:

«Durch diese Ausnahmebestimmung soll namentlich Holland, das beinahe so viel Käse nach Deutschland schickt wie die Schweiz, vom Mitgenuss der Ermässigung ausgeschlossen werden.»²⁰⁰

Cette manière d'interpréter le principe de la spécialisation devrait, d'ailleurs, fournir quelques éléments de réponse à la question de savoir si et pourquoi le mouvement des marchandises n'était que partiellement affecté par les barrières douanières.

La spécialisation — étant en elle-même déjà un signe de cette tendance — nous amène à parler tout naturellement du *protectionnisme*; il s'est fait sentir en Suisse surtout durant la période de révision de la loi sur le tarif des douanes de 1890 (ainsi que plus tard, lors de la révision de 1902). Dans la littérature on parle d'un «protectionnisme assez modéré».²⁰¹

¹⁹⁹ Cf. lettre de Lardy, 3 janvier 1892 (AF, E 13 (B), 181).

²⁰⁰ Lettre de Droz au Département fédéral de l'Agriculture, 10 juillet 1891 (AF, E 13 (B), 157).

²⁰¹ Cf. Bairoch, P., *Commerce extérieur et développement économique de l'Europe au XIXe siècle*, Paris, Mouton, 1976, pp. 280–282.

Afin d'obliger les Etats étrangers à conclure des traités avec la Suisse, le Conseil fédéral disposait du tarif général, applicable aux échanges commerciaux non-conventionnels. Les milieux libre-échangistes voyaient dans ce tarif général un moyen d'obliger les gouvernements étrangers à négocier avec la Suisse.²⁰² Car si un accord commercial ne pouvait être conclu, les produits importés étaient soumis automatiquement au tarif général. Selon la conception globale de la politique douanière suisse, le tarif général répondait essentiellement à un besoin tactique dans la négociation commerciale et n'avait pas le rôle d'un tarif de combat. On a d'ailleurs pris l'habitude de l'appeler «tarif de négociation» (*Verhandlungszoll*).²⁰³ Si, lors de pourparlers commerciaux, aucune entente ne pouvait être réalisée, le Conseil fédéral disposait, en revanche, d'un véritable instrument de *combat tarifaire*. En vertu de la loi sur les péages de 1851, article 34,²⁰⁴ il fut temporairement et exceptionnellement autorisé — comme ce fut le cas dans la guerre douanière franco-suisse²⁰⁵ — à relever le tarif général, lorsque le commerce suisse devint l'objet de restrictions considérables de la part d'un pays étranger.²⁰⁶

Il est certain que la question de l'adoption d'un tarif douanier protectionniste s'est posée à la Suisse surtout en raison des négociations commerciales avec

²⁰² Selon Kurt Graf (*Die zollpolitischen Zielsetzungen im Wandel der Geschichte*, Zürich, Polygraphischer Verlag, 1970, p. 220), le concept des *Verhandlungszölle* n'était qu'un moyen permettant aux protectionnistes suisses d'obtenir le consentement des libre-échangistes en faveur de tarifs protectionnistes: «Die schutzzöllnerischen Kreise erkannten wohl, dass sich die Mehrheit zugunsten des Kampfzolls dazu ausnützen liess, um als Verhandlungspositionen getarnte Schutzzölle in den Tarif einzuschmuggeln. . . . Diese Haltung beweist mit aller Deutlichkeit, wie sehr sich die protektionistisch gesinnten Produzentenkreise über die noch immer starken Widerstände im Volke gegenüber dem Schutzzoll Rechenschaft gaben.»

²⁰³ Cf. Reichesberg, N., *Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*, 1905, II, p. 515.

²⁰⁴ Cet article stipule que le Conseil fédéral doit porter à la connaissance de l'Assemblée fédérale les changements apportés au tarif et qu'ils ne peuvent être maintenus qu'autant que le Parlement les approuve. A titre d'exemple, cf. *Message* . . . 23 janvier 1892 (FF, 1892, I, pp. 416–428).

²⁰⁵ Afin de sauvegarder les intérêts de la Suisse dans ses relations commerciales avec la France, le Conseil fédéral demande le 23 janvier 1892 à l'Assemblée fédérale l'octroi de pleins pouvoirs pour appliquer, en cas de refus français de l'arrangement commercial franco-suisse, un tarif de combat (FF, 1892, I, pp. 416–428).

²⁰⁶ L'application de l'art. 34 est aussi discutée au cours des négociations suisses avec l'Italie en 1892 (AF, 13 (B), 217).

ses partenaires. Car la France introduisit en 1892 un système de double tarif: un tarif maximum était appliqué au commerce extérieur avec les pays non-signataires de traités: un tarif minimum fixait les limites extrêmes des concessions pouvant être accordées aux pays garantissant à la France la clause de la nation la plus favorisée.²⁰⁷ En revanche, le gouvernement suisse n'était pas lié par un tarif minimum, du genre de celui que l'on pratiquait en France. Sous réserve de ratification par le Parlement, il jouissait d'une entière liberté dans ses concessions douanières.

A vrai dire, les tarifs douaniers ne pouvaient être majorés à un niveau élevé sans courir le risque d'entraver fortement l'ensemble de l'économie suisse.²⁰⁸

La politique douanière adoptée en vue des négociations commerciales, se basait sur plusieurs éléments, que l'on voit apparaître d'abord dans le processus législatif interne,²⁰⁹ tandis que de nombreuses sources diplomatiques mettent en évidence le fondement même de la politique commerciale.²¹⁰

On trouve donc, lorsqu'il s'agit d'éditer des documents relatifs à la politique douanière, une magnifique illustration des problèmes relatifs au «choix horizontal» dont il a été question dans l'introduction.

²⁰⁷ Pour le tarif douanier français du 11 janvier 1892, cf. Poidevin, *op. cit.*, pp. 100–101; Gern, *op. cit.*, pp. 59–64.

²⁰⁸ Pour le XIXe siècle, il n'existe pas, à notre connaissance, d'estimation du taux d'exportation par rapport au produit national brut de la Suisse. Dans les Messages relatifs à la conclusion de traités de commerce, le Conseil fédéral publiait sporadiquement des indications sur l'exportation par tête d'habitant, telles que: «La Suisse, dont l'exportation, quant à sa valeur par tête de population, est d'un tiers plus considérable que celle de la Grande-Bretagne, deux fois et demi plus forte que celle de la France et près de trois fois plus forte que celle de l'Allemagne . . . » (FF, 1893, III, p. 170). Quelques précisions sur l'évolution conjoncturelle et sur celle du commerce extérieur de la Suisse figurent dans les travaux de Bairoch, *op. cit.*, pp. 275–282, et de Boehi, H., *Hauptzüge einer schweizerischen Konjunkturgeschichte*, dans *Revue Suisse d'Economie politique et de Statistique*, no. 1–2, pp. 71–105.

²⁰⁹ Cf. l'étude de Müller, R., *Volk, Parlament und Schweizerische Zollpolitik um 1900*, Bern, Marti, 1966, 306 p.

²¹⁰ Rappelons que la Division du Commerce était attribuée jusqu'en 1896 au Département des Affaires étrangères. Signalons aussi que la plupart de ces sources sont classées dans un fonds de matière relatif aux traités bilatéraux, inventorié sous *Handelsverträge und Zahlungsabkommen*, cf. AF, E 13 (B).

Le tarif douanier, adopté en fonction des besoins financiers de la Confédération et parfois avec la volonté de protéger la production indigène,²¹¹ devait également fournir — rappelons-le encore une fois — les bases nécessaires à l'élaboration des négociations commerciales. La révision de 1890, comme plus tard celle de 1902,²¹² précéda les grandes périodes de dénonciations et de négociations des traités. Si la législation tarifaire constitue un acte de politique interne et n'implique pas directement la diplomatie, elle est toutefois adoptée avec un regard fixé sur l'étranger: les agents diplomatiques suisses devaient fournir les informations nécessaires pour mesurer si le tarif était trop libéral par rapport aux barrières douanières européennes ou si les autres Etats allaient le considérer comme présentant une base de discussion acceptable.²¹³

Faisant suite aux diverses requêtes des autorités fédérales, des associations faitières, c'est-à-dire l'Union suisse du commerce et de l'industrie (*Vorort*),²¹⁴ l'Union suisse des paysans et l'Union suisse des arts et métiers, s'adressèrent à toutes les branches de l'économie nationale pour obtenir les données nécessaires à l'établissement du tarif conventionnel.²¹⁵ En plus, ces groupements d'intérêts, notamment le *Vorort*, furent non seulement consultés au cours de la phase préparatoire des pourparlers commerciaux avec les gouvernements étrangers, mais participèrent activement en qualité de représentants officiels aux négociations.²¹⁶

²¹¹ A ce propos, on consultera le fonds de matière: Douanes, AF, E 11/13.

²¹² Voir les *Messages* ..., 2 mai 1890 (FF, 1890, II, pp. 831–873); 12 février 1902 (FF, 1902, IV, pp. 393–534).

²¹³ En vue de la révision du tarif douanier, Droz demande, le 27 décembre 1890, aux légations suisses de faire des appréciations sur la politique douanière en Europe. (AF, E 2200 Rom 1/106). Pour les réponses, voir Lardy à Droz, 17 mars 1891 (AF, E 13 (B), 180); Aepli, 16 janvier 1891 (AF, E 2200 Wien 1/118; E 13 (B), 157).

²¹⁴ Sur l'histoire du *Vorort*, on consultera Wehrli, Bernard, *Aus der Geschichte des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, 1870–1980*, Zürich, Rentsch, 1971, 319 p.

²¹⁵ Voir par exemple: AF, E 13 (B), 145, 156, 176, 182; E 11/19; FF, 1890, II, pp. 234–235.

²¹⁶ Dans ces négociations, le *Vorort* était représenté, en général, par son directeur, le Conseiller national C. Cramer-Frey. Voilà qui permet déjà de deviner l'influence que pouvait exercer cet organisme sur la conduite de notre politique étrangère dans certains secteurs, une influence qui se vérifie si l'on sait que ces réunions se sont souvent tenues non pas à Berne, mais à Zurich, avec, parfois, déplacement de plusieurs conseillers fédéraux. Voir, par exemple, les négociations commerciales entre l'Italie et la Suisse, 4–18 avril 1892 (AF, E 13 (B), 219).

L'itinéraire, assez complexe comme on peut le constater, du processus d'adoption d'une politique douanière passait en outre forcément par les consultations du Département de l'Agriculture, qui y prenait une part décisive. Rappelons que dans la plupart des pays européens, les agriculteurs favorisaient, vers la fin du XIXe siècle, une politique protectionniste, afin de réagir contre les importations massives de produits agricoles des Etats-Unis, de l'Amérique du Sud et de Russie.²¹⁷ A titre d'exemple, arrêtons-nous à la question de savoir si les *milieux paysans* souhaitaient que la Suisse adopte une attitude protectionniste dans les négociations commerciales.²¹⁸

En 1891, le Département de l'Agriculture préconise, dans un rapport détaillé sur la politique douanière,²¹⁹ une distinction entre «tarif de protection» et «tarif de combat». Le tarif de protection lutte contre l'importation de bétail atteint de maladies contagieuses, ou de bétail de qualité inférieure dont le croisement avec les races suisses n'est pas souhaitable. Par conséquent, ce tarif est avant tout un problème de police sanitaire, ne concernant en principe que les zones frontalières. Il ne s'agit pas d'un renchérissement volontaire des prix intérieurs pour protéger un secteur de la production nationale; le Département de l'Agriculture ne se voit donc nullement en contradiction avec le principe du libre-échange. Il mentionne l'exemple de l'Angleterre, pays du libre-échange par excellence, qui à son avis avait connu des tarifs de protection dans le domaine de son agriculture. En revanche, le Département de l'Agriculture prétend que les tarifs dits «de combat» — nous les avons appelés ci-dessus tarifs de négociation — doivent servir à obtenir des concessions dans les négociations commerciales. Ils ne doivent être appliqués que pour obtenir des conditions plus favorables dans l'exportation, principalement celle de produits agricoles tels que le fromage, le lait condensé, le beurre, le bétail, la viande, les peaux et les fruits. En outre, on constate que l'amélioration des moyens de transports a permis aux agriculteurs étrangers d'exporter leurs produits, notamment du vin et du blé, vers la Suisse à des conditions avantageuses. C'est alors que certains milieux paysans suisses exigent des barrières douanières élevées. Le Département de l'Agricul-

²¹⁷ Par exemple, dans le cas de l'Allemagne, cf. Weitowitz, *op. cit.*, pp. 16–40.

²¹⁸ Notons que cette illustration concrète pourrait être soit approfondie par une analyse détaillée (produit par produit), soit élargie d'une façon analogue à la position du *Vorort*.

²¹⁹ Pour ce rapport de 32 pages, voir Müller à Droz, 4 mars 1891 (AF, E 13 (B), 157).

ture leur rétorque que d'une part, une hausse des tarifs sur les produits importés toucherait également les agriculteurs dépendant de l'étranger en ce qui concerne l'habillement, les outils et les machines, ainsi que certains produits alimentaires, et que d'autre part, les produits agricoles suisses sont toujours en mesure de concurrencer ceux de l'étranger.

Dans cette brève analyse du système des traités de commerce, il faut mentionner le rôle des *statistiques* pour la négociation de conventions commerciales: comme il s'agit souvent d'une documentation de nature technique et d'indications purement quantitatives, on éprouve certaines difficultés à illustrer réellement, dans un recueil de textes, la place qu'elles tiennent dans la diplomatie. L'apparition de la statistique fédérale, établie pour la première fois en 1885, coïncide grosso modo avec le début de l'ère des grandes conventions commerciales. Fréquemment, on s'est plaint des insuffisances de ces données officielles. Elles ne relevaient apparemment que les chiffres obtenus à la frontière de sortie, ne permettant pas de connaître, dans tous les cas, les destinations effectives des marchandises, notamment lorsque certains produits transitaient, pour des raisons géographiques ou tarifaires, à travers plusieurs pays d'Europe.²²⁰ En 1894, par exemple, le Département des Affaires étrangères signalait au Département fédéral des Douanes, le fait que des marchandises venant de Paris seraient importées en Suisse en faisant un détour par l'Angleterre, afin d'éviter le tarif différentiel applicable, durant la période de la guerre douanière, aux marchandises de provenance française.²²¹ Pour faire face à ces difficultés, les négociateurs de traités de commerce devaient s'orienter également d'après les statistiques établies par d'autres pays et consacraient

²²⁰ En ce qui concerne le commerce suisse avec les pays scandinaves, le *Vorort* écrit à Droz le 18 octobre 1892, « . . . die grosse Mehrzahl der aus der Schweiz dorthin [Norwegen und Schweden] gehenden Waren, insbesondere die Textilien, nehmen ihren Weg durch die Stände der deutschen und dänischen Zwischenhändler, über Hamburg, Lübeck und Kopenhagen. Bei der Zollabfertigung werden denn auch Deutschland und Dänemark als Bestimmungsländer für diese Sendungen deklariert; es gelangen daher diese in der Statistik des skandinavisch-schweizerischen Eigenhandels nicht zum Ausdruck. » (AF, E 13 (B), 234); pour d'autres exemples, cf. lettre du Département des Douanes au Département des Affaires étrangères, 13 mars 1894 (AF, E 13 (B), 248); lettre de Lardy, 1er mai 1894 (AF, E 13 (B), 180).

²²¹ Cf. la lettre du 7 septembre 1894 (AF, E 13 (B), 183); pour d'autres exemples, voir la lettre du Département fédéral des Douanes au Département des Affaires étrangères, 13 mars 1894 (AF, E 13 (B), 248); la lettre de Lardy, 1er mai 1894 (AF, E 13 (B), 180).

souvent beaucoup de temps à la comparaison des données nationales et étrangères.²²²

Mais le système de traités de commerce n'est jamais que le véhicule de quelque chose de plus important, il n'est que le cadre, le canal par lequel va passer l'écoulement de nos produits. Jetons donc, pour terminer, un coup d'œil sur l'expansion de notre commerce sur le marché du monde qui caractérise assez bien la période dont nous nous occupons.

2. La promotion commerciale sur les marchés extra-européens

Au cours des quelques décennies qui précèdent la Première Guerre mondiale, la Suisse suit de près la nouvelle grande vague d'expansion coloniale, qui est, comme on le sait, une véritable course à la possession de territoires d'outre-mer, de matières premières et de nouveaux marchés. La Suisse n'est pas vraiment impliquée dans ces rivalités entre puissances maritimes; mais il est néanmoins intéressant de se demander dans quelle mesure elle ressent la fièvre qui les anime. Il paraît clair que sans recourir aux mêmes moyens, elle veut néanmoins également participer à la conquête commerciale de débouchés dans des contrées toujours plus neuves, plus lointaines et apparemment accessibles.

C'est ainsi qu'on observe en Suisse, comme en témoigne l'extrait d'une lettre du 10 décembre 1900,²²³ l'expansion économique européenne vers l'Asie.

«Die Verhältnisse in Asien entwickeln sich rasch! Die Tendenzen aller beteiligten Mächte sind wirtschaftlicher Art. Man will dem heimischen Handel und der heimischen Industrie neue Absatzgebiete sichern . . . »

Parmi les préoccupations économiques de l'Etat et des groupements d'intérêts suisses, le souci majeur est de savoir si le gouvernement dispose des moyens appropriés pour favoriser et encourager le développement du commerce

²²² A titre d'exemple, cf. *V. Bericht betreffend die Handelsvertragsverhandlungen der Schweiz mit Oesterreich-Ungarn und Deutschland*, 2. Juni 1891 (AF, E 13 (B), 156).

²²³ AF, E 2001 (A), Archivnr. 2062. Max Huber fait remarquer en avril 1901, « . . . dass es von der aller grössten Bedeutung für die schweizerische Industrie ist, jetzt wo die ostasiatischen Märkte noch nicht sämtlich übersättigt sind, daselbst Fuss zu fassen.» (AF, E 2001 (A), Archivnr. 978).

suisse à l'étranger. Les hommes d'affaires suisses se considèrent comme désavantagés par rapport aux exportateurs des grandes puissances, qui peuvent assurer à leurs ressortissants une protection maritime puissante et fournir les renseignements nécessaires à la pénétration des marchés d'outre-mer.

Si ces obstacles au développement du commerce suisse à l'étranger et notamment dans les territoires extra-européens sont réels, il n'est pas moins important de signaler combien les ressortissants suisses sont en revanche au bénéfice d'avantages non négligeables par rapport à ceux des grandes puissances. En effet, les territoires extra-européens, soumis à l'exploitation économique étrangère, se sont montrés généralement plus accueillants vis-à-vis des ressortissants des petits États, craignant moins une ingérence économique et politique de leur part.²²⁴ A ce propos, on peut citer le fameux exemple de l'ingénieur suisse Alfred Ilg²²⁵ au service du Négus d'Éthiopie. Ilg a notamment permis à la Suisse de fournir à l'Éthiopie des armes et des matériaux pour la construction de chemins de fer.²²⁶

Aucune véritable doctrine d'expansion économique, à l'image des mouvements impérialistes dans les grands États européens, ne se dégage de l'opinion générale des milieux économiques suisses. «La Suisse ne participe pas à la grande politique internationale.»²²⁷ Rares sont les théoriciens dévelop-

²²⁴ Max Weber, dans un article sur les fondements économiques de l'impérialisme (*Soziologie, Universalgeschichtliche Analysen, Politik*, Stuttgart, Kröner, 1973, p. 95), donne l'exemple de la Suisse pour illustrer le fait que les petits États ont bien souvent connu une expansion économique relativement plus importante que celle des grandes puissances. Il écrit à ce propos: «Die mit Militärkosten wenig belasteten Länder (Amerika), namentlich auch die Kleinstaaten haben nicht selten eine, relativ gemessen, stärkere ökonomische Expansion ihrer Angehörigen – so die Schweizer – als Grossmachtgebilde und werden ausserdem zuweilen leichter zur ökonomischen Ausbeutung des Auslandes zugelassen, weil ihnen gegenüber nicht die Befürchtung besteht, dass die politische der ökonomischen Einmischung folgen werde.»

²²⁵ Cf. AF, E 2, Archivnr. 1054. Pour une biographie d'Ilg, voir Keller, Conrad, *Alfred Ilg, Sein Leben und sein Wirken als schweizerischer Kulturbote in Abessinien*, Frauenfeld, Huber, 1918, 262 p.; Loepfe, Willi, *Alfred Ilg und die Aethiopische Eisenbahn*, 1974, Zürich, Atlantis, 228 p.

²²⁶ C'est d'ailleurs Ilg qui fut à l'origine des démarches éthiopiennes, finalement vaines, en faveur de l'établissement des relations diplomatiques avec la Suisse et d'une adhésion à l'Union postale universelle (cf. ci-dessus, p. 58; la lettre de Droz à Lachenal, AF, E 2200 Paris 1/262).

²²⁷ FF, 1893, III, p. 170.

pant des programmes politiques, de canalisation de la surproduction nationale et de l'excès de capitaux vers les nouveaux débouchés en Afrique et en Asie.

Toutefois, la visite en Suisse du vice-roi de Chine, Li Hung Tschang, suscite quelques réflexions intéressantes. Lardy propose une promenade en bateau sur le lac des Quatre Cantons, afin que l'hôte chinois voie que la Suisse sait construire des chemins de fer. Lardy justifie sa proposition dans une lettre au chef du Département politique, A. Lachenal, par une réflexion d'ordre général.²²⁸

«Il faut faire les choses carrément ou ne pas les faire. — Si la Belgique a fait les frais d'une réception officielle de Li Hung Tschung, c'est qu'elle avait sans doute pour cela des motifs. La Suisse paraît se désintéresser beaucoup de la protection de notre commerce extérieur, qui est cependant une des plus grosses parts de la solution de la question sociale chez nous. — Ce n'est pas gai.»²²⁹

Dans les relations économiques de la Suisse avec l'étranger, la préoccupation dominante reste la *promotion commerciale*. Ce sont surtout les petites entreprises, ne disposant pas de moyens financiers suffisants pour pénétrer les marchés lointains, qui revendiquent le soutien de l'Etat.

On trouve dans les dossiers les résultats de plusieurs enquêtes, parfois financées par le *Vorort* et les autorités fédérales, qui analysent les possibilités d'expansion et de développement du commerce suisse à l'étranger, notamment dans les territoires d'Afrique et d'Asie.²³⁰ Les rapports les plus détaillés sont

²²⁸ Lardy à Lachenal, 15 juillet 1896 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 142).

²²⁹ L'expansion commerciale de la Belgique et celle de la Suisse ont été très fréquemment comparées. On peut lire par exemple dans le *Bulletin commercial suisse* du 15 septembre 1900: «La Belgique occupe à cet égard [il s'agit du développement des affaires économiques] la même situation que la Suisse, mais elle a su y [en Russie] conformer sa politique économique mieux que ne l'a fait la Confédération.» (AF, E 2001 (A), Archivnr. 1042).

²³⁰ Il s'agit de rapports relatifs à des voyages de promotion et de prospection commerciales et à la présence d'intérêts suisses en Asie. A ce propos, voir l'enquête du *Vorort* concernant le commerce avec le Japon, 22 mai 1896 (AF, E 13 (B), 204); lettre de Koechlin à Deucher, 10 décembre 1900 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 2062). Quelques aspects des relations commerciales suisses avec le Siam sont discutés lors de la

de la plume du Consul suisse à Yokohama, Paul Ritter,²³¹ et de celle de Max Huber.²³² Après avoir achevé sa formation universitaire de juriste et un stage au Secrétariat du *Vorort*, Huber entreprend un voyage autour du monde. Au cours de son périple, il s'arrête en Sibérie, en Chine, au Japon et en Australie pour étudier la pénétration économique suisse dans ces régions lointaines. Ses rapports sont imprimés avant même son retour en Suisse et circulent régulièrement au sein du Conseil fédéral. Ils sont à l'époque d'une actualité particulière, puisque des motions et des postulats du Parlement invitent le gouvernement à prendre des mesures destinées à la promotion des intérêts du commerce suisse en Russie, en Chine et au Japon.²³³ Le Japon a aboli le système de juridiction consulaire et adopté une législation tarifaire protectionniste. Tandis que la Suisse prépare un nouveau traité de commerce et d'établissement avec ce pays, c'est alors que le rôle du service diplomatique et consulaire dans la pénétration économique suisse en Asie est soumis à un important réexamen.²³⁴

visite en Suisse du roi du Siam en mai 1897 (AF, E 2001 (E), Archivnr. 149). La présence du commerce suisse aux Philippines apparaît surtout lors des demandes d'indemnités pour des dommages causés par la guerre hispano-américaine de 1898 (AF, E 2001 (E), Archivnr. 1803).

²³¹ On trouve notamment un long rapport illustré de Ritter, consul général de Suisse au Japon, daté du 24 janvier et du 19 février 1903: *Bericht über den Besuch der Austellung von Hanoi* (AF, E 14/65); pour le rapport de Ritter sur la Corée, cf. PVCF du 21 août 1894 (AF, E 1004/178/3468). Pour le compte rendu d'un voyage en Chine de Ritter, daté du 14 novembre 1896, voir AF, E 2001 (A), Archivnr. 1358.

²³² *Bericht über die Möglichkeit der Erweiterungen der Handelsbeziehungen der Schweiz mit Ostasien, insbesondere Japan, Hongkong, Cochinchina, Straits Settlements und Niederländisch Indien*, erstattet von Max Huber, April 1901, als Manuskript gedruckt, Zürich, Druck Berichtshaus, 1901 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 978).

²³³ Voir postulat Koechlin, 19 février 1901 et la motion Rossel, 6 juin 1903 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 2062).

²³⁴ Au sujet des négociations avec le Japon, relatives au traité de commerce et à l'abolition de la juridiction consulaire, voir les PVCF de 1896 (AF, E 1004/187/4860, 4896, 5067; 192/3662; 201/3086; 209/1869); la correspondance de Ritter de 1896 à 1899 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 1358); un rapport du Département du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture, 20 novembre 1896, sur l'avenir des relations commerciales entre le Japon et la Suisse (AF, E 2001 (A), Archivnr. 1358); le *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le traité d'amitié, d'établissement et de commerce conclu avec le Japon, le 10 novembre 1896* (FF, 1896, no 51, pp. 812–843); une proposition de 22 pages du Département du Commerce au Conseil fédéral, 14 février 1900, sur les compétences consulaires (AF, E 13 (B), 205).

Conformément aux conclusions des analyses de Huber, de Ritter et du *Vorort*, personne, en Suisse, ne doute de la nécessité de promouvoir le commerce suisse à l'étranger. Les points de vue divergent sur les moyens d'action: faut-il élargir le réseau diplomatique et/ou consulaire ou devait-on plutôt mettre l'accent sur l'initiative des entreprises privées? Lors de l'Assemblée des Délégués de l'Union suisse du Commerce et de l'Industrie en 1903, le *Vorort* de cette Union²³⁵ revendique de financer le développement des intérêts commerciaux à l'étranger par des fonds publics. On envisage en particulier la création d'agents commerciaux suisses, non-intégrés dans le réseau consulaire. Ces agents auraient comme tâche principale de faciliter les contacts entre les producteurs et les exportateurs suisses et les consommateurs d'outre-mer. En même temps, on souhaite pouvoir empêcher ces agents de profiter personnellement de leur mission. En effet, il s'est déjà révélé en 1893 qu'il y avait toujours un conflit entre les intérêts particuliers d'un consul honoraire ou d'un agent officiel et les intérêts généraux du commerce suisse.²³⁶

Durant les décennies précédant la Première Guerre mondiale, on discute beaucoup de l'importance que pourrait avoir sur le commerce extérieur l'ouverture de nouveaux consulats généraux et légations suisses. En ce qui concerne l'Extrême-Orient, Max Huber, en 1901, déconseille vivement la transformation du consulat suisse au Japon en consulat général ou en légation.²³⁷ Il n'en résulterait aucun avantage commercial:

«Der Nutzen, den die Konsulate in Europa und Amerika haben, wo eine zahlreiche niedergelassene schweizerische Bevölkerung ist, kann nicht in Ländern erwartet werden, wo nur wenige Schweizer in meist guten Verhältnissen leben und wo im Verkehr mit nichteuropäischen Behörden und Regierungen politische Macht allein den Forderungen eines Konsuls Wirk-

²³⁵ Cf. *Bulletin commercial suisse*, 1903, pp. 193–202, 326–329; AF, E 2001 (A), Archivnr. 2062.

²³⁶ Cf. *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la représentation de la Suisse à l'étranger*, 19 mai 1893, FF 1893, III, pp. 167–179.

²³⁷ Pour la question de la transformation en légation du consulat général de Suisse au Japon on consultera la lettre de Ritter à Deucher, mars 1897 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 1538); le préavis négatif du *Vorort*, 21 août 1897 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 1358); la lettre du Département des Finances et du Commerce (non-expédiée), septembre 1898, concernant la nomination d'un ministre-résident (AF, E 2001 (A), Archivnr. 1358); la lettre de Ritter à Müller, 1er août 1898 (AF, E 13 (B), 205).

samkeit verleihen kann. Eine Ausdehnung der konsularischen Tätigkeit auf mehr als ein Land [Japan] erscheint unter solchen Verhältnissen völlig unpraktisch.»²³⁸

Selon Max Huber, au Japon, même les grandes puissances évitent de mêler les questions commerciales à la politique,

« . . . weil sie die diplomatischen Beziehungen mit dieser ostasiatischen Grossmacht mehr unter dem Gesichtspunkt der hohen Politik betrachten, und sie durch energische Massregeln dem Handel ihres eigenen Landes mehr schaden würden als dem Japans.»²³⁹

Mais, déjà en 1903, Huber revient sur ses conclusions et plaide alors pour l'ouverture d'une légation au Japon.²⁴⁰ Il le justifie en invoquant qu'en 1901 il s'était laissé conseiller par quelques industriels suisses établis au Japon. Ces derniers ne souhaitent nullement un élargissement de l'activité consulaire, craignant qu'elle ne leur porte préjudice et ne favorise les exportateurs suisses avec qui ils se trouvaient bien sûr en concurrence acharnée.²⁴¹ Huber voit l'intérêt de cette légation — elle ne s'ouvre qu'en 1906, après la guerre russo-japonaise — dans les avantages d'ordre politique: en plus du Japon, elle pourrait également s'occuper des territoires de la Chine et de la Corée.

Dans le cas de la Russie, le développement des voies de communication, notamment de la voie ferrée à travers la Sibérie, en construction depuis 1893, exerçait en Suisse une véritable fascination sur les milieux commerciaux. Le *Bulletin commercial suisse*²⁴² constate en 1900 que les progrès économiques dans l'Empire russe s'accompliront avec le concours nécessaire d'autres Etats industriellement plus avancés. Il paraissait donc désirable, «que parmi eux la Suisse occupe un rang élevé». Contrairement au cas du Japon — rappelons que pour Max Huber l'impact de la politique générale sur le commerce semblait

²³⁸ Cf. *Bericht Ostasien*, Max Huber, April 1901, p. 33 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 978).

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ Huber au Département politique, 5 avril 1903 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 978).

²⁴¹ Ces arguments ont été avancés par Ritter dans sa lettre du 25 août 1902 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 2062).

²⁴² Du 15 septembre 1900, no 18, pp. 237–240 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 1042).

plutôt négligeable — , en Russie, une grande partie des contacts commerciaux ne s'établissaient apparemment que par le biais des relations officielles avec les pouvoirs publics russes. C'étaient par conséquent des exportateurs suisses et les Suisses établis en Russie, qui souhaitaient l'ouverture d'une légation. La Confédération helvétique était d'ailleurs, au tournant du siècle, le seul pays européen non représenté par un agent diplomatique à St-Petersbourg. Parmi d'autres pétitions adressées aux autorités fédérales, la Chambre de commerce de Genève écrivit le 18 septembre 1900 au Département du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture :

«Seul un homme parfaitement au courant de notre production nationale et de nos intérêts économiques et auquel on donnerait à St-Petersbourg une situation officielle qui lui ouvre dans tout l'Empire russe des portes fermées à des simples consuls honoraires, pourrait rendre aux exportateurs suisses les services de toute nature qui, aujourd'hui, leur font défaut.»²⁴³

Le premier diplomate suisse sera accrédité à St-Petersbourg en 1906.

Sur les continents d'Afrique et d'Asie, les marchés sont relativement nouveaux pour le commerce suisse. De ce fait, le gouvernement est surtout sollicité pour aider à la pénétration de ces débouchés considérés comme en pleine expansion. En revanche, les relations commerciales avec les autres régions du monde, notamment avec l'hémisphère américain, se présentent sous un angle différent. Il s'agit principalement de pays à forte immigration suisse. Les moyens de communication sont plus développés et les contacts avec ces marchés se font fréquemment grâce aux immigrés suisses. La protection des intérêts d'émigrés suisses exige d'ailleurs la mise en place d'un réseau consulaire étendu.²⁴⁴

En 1891, le gouvernement fédéral obtient du Parlement le feu vert pour l'envoi d'un ministre résidant à Buenos Aires.²⁴⁵ Les préoccupations d'ordre commercial ont largement pesé sur la décision de créer cette légation. A part le

²⁴³ AF, E 2001 (A), Archivnr. 1042. Voir à ce propos la lettre de Lardy, 8 avril 1890, indiquant que d'après l'avis de M. de Laboulaye, ambassadeur de France en Russie, la Suisse devrait ouvrir une légation à St-Petersbourg (AF, E 2300 Paris, Archivnr. 43).

²⁴⁴ Pour les questions d'émigration, on consultera les articles de Gérald Arlettaz, dans *Etudes et Sources*, 1975, no 1 et 1979, no 5.

²⁴⁵ Cf. PVCF, 23 janvier 1891 (AF, E 2, Archivnr. 584).

traité conclu avec les USA, datant déjà de 1850 et dénoncé en 1899, après l'adoption du tarif McKinley,²⁴⁶ la Suisse élargit surtout, dès 1890, son réseau de conventions commerciales aux pays du continent américain.²⁴⁷ Des traités, appelés d'amitié, sont négociés entre 1893 et 1898 avec l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Paraguay et l'Uruguay.²⁴⁸ Ce qu'il faut souligner, c'est que l'initiative de ces traités conclus entre la Suisse et ces pays sud-américains revient à la Suisse.²⁴⁹ La plupart d'entre eux se présentent sous une forme simple, garantissant d'une part le droit d'établissement et d'autre part le traitement de la nation la plus favorisée. Ce dernier se limite cependant aux concessions douanières accordées aux pays non latino-américains.²⁵⁰

Mais on savait pertinemment que le ministre de Suisse à Buenos Aires, accrédité également auprès des gouvernements du Chili, du Paraguay et de l'Uruguay, allait devoir s'occuper surtout des conditions des immigrés et des problèmes consulaires.²⁵¹ L'ouverture de cette légation coïncide avec le début d'une période de fléchissement de l'émigration suisse.²⁵²

²⁴⁶ Cf. AF, E 13 (B), 272.

²⁴⁷ En 1888, un traité de commerce et d'établissement est conclu entre l'Equateur et la Suisse (AF, E 2, Archivnr. 1308).

²⁴⁸ Cf. AF, E 13 (B), 12.

²⁴⁹ Cf. RG, 1893 (FF, 1894, II, p. 756).

²⁵⁰ Cette réserve reflétait pratiquement les seuls résultats concrets des revendications fréquentes en faveur d'une union douanière, regroupant tous les pays d'Amérique latine.

²⁵¹ Le Département fédéral des Affaires étrangères communique le 10 janvier 1891 au Conseil fédéral que les affaires suivantes, dans leur ordre d'importance, allaient occuper la représentation diplomatique suisse à Buenos Aires: «1. Le soin des multiples rapports entre nos nombreux ressortissants et les autorités argentines ou suisses dans tous les domaines de la vie civile; 2. la protection des émigrants; 3. les informations à fournir au Conseil fédéral sur les colonies existantes ou à créer; 4. le soin de nos intérêts commerciaux et les indications utiles à fournir à notre public industriel et commerçant.» (AF, E 2, Archivnr. 584).

²⁵² Cf. Arlettaz, *op. cit.*, no 1, pp. 33–35.

En guise de conclusion

Arrêtons là l'évocation de ces quelques cas concrets: on pourrait les multiplier. Il est cependant bien clair qu'ils ne sauraient déboucher ici sur une véritable conclusion. Nous voulions entrouvrir une porte, pour un instant, sur une recherche en cours, évoquer quelques-unes des réflexions qu'elle nous suggère, chemin faisant, mais qui demandent encore à être mûries, avant d'être tout-à-fait confirmées (ou infirmées) par le produit final.

Il est néanmoins très suggestif que, un peu par hasard, le dernier exemple mentionné concerne l'expansion commerciale de la Suisse, et finalement son ouverture sur le monde. Car s'il est une dimension caractéristique de notre période, de cet étonnant tournant du siècle, c'est bien l'élargissement du champ diplomatique, la montée de puissances nouvelles — USA, Japon — et la manière dont notre pays, de façon très pragmatique, cherche à faire face à ces défis ou à profiter des occasions qui s'offrent, notamment en augmentant son réseau diplomatique, destiné à être — entre autres, mais en bonne place — une espèce de protection pour l'écoulement de nos produits. Ainsi est apparue, dans les cas évoqués, cette espèce de double face de notre intérêt national, que révèlent si bien les documents dépouillés: l'éveil ou la conscience d'une sorte de vocation internationale, la fidélité à certaines idées, mais aussi l'exploitation de toutes les voies permettant de garantir ou d'améliorer la sécurité matérielle du pays. Ne s'agit-il pas là, en fin de compte, des deux axes naturels de toute politique étrangère?

Zusammenfassung

Die mit der Veröffentlichung des vierten Bandes der *Diplomatischen Dokumente der Schweiz (1890–1903)* beauftragte Forschungsgruppe unterbreitet hier einige Gedanken sowohl zur methodologischen Problemstellung eines solchen Vorhabens als auch zu grundlegenden Fragen der schweizerischen Aussenpolitik in der Zeit der Jahrhundertwende.

Eine der Hauptschwierigkeiten der Vorbereitung eines Textbandes liegt in der *Auswahl* der diplomatischen Dokumente. Angesichts der strengen Selektion, die zu treffen ist, stellt sich die Frage, ob das Gewicht der Auswahl auf die thematische Vielfalt gelegt werden sollte, was jedoch auf Kosten einer knapperen Dokumentierung des Verlaufes einzelner Geschäfte geht. Weiter muss bestimmt werden, inwieweit die zu veröffentlichenden Dokumente es erlauben, einen politischen Entscheidungsprozess nachzuvollziehen. Inwiefern können die kennzeichnenden Züge einer Epoche anhand der Bestände des Archivs erfasst werden? Im Rahmen der Dokumentierung der schweizerischen Aussenpolitik eines bestimmten Zeitraumes fragt sich schliesslich, welche Bedeutung insbesondere jenen Texten beigemessen wird, die sich mit der allgemeinen internationalen Politik befassen, handelt es sich hier doch oft um Ereignisse, an die das Schicksal unseres Landes eng geknüpft war. Welche Verwendungsmöglichkeiten, für Unterricht und spätere Forschung, wird aus dieser Quellenpublikation erwachsen können?

Dass sich diese und ähnliche methodologische Fragen dauernd stellen, kann anhand einiger charakteristischer Beispiele der auswärtigen Beziehungen der Schweiz am Ende des XIX. Jahrhunderts aufgezeigt werden. Im Vordergrund steht die Anpassung des aussenpolitischen Entscheidungsprozesses, insbesondere innerhalb der Exekutive, an die ständige Entwicklung der Staatsgeschäfte. Die Reorganisation des Bundesrates von 1895 veranschaulicht die Eigenheiten des Kollegialsystems, die Verschiebung des Gewichtes der Aussenpolitik gegenüber den übrigen Staatsgeschäften und die daraus folgende neue Verteilung der Regierungskompetenzen.

Neben dem Entscheidungsprozess in aussenpolitischen Fragen schlug sich die Entwicklung der schweizerischen Aussenpolitik in einer Reihe von verschiedenen Gebieten nieder, wie etwa in der internationalen Kooperation und in der Entstehung der eigentlichen multilateralen Diplomatie am Ende des XIX. Jahrhunderts. Diesbezüglich ist der Arbeiterschutz erwähnenswert, ging es doch hier um menschliche und soziale Probleme, die in den Bereich der po-

litischen Aufgaben gehörten; beachtet werden müssen auch die Verdienste um die Förderung der aktiven Mitarbeit bei der friedlichen Regelung internationaler Konflikte und namentlich die Beteiligung an Schiedsgerichtsverfahren. Dagegen gelang es der schweizerischen Delegation an der Haager Abrüstungskonferenz (1899) nicht, den Sitz des Ständigen Internationalen Gerichtshofes für die Schweiz zu gewinnen.

Im schweizerischen Aussenhandel der Jahrhundertwende sind verschiedene Aspekte von Bedeutung: die Zunahme des Handelsverkehrs — parallellaufend zur Erweiterung des Netzes der diplomatischen und konsularischen Vertretungen —, die Neuverhandlungen und Vervollständigungen der Handelsverträge und die Erschliessung neuer Absatzmärkte. Dazu stellen sich Fragen im Zusammenhang mit den Gründen und Umständen, die zu diesen neuen Verträgen führten. Wie reagierte die Schweiz auf die stark protektionistischen Tendenzen Europas? Inwiefern wurde der schweizerische Aussenhandel vom Zollkrieg mit Frankreich betroffen und in welchem Masse folgten die Handelsabkommen und die Entwicklung der Meistbegünstigungsklausel den politisch-militärischen Bündnissen?

Ein kennzeichnendes Merkmal des Endes des XIX. Jahrhunderts bildet die Erweiterung des schweizerischen Aussenhandelsnetzes im Verkehr mit Uebersee. Welcher Einfluss in dieser Entwicklung kommt der Regierung oder den privatwirtschaftlichen Interessengruppen (namentlich dem Vorort) zu, und inwieweit haben sich die Handelsrivalitäten der Grossmächte für die Kleinstaaten günstig ausgewirkt; handelt es sich dabei um eine auf rein empirisch oder planmässiger Doktrin beruhende Handelsexpansion? Im Rahmen der Fragen des schweizerischen Ueberseehandels tritt die Bedeutung Japans hervor — eines Landes, das sich infolge des Sieges über Russland 1905 in die Reihe der Grossmächte einordnete.

Compendio

Gli incaricati di ricerca che preparano l'edizione del Volume IV dei *Documenti diplomatici svizzeri (1890-1903)*, espongono qui alcune riflessioni sui problemi metodologici che solleva una tale impresa come pure su questioni sostanziali che caratterizzano la politica estera della Svizzera alla fine del secolo scorso.

Tra le difficoltà sorte nella raccolta di testi diplomatici una delle principali riguarda la *scelta* dei numerosi documenti. Occorre offrire al lettore un più ampio ventaglio di casi, oppure favorire una sequenza di documenti che esplicano l'insieme di un affare particolare? Qual'è la rappresentazione globale dell'epoca che può scaturire a partire dai fondi archivistici? Benché si tratti di esporre l'evoluzione della politica estera svizzera in un dato periodo, qual'è l'importanza che bisogna attribuire ai testi di politica internazionale, alla quale il destino del nostro paese è così strettamente legato? E infine quali relazioni si instaureranno tra la pubblicazione delle fonti, da una parte, l'insegnamento e la ricerca futura nel campo storico, dall'altra?

Questa problematica d'ordine metodologico si pone costantemente come lo dimostra la rassegna di alcune grandi questioni che illustrano le relazioni estere della Svizzera alla fine del secolo scorso. Si tratta innanzitutto di adattare i meccanismi di formulazione della politica estera, in particolare a livello dell'esecutivo federale, all'evoluzione, alla varietà e al volume crescente delle questioni. Le caratteristiche del regime collegiale, l'importanza variabile della politica estera, il suo orientamento e la ripartizione delle competenze e delle responsabilità, sono messe in evidenza dalla riorganizzazione del Consiglio federale del 1895.

Ritengono l'attenzione, oltre alla formulazione delle decisioni della politica estera, il suo orientamento e i suoi centri d'interesse. Non è superfluo sottolineare ad esempio la ferma volontà della Svizzera di promuovere la cooperazione internazionale e il suo considerevole apporto alla creazione di una vera diplomazia multilaterale verso la fine del secolo scorso. A titolo di esempio, vale la pena di menzionare la protezione legale dei lavoratori le cui dimensioni umane e sociali non possono essere al riparo dalle preoccupazioni di natura politica. Quanto detto vale anche nell'ambito della ricerca di nuove soluzioni pacifiche a conflitti internazionali in particolare il contributo della Svizzera alla procedura dell'arbitrato. Per quanto riguarda la partecipazione alla Prima Conferenza internazionale per il disarmo della Aia (1899), la delega-

zione elvetica non riuscì ad ottenere che la sede del tribunale permanente d'arbitrato fosse in Svizzera.

Nel campo delle relazioni commerciali l'ultimo decennio del secolo scorso è importante per l'intensificazione del flusso commerciale, che va di pari passo con l'estensione della rete diplomatica e consolare, la rinegoziazione e il perfezionamento dei trattati di commercio e l'apertura di nuovi mercati. Quali furono le ragioni per rinegoziare dei nuovi trattati? Come reagì la Svizzera al brutale ritorno in Europa delle tendenze protezioniste? A che punto la colpì la guerra doganale con la Francia? Infine in qual misura gli accordi commerciali e la clausola della nazione la più favorita concordarono o furono in contraddizione con le alleanze politico-militari dell'epoca? L'estensione del commercio estero è nettamente caratteristica della fine del secolo scorso. Quale fu in quest'evoluzione il ruolo particolare dei cerchi commerciali e industriali, (in particolare del *Vorort*) e dell'influenza positiva per i piccoli Stati delle rivalità fra le grandi potenze? E questo sviluppo puramente empirico, o è l'espressione di una dottrina o di piani preconcepiti? In questo ambito vediamo emergere il Giappone, la cui importanza politica si manifesterà con la vittoria sulla Russia nel 1905.

Summary

As they reach the last stage of their work, the team of researchers preparing the edition of Volume IV of the *Swiss Diplomatic Documents (1890–1903)* would like to comment on some methodological problems that such an undertaking presents, as well as on certain basic questions that characterise the foreign policy of Switzerland at the end of the 19th century.

With regard to the preparation of a volume of diplomatic texts, the main difficulties lie in the *choice* of documents: since the material is vast and the selection very tight, the question arises of whether to emphasize the diversity of the themes at the expense of an adequate illustration of each one of them.

At which stage of the final political decision should one retain the documents explaining that decision? What global vision of an era is it possible to gain on the basis of archive files? Although the main purpose is to elucidate the evolution of Swiss foreign policy in a given period, what should be the importance granted to texts relating to the international situation to which our country's destiny is so closely related? Finally, what will be the repercussions of the publication of such sources on future teaching and research in this field?

This type of methodological problem is encountered constantly, as is shown when examining some major issues which are typical of Swiss foreign relations at the end of the last century.

First, there is the adaptation of the mechanisms for the formulation of foreign policy, particularly at the federal executive level, to the growing volume of affairs. The peculiarities of the collegial system, the fluctuating importance of foreign policy amongst the general responsibilities of the government, the distribution of competence, are illustrated by the re-organisation of the Swiss Federal Council which took place in 1895.

In addition to the formulation of decisions in foreign policy, it is its orientation and the fields in which it concentrates that retain our interest. For instance, Switzerland's efforts to further international co-operation must be emphasized, particularly the part she played in the shaping of a true multi-lateral diplomacy at the end of the 19th century. This applies especially to the question of legal protection for the workers, the social and human aspects of which cannot be kept apart from its political dimensions. Furthermore, Switzerland's active role in promoting the peaceful settlement of international disputes must be pointed out, particularly her contribution in the arbitration procedures. As to the participation in the First Disarmament Conference of The Hague (1899), Switzerland did not succeed in becoming the seat of the Permanent Arbitration Court.

As far as international trade is concerned, the last decade of the century is of paramount importance: increase of trade and business partners, combined with an extension of the diplomatic and consular network, re-negotiation and improvement of trade treaties, access to new markets. What were the reasons and mechanisms for the negotiation of new treaties? How did Switzerland react to the brutal re-emergence of protectionist tendencies in Europe? How far, for example, was her foreign trade affected by the tariff war with France? Finally, to what extent did the commercial agreements and the ef-

fect of the most-favoured-nation clause follow or contradict political-military alliances of that era?

As to the extension of Switzerland's commercial network to overseas markets, which is clearly a characteristic of that end of century, what are the respective roles of Government and of private business interests (particularly the *Vorort*)? Did the power struggle among the big powers affect small states? Is this evolution purely empirical or is it the result of a doctrine or of a scheme? It is in this light that Switzerland saw Japan emerge before that country's political importance was truly revealed to the world by its victory over Russia in 1905.

Les relations extérieures de la Suisse à la fin du XIXe siècle. Reflets d'une recherche documentaire

In	Studien und Quellen
Dans	Etudes et Sources
In	Studi e Fonti
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	9
Volume	
Volume	
Autor	Collart, Yves; Durrer, Marco; Grossi, Verdiana
Auteur	
Autore	
Seite	35-126
Page	
Pagina	
Ref. No	80 000 066

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.