

E.413.1.-OT.

*la question est
délicate. Il me semble
que, le type de votre question
de l'autre côté aura été réglé, un
pourrait reprendre
l'examen de la question.
274-28. U*

Notice préliminaire
concernant les accords avec la Société des Nations
relatifs à la Station radiotélégraphique

*Affaires étrangères
de 7 heures
pour la question qui se pose
peut-être de dangers réels*

L'accord conclu, le 21 mai 1930, entre le
Conseil fédéral et le Secrétaire général de la Société
des Nations contient un article 13 ainsi conçu:

"1. Le présent accord entrera en vigueur
dès sa signature; il prendra fin à l'expiration
d'une période de dix ans à compter du jour où le
poste de transmission à ondes courtes sera ouvert
officiellement à l'exploitation.

2. Si l'accord n'est pas dénoncé deux
ans avant l'expiration de cette période de dix
ans, il demeurera en vigueur aussi longtemps qu'il
n'aura pas été dénoncé par l'une des parties moyen-
nant préavis de deux ans. La dénonciation ne pren-
dra toutefois effet, dans ce cas, qu'à la fin de
l'exercice financier en cours.

3. A l'expiration du présent accord, un
règlement interviendra en conformité des disposi-
tions de la convention à conclure entre le Secré-
taire général et la Radio-Suisse."

Quant à la "convention" du même jour pas-
sée entre la "Radio-Suisse" et le Secrétaire général, el-
le stipule, à son article 25, qu'elle "aura la même du-
rée que l'accord conclu entre le Gouvernement suisse et



le Secrétaire général au sujet de la Radio-Nations. Une dénonciation de l'accord par l'une des deux parties emportera résiliation, pour la même date, de la présente convention".

Le poste de transmission à ondes courtes a été ouvert officiellement à l'exploitation le 2 février 1932. L'accord susvisé prendrait fin, dès lors, le 2 février 1942; il pourrait être dénoncé le 2 février 1940.

L'accord n'est évidemment pas compatible, dans son économie générale, avec la neutralité intégrale à laquelle la Suisse entend revenir. On ne pourrait guère admettre, en effet, qu'en cas de crise, le Secrétaire général pût, conformément à l'article 4, faire passer la "Radio-Nations" "sous la gestion exclusive de la Société des Nations". Si le "temps de crise" ne comprenait pas le "temps de guerre", on pourrait, à la rigueur et sous certaines conditions, s'accommoder peut-être de cette situation. Mais qu'en temps de guerre, la Société des Nations dispose sur notre territoire d'une station réservée à ses besoins exclusifs, cette possibilité paraît désormais exclue. Force nous est de revenir aux principes posés par les articles 8 et 9 de la Convention de La Haye de 1907 sur les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre. La Confédération ne saurait maintenir, sur son territoire, un régime de discrimination entre belligérants. Le principe de la balance égale doit être rétabli dans sa plénitude.

3.

La "Radio-Suisse" exprime d'ailleurs le même avis dans sa lettre du 26 janvier 1938 au Département des Postes et des Chemins de fer.

L'accord du 21 mai 1930 ne prévoit pas de dénonciation anticipée. C'est compréhensible; la Société des Nations n'aurait pu faire des dépenses considérables pour la station sans avoir la garantie que l'accord serait d'une certaine durée. Un délai de dix ans n'était pas excessif. Personne n'avait, toutefois, pu prévoir que le statut de la Suisse au sein de la Société des Nations subirait, entre temps, un changement profond. Un fait nouveau s'est produit, qui modifie toute la situation. On se trouve en présence d'un cas typique d'application de la clause "rebus sic stantibus". La Suisse n'est plus en état de se conformer aux obligations prévues par l'accord. En reconnaissant notre neutralité intégrale dans le cadre de la Société des Nations, le Conseil ne ferait que constater implicitement cette impossibilité. Dans ces conditions, le Conseil fédéral serait fondé à dénoncer, avant le terme, l'accord de 1930. Il pourrait le faire dès que notre neutralité intégrale aurait été reconnue dans le cadre de la Société des Nations. Il lui serait même loisible de le faire tout de suite, car nous nous trouverions déjà dans l'impossibilité de concéder à la Société des Nations les avantages que comporterait pour elle l'accord en temps de crise. Que le Conseil de la Société des Nations acquiesce ou n'acquiesce pas à la demande dont nous allons le saisir en ce qui concerne notre

neutralité, nous sommes déjà aujourd'hui dans l'impossibilité d'admettre qu'en cas de guerre, la Société des Nations exploite, pour son propre compte, une station radiotélégraphique sur notre territoire.

Les inconvénients d'une dénonciation précipitée sautent cependant aux yeux. Politiquement, nous ferons mieux de ne pas brusquer la Société des Nations, d'autant plus que l'éventualité d'une exploitation de la station par la Société des Nations est actuellement toute théorique. L'accord existe, mais il n'est pas de nature, pratiquement, à porter atteinte à notre neutralité. Nous pourrions donc nous accorder quelque délai avant de dénoncer.

Il y aurait cependant intérêt à créer - et c'est aussi l'avis de la "Radio-Suisse" - une situation nette aussitôt que possible. Nous pourrions faire valoir notre droit à une dénonciation anticipée dès que la question de notre neutralité aura été réglée, à moins - ce qui est fort possible - que la question ne soit posée tout de suite au Conseil. Dans cette dernière hypothèse, nous ne pourrions que déclarer de la façon la plus formelle l'impossibilité où nous nous trouverions d'assumer plus longtemps les obligations découlant de l'accord de 1930.

Notre dénonciation anticipée serait évidemment soumise, de toute façon, au Conseil, le Secrétaire général n'ayant guère, à notre avis, la compétence de l'accepter de son propre chef. A ce moment, la question se poserait de savoir si et dans quelle mesu-

re nous pourrions envisager un nouveau régime permettant à la "Radio-Suisse", en temps normal, mais en temps normal seulement, de continuer sa collaboration avec la Société des Nations dans la station érigée à frais communs. Un accord de ce genre serait peut-être économiquement avantageux pour nous, d'autant plus qu'une rupture abrupte de l'accord nous obligerait, le cas échéant, à rembourser à la Société des Nations le matériel et les installations qui sont sa propriété et que la dénonciation de l'accord rendrait inutilisables pour elle. Il se peut d'ailleurs que la Société des Nations tienne beaucoup, pour sa part, à ne pas rompre avec la "Radio-Suisse" et accepte un régime selon lequel l'exploitation en commun de la station ne serait plus prévue que pour le temps "normal" et dans des conditions qui sauvegarderaient entièrement notre position d'Etat neutre. En ce cas, on pourrait envisager la possibilité de négocier une nouvelle convention qui viendrait se substituer à celle du 21 mai 1930.

Pour le temps de guerre, la situation serait claire: la station serait exploitée par nous seuls et sous notre seul contrôle.

On peut se demander ^{de même} ~~aussi~~ si, au lieu de dénoncer aussitôt que possible, au risque de soulever des problèmes juridiques extrêmement délicats, il n'y aurait pas lieu de temporiser. Partant du fait que l'accord conclu entre le Conseil fédéral et la Société des Nations ne présente aucun danger réel pour notre neutralité, étant donné que, dans les circonstances actuel-

les, la Société des Nations ne serait plus guère en état d'exploiter elle-même la station en temps de crise, on en arriverait à différer toute dénonciation jusqu'au 2 février 1940. Notre dénonciation serait alors tout à fait régulière et nous épargnerait toute discussion irritante avec la Société des Nations. Ce mode de procéder ne serait, toutefois, pas à l'abri des critiques. Nous laisserions tacitement subsister un accord qui, dans sa lettre et son esprit, serait contraire aux principes mêmes de notre neutralité intégrale recouvrée. Nous promettrions encore, tout en sachant pertinemment que nous ne pourrions pas tenir. ~~Cette solution manquerait, croyons-nous, d'élégance. et de dignité.~~ Elle ne serait ^{guère} pas conforme à cette "Sauberkeit" à laquelle notre peuple a toujours attaché du prix.

Il nous resterait aussi la possibilité de soulever nous-mêmes la question devant le Conseil en même temps que celle de notre neutralité. Tactiquement, cette procédure ne serait pas des plus heureuses. Elle compliquerait les choses devant le Conseil, et, comme on dit familièrement, il vaut mieux ne pas trop charger le bateau. C'est l'avis que nous avons déjà exposé au Département des Postes et des Chemins de fer. Dans notre lettre du 18 février, nous lui écrivions, entre autres, ce qui suit : ↗

← "Il nous est apparu cependant qu'il serait prématuré de soulever cette question dès maintenant. Elle ne ferait que compliquer notre tâche, ← qui est suffisamment difficile en ce moment.

7.

Mieux vaudrait attendre que nous eussions obtenu ce vers quoi vont tendre désormais tous nos efforts : notre neutralité intégrale dans la Société des Nations. Ce serait d'ailleurs plus logique. Aussi longtemps que notre position d'Etat neutre dans la Société des Nations n'aura pas été clairement définie au point de vue politique, il serait assez peu opportun d'entreprendre une action parallèle dans le domaine technique. Le principe de la neutralité intégrale posé et reconnu, les conséquences suivront. Une des premières sera la revision de l'accord du 21 mai 1930."

Pour conclure et tout considéré, il semble que le mieux serait de dénoncer l'accord du 21 mai 1930 aussitôt que possible, soit dès que la question de notre neutralité aura été élucidée devant le Conseil.

C.F.

5.4.38