

17 Mai 36 RL.

B.56.17.16.- JT.
A.21.2.2.- no 6.

Berne, le 13 mai 1936.

5.10.138

Monsieur le Ministre,

Comme vous l'avez appris par les journaux, les anciens Etats neutres se sont réunis à Genève, à l'occasion de la session actuelle du Conseil, pour échanger leurs impressions sur la situation politique générale créée par les événements récents en Ethiopie et ailleurs. Cette réunion n'avait rien de sensationnel; elle n'était guère que la suite des entretiens de même nature que les pays dont il s'agit avaient déjà eus tout au long de la Conférence du désarmement. Aussi peut-on se montrer surpris du bruit que la presse a fait autour d'une réunion qui ne pouvait guère avoir qu'un but d'information réciproque.

L'initiative de la conférence avait été prise, cette fois-ci, par les Pays-Bas. M. de Graeff, Ministre des affaires étrangères à La Haye, avait suggéré l'idée de convoquer, avant la session du Conseil, les "neutres" à Copenhague, soit dans la capitale de l'Etat du Nord qui est actuellement représenté au Conseil. Comme M. Munch, Ministre des affaires étrangères de Danemark, devait se rendre de toute façon à Genève pour le 11 mai, il fut décidé finalement de se rencontrer à Genève.

A la Légation de Suisse,

✓ Athènes ✓ B'Aires ✓ Prague ✓ Vienne
 ✓ Belgrade ✓ Istanbul ✓ Rio de Jan. ✓ Washington
 ✓ Berlin ✓ La Haye ✓ Rome ✓ Le Caire
 ✓ Bruxelles ✓ Londres ✓ Stockholm
 ✓ Budapest ✓ Madrid ✓ Tokio
 ✓ Bucarest ✓ Paris ✓ Varsovie

Au Consulat
général de
Suisse,
 ✓ Caracas
 ✓ Dublin
 ✓ Montréal
 ✓ Shanghai.

Encore que nous fussions plutôt sceptiques sur l'utilité et même l'opportunité d'une réunion de ce genre dans les conjonctures actuelles, nous avons proposé au Conseil fédéral de nous y faire représenter par le Chef de notre Section de la Société des Nations. Ce n'est qu'à la suite de nouvelles circonstances (arrivée à Genève de tous les Ministres des affaires étrangères des Etats du Nord, y compris la Finlande) que M. Motta, qui se trouvait à Genève à la fin de la semaine avec une commission parlementaire, se décida, notamment pour des raisons de courtoisie, à participer également à la réunion.

On ne peut pas dire que cette dernière ait fait l'objet d'une longue préparation. Il existait, paraît-il, un ordre du jour assez copieux, mais le fait est que nous n'en avons pas eu connaissance avant la réunion de l'Hôtel Richemond. En réalité, les échanges de vues ne portèrent guère que sur deux questions : le conflit italo-éthiopien et l'avenir de la Société des Nations.

En ce qui concerne l'affaire éthiopienne, des divergences de vues se manifestèrent naturellement sur les conséquences à tirer de l'annexion pure et simple par l'Italie de l'Empire du Négus. Certains n'auraient pas été effrayés à l'idée de prendre des mesures radicales à l'égard de l'Italie. Nous n'étions pas de cette opinion. M. Motta rappela la position toute spéciale, géographique et politique, dans laquelle se trouvait la Suisse à l'égard du conflit en question, et il

montra l'intérêt qu'il y aurait pour nous à ce que l'Italie continuât sa collaboration avec la Société des Nations. Il se félicita que M. Mussolini n'eût pas suivi les suggestions de son entourage et d'une certaine presse pour rompre définitivement avec Genève.

Pour ce qui est de l'application des sanctions, le sentiment général était que, pour le moment, il n'y avait pas lieu de modifier quoi que ce fût au statu quo. Nous avons fait, de notre côté, des réserves. Tout en insistant sur le fait que la Confédération se garderait de toute initiative en ce domaine, le Chef du Département Politique n'a pas dissimulé qu'en Suisse, l'opinion était plutôt en faveur d'une abolition des sanctions. Celles-ci ont fait long feu. Les maintenir, alors que la guerre en Afrique est virtuellement terminée et gagnée par l'Italie, ne ferait qu'envenimer les choses, sans que la Société des Nations et le pays victime de l'agression en tirassent un profit quelconque. Les sanctions avaient pour but d'arrêter la guerre; il serait inopportun d'en faire maintenant un moyen de représailles. Le point de vue qui se rapprochait le plus du nôtre à cet égard était celui de la Norvège, pays qui est également préoccupé par les insuccès répétés de la Société des Nations et par la nécessité de tenir compte des réalités, si dures soient-elles. Nous aurions sans doute difficilement convaincu des pays comme les Pays-Bas ou la Suède, dont l'opinion publique a peine à prendre son parti du triomphe italien. Mais il ne s'agissait pas - répétons-le - de convaincre qui que ce fût; il

s'agissait de dire ouvertement son sentiment, sans essayer de tirer des conclusions communes des opinions exprimées par les diverses délégations.

Les esprits n'étaient guère non plus d'accord sur la question précise - posée par M. Munch - de savoir si le Conseil de la Société des Nations pouvait encore admettre à sa table le représentant du Négus en fuite. Ici encore, nous n'avons pas caché qu'il convenait de prévenir toute confusion entre la morale et le droit. Il est beau de faire du sentiment, mais à quoi sert-il de nier les réalités ? Il pouvait être regrettable de voir disparaître brusquement, par le fait d'un tiers, un Etat régulièrement entré dans la Société des Nations, mais il n'était pas moins discutable d'affirmer que le délégué abyssin à Genève représentait bel et bien encore "un Etat" au Conseil, l'Ethiopie se trouvant, après son effondrement, dans une situation où il ne reste plus beaucoup de vestiges de sa souveraineté passée. Se plaçant à un point de vue à la fois moins juridique et moins réaliste, d'autres délégués ont fait valoir qu'ils ne sauraient admettre qu'un Etat membre de la Société des Nations pût être supprimé d'un trait de plume. Le Négus devait être à même de plaider sa cause à Genève. M. Munch, pour le Danemark, et M. de Madariaga, pour l'Espagne, s'étaient réservé, en tout cas, de se prononcer dans ce sens au Conseil. Vous avez vu depuis que le Conseil a été du même avis, le représentant du Négus, M. Wolde Maryam, ayant été invité à s'asseoir à la table du Conseil, ce qui a provoqué le départ

simultané du représentant de l'Italie, le baron Aloisi.

Une deuxième séance a été consacrée, dimanche, à la question d'une réforme éventuelle de la Société des Nations. La discussion avait été ouverte par un exposé intéressant de M. de Madariaga sur les possibilités de revision d'un instrument diplomatique qui s'est révélé inefficace à l'usage et qui a valu au monde de bien cuisants déboires. Nous n'aborderons pas ici ce problème de la revision. Cela nous mènerait trop loin. Il nous suffira de dire que tous les délégués ont envisagé avec faveur l'idée d'examiner attentivement toute proposition en vue d'une revision du Pacte de la Société des Nations. Certains n'ont pas moins appelé l'attention sur la difficulté de l'opération. La revision devrait-elle se faire par voie d'amendements ou suffirait-il d'avoir recours à des déclarations interprétatives ? Convendrait-il de modifier l'article 16 ou d'en suspendre simplement la mise en vigueur aussi longtemps que toutes les conditions d'application (universalité, désarmement, etc.) ne sont pas remplies ? Pour obvier aux inconvénients d'une paralysie complète de l'article 16, ne pourrait-on songer à une application "régionale" de l'article 16 entre groupes déterminés d'Etats ou serait-il préférable de renflouer d'une autre manière cet article qui a fait plusieurs fois faillite au cours de ces dernières années ? Quant à l'article 11 du Pacte, la règle de l'unanimité, a-t-on fait observer, en a peut-être par trop restreint ou alourdi l'application. Ne pourrait-on en assouplir le

mécanisme en y introduisant d'une façon ou d'une autre la règle de la majorité ? Des questions analogues se posent à l'endroit des articles 10 et 19. Comment rendre quelque "vitalité" - pour reprendre le mot d'un des délégués - à ces dispositions restées lettre morte du Pacte ? Ce sont là autant de points que chacun s'est promis de méditer à tête reposée, quitte à en reprendre l'examen en commun au cours de réunions ultérieures. Il est toutefois un point sur lequel l'unanimité s'est faite incontinent à la suite d'une intervention de M. Motta: le maintien d'une collaboration avec la Société des Nations. La Société a ses défauts, ses vices, ses faiblesses. Elle a déçu ses plus fidèles partisans; elle a failli souvent à sa tâche. Il ne faut cependant pas désespérer. Cette organisation en faveur de la paix a rendu quand même des services, et il est probable qu'elle en rendra d'autres encore. Rien ne dit non plus qu'elle n'est pas susceptible d'amélioration. Quels que soient ses déficits et ses échecs, elle reste encore et malgré tout une sauvegarde pour les petits Etats. Ceux-ci doivent donc y rester fidèles et continuer à lui prêter une collaboration franche et dévouée.

Mardi eut lieu une troisième et dernière séance à laquelle M. Motta ne put assister. M. Gorgé nous y représentait. Cette séance avait surtout pour but de renseigner les participants sur l'attitude qu'allait adopter le Conseil à l'égard du conflit italo-abysin. MM. Munch et de Madariaga exposèrent qu'après des efforts qui s'étaient prolongés jusqu'après minuit dans

7.

la soirée de lundi, les représentants des Etats membres du Conseil réunis chez M. Avenol, Secrétaire général de la Société des Nations, avaient fini par tomber d'accord sur un projet de résolution à soumettre au Conseil. Ce projet n'a plus subi de changements essentiels depuis lors, et il a été adopté, mardi soir, par le Conseil dans la teneur qui a été communiquée par la presse. Toute l'affaire a été ajournée, comme vous savez, au 15 juin, date à laquelle la France sera en état de prendre à nouveau ses responsabilités.

La réunion chez M. Avenol a révélé, une fois de plus, le désarroi existant chez les grandes puissances. La Grande-Bretagne est à la fois impressionnée et énervée par l'attitude crâne et décidée de M. Mussolini, mais elle paraît résolue à boire le calice jusqu'à la lie. Quant à la France, elle n'a plus guère d'opinion à exprimer avant l'arrivée au pouvoir de M. Blum. Tout au plus estimait-on, dans certains milieux de la délégation française, que M. Mussolini pourrait à tout le moins aider la Société des Nations à sauver la face en accordant à la France et à la Grande-Bretagne certains avantages territoriaux ou autres en Abyssinie sur la base du traité de 1906. Nous doutons que cette conception si peu altruiste éveille beaucoup de sympathie à Genève.

Les "neutres" n'ont pas eu à délibérer longuement sur le texte même du projet de résolution. Le principe de l'ajournement était depuis samedi dans l'air, et il ne faisait aucun doute, vu la situation créée en France par les élections, qu'il serait retenu

par la grande majorité du Conseil. Quant aux sanctions, personne au Conseil, à part l'Equateur et le Chili, n'aurait pris sur lui de proposer de les supprimer avant un examen d'ensemble et de fond de la situation. Si le Conseil peut prendre une initiative à ce sujet - et il est à souhaiter qu'il le fasse le mois prochain - la décision dernière appartient néanmoins au Comité de coordination, soit à la conférence qui, en octobre, avait pris les mesures propres à assurer l'exécution de certains engagements découlant de l'article 16 du Pacte. Parmi les "neutres", certaines voix se sont fait entendre en faveur d'une décision collective. D'aucuns pensaient - et non sans raison d'ailleurs - que l'action entreprise contre l'Italie ne pouvait pas déceimment s'achever dans la débandade.

Ajoutons que la Suisse avait été pressentie sur la question de savoir si, à l'expiration, en octobre, du mandat du Danemark, elle serait désireuse d'entrer au Conseil. Sur une réponse affirmative de notre part, le groupe des "petits Etats" se serait unanimement rallié à une candidature suisse. Le Chef du Département Politique a cependant décliné, au nom du Conseil fédéral, ce périlleux honneur pour les raisons que vous savez, et il a été convenu que le groupe voterait pour la Suède à la prochaine Assemblée de la Société des Nations.

Il a été enfin décidé que les "petits Etats" se réuniraient derechef à Genève quarante-huit heures avant la prochaine session du Conseil, soit le

9.

13 juin. On a aussi envisagé une réunion à Copenhague pour le 25 juin, réunion au cours de laquelle seraient examinés de plus près tous les problèmes touchant à l'avenir immédiat de la Société des Nations (réforme du Pacte, sécurité collective, désarmement, composition du Conseil, etc.).

Veillez agréer, Monsieur le Ministre,
l'assurance de notre haute considération.

Le Chef
de la Division des Affaires étrangères:

