

OPINION DISSIDENTE
DE M. ALTAMIRA ET DE SIR CECIL HURST

Nous soussignés, juges de la Cour, regrettons de ne pas pouvoir nous rallier au présent arrêt et exprimons dans les considérations suivantes les raisons de notre dissidence.

En dehors d'autres points qui seront examinés plus loin, les deux questions principales sur lesquelles notre opinion diffère de celle de la majorité sont la question de l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, en ce qui concerne la seconde partie de la question soumise à la Cour par l'article premier, alinéa premier, du compromis de 1924, et celle de l'interprétation de ce même compromis, notamment de son article 2, alinéa premier.

L'article premier, alinéa premier, du compromis demande à la Cour de dire si, « entre la France et la Suisse, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles », etc., « a abrogé ou a pour but de faire abroger les stipulations relatives à la structure douanière et économique des zones franches », etc. Il y a donc deux questions différentes. Nous n'avons rien à dire pour ce qui concerne la première. Au sujet de la seconde (si l'article 435, alinéa 2, « a pour but de faire abroger »), une remarque préliminaire est à faire : le libellé de la question pose celle-ci à l'égard de l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, mais seulement au point de vue de son effet juridique dans les relations internationales « entre la France et la Suisse ». Il est donc évident que toute réponse à donner à cette question ne peut préjuger l'interprétation de l'article au delà du cas concret catégoriquement fixé par le compromis dans son article premier.

Cette question du « but », c'est-à-dire de l'intention de l'article 435 en lui-même, n'existait pas dans le contre-projet suisse de 1924 où, pour la première fois, a été envisagée la position du différend entre les deux Gouvernements, dans le champ d'une interprétation de l'article 435 précité. Elle apparaît seulement dans le libellé du compromis de 1924, et une fois engagée la procédure résultant de la soumission de

DISSENTING OPINION
OF M. ALTAMIRA AND SIR CECIL HURST.

WE, the undersigned judges of the Court, regret that we are unable to concur in the judgment of the Court for the following reasons.

Apart from other points which will be considered hereinafter, the two main questions in regard to which our opinion differs from that of the majority are the question of the interpretation of Article 435, paragraph 2, in so far as concerns the second part of the question submitted to the Court by Article 1, paragraph 1, of the Special Agreement of 1924 and the question of the interpretation of this Special Agreement, and, in particular, of Article 2, paragraph 1, thereof.

Article 1, paragraph 1, of the Special Agreement asks the Court to say whether "as between France and Switzerland, Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles", etc., "has abrogated or is intended to lead to the abrogation of the provisions regarding the customs and economic régime of the free zones", etc. There are therefore two distinct questions. We have no remarks to make as regards the first. As regards the second (whether Article 435, paragraph 2, "is intended to lead to the abrogation"), a preliminary observation must be made: the question is so worded that it is put with regard to Article 435, paragraph 2, with its Annexes, but only from the point of view of the legal effect of that clause upon the international relations "between France and Switzerland". Accordingly, it is clear that whatever answer is given to this question cannot prejudice the interpretation of the Article outside the concrete case specifically defined by the Special Agreement in Article 1.

This question of the "object", that is to say of the intention, of Article 435 in itself, was not included in the Swiss counter-proposal of 1924, in which, for the first time, the idea of formulating the dispute between the two Governments in terms of an interpretation of the above-mentioned Article 435 was envisaged. It appears only in the Special Agreement, as finally worded in 1924; and so soon as the proceedings

ce compromis à la Cour, une modification de la formule de la question ci-dessus se fait jour dans les conclusions jointes à la République suisse de 1929 (conclusion 2), où les mots « a pour but de faire abroger » se trouvent expliqués dans ce sens « qu'il [l'art. 435, al. 2] n'oblige pas la Suisse à accepter comme seule base possible du règlement futur l'abrogation des zones franches ».

Cette interprétation de la deuxième question posée à l'article premier, alinéa premier, du compromis a été acceptée par la Cour, qui l'a exprimée par l'introduction du mot « obligatoirement », équivalent aux mots « seule base possible » employés par la Suisse. Il semble évident que la Cour, aussi bien que l'agent du Gouvernement suisse, ont adopté cette position en considération expresse des négociations futures qu'en vue d'aboutir à un accord l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles avait prévues. Ces négociations, auxquelles les Puissances signataires ont confié la solution définitive de l'affaire et, en même temps, la complète exécution de l'article précité, précisent le domaine où la question des zones, foncièrement posée dans l'article 435 à l'égard de la pensée et de la volonté des Puissances signataires du traité et aussi des stipulations originaires du régime des zones, se change dans une question du ressort exclusif de la souveraineté des deux États principalement intéressés. Il est aussi évident que le but pratique de ce changement, exprimé dans les derniers mots de l'alinéa 2 de l'article 435, est d'empêcher toute tentative d'imposer à la Suisse la conclusion amenant à l'abrogation, comme « seule base possible » de l'accord.

Les conséquences logiques qui s'ensuivent sont, à notre avis, celles-ci : que l'abrogation peut être envisagée comme base possible de l'accord, et que, même si la question posée dans l'article premier, alinéa premier, du compromis est répondue d'après la formule que la Suisse a suggérée et que la Cour a adoptée, il ne s'ensuit pas que cette réponse épuise l'interprétation de la question concernant le but de l'article 435, alinéa 2. En effet, la réponse donnée ne vise, comme nous venons de le constater, que les rapports entre la France et la Suisse à l'égard des négociations, mais ne

following upon the submission of this Special Agreement to the Court had begun, a modification in the wording of the question above mentioned is to be observed in the submissions appended to the Swiss Reply of 1929 (submission No. 2), where the words "is intended to lead to the abrogation" are explained as meaning whether or not it (Art. 435, para. 2) compels Switzerland to accept the abrogation of the free zones as the only possible basis of the future settlement.

This interpretation of the second question put by Article 1, paragraph 1, of the Special Agreement has been accepted by the Court, which has given expression to it by introducing the word "necessarily" which has the same effect as the words "only possible basis" used by Switzerland. It seems evident that the Court, like the Swiss Agent, in adopting this interpretation, definitely had in mind the future negotiations with a view to the conclusion of an agreement provided for by paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles. These negotiations, to which the signatory Powers left the final settlement of the matter and likewise the carrying out in full of the terms of the Article, indicate the point at which the zones' question, originally stated in Article 435 from the point of view of the ideas and intentions of the Powers signatory to the Treaty and from that of the provisions originally establishing the zones' régime, becomes a question exclusively within the jurisdiction of the two States primarily concerned. It is also evident that the real object of this change, as expressed in the closing words of paragraph 2 of Article 435, is to prevent any attempt to force Switzerland to accept abrogation as "the only possible basis" of the agreement.

The consequences which logically ensue are in our view as follows: that abrogation may be envisaged as a possible basis for the agreement, and that, even if the question put by Article 1, paragraph 1, of the Special Agreement, be answered in the terms suggested by Switzerland and adopted by the Court, it does not follow that this answer exhausts the interpretation of the question of the intention of Article 435, paragraph 2. For the answer given, as we have just shown, only has in mind the relations between France and Switzerland for the purposes of the negotiations, and cannot in any

peut préjuger en quoi que ce soit le sens qu'a eu, pour les Puissances signataires du Traité de Versailles, l'article 435 de ce traité.

La question concernant le but de l'article tel quel reste donc intacte et, en tout état de cause, il ne peut y être répondu par une décision qui toucherait un aspect tout à fait différent de celui qui correspond à la lettre et à l'esprit de l'article pris en lui-même. Donc aussi, la transformation de la réponse donnée sur la base du mot « obligatoirement » en une réponse où ce mot aurait disparu (et, en conséquence, aussi l'interprétation dont il découle) ne semble pas justifiée. Il faut laisser à la réponse faite à la question du compromis la portée limitée qui lui correspond et que nous ne discutons pas, laissant libre en même temps l'interprétation de l'autre aspect qui n'a pas été compris dans l'article premier de ce compromis.

A cet autre aspect l'on ne peut, à notre avis, répondre que par l'affirmative, en disant que l'article 435 a eu pour but d'abroger les zones, dans ce sens que les Puissances signataires ont pensé que le défaut de correspondance entre les stipulations anciennes et les circonstances actuelles conseillait cette abrogation des zones et que, même en ne voulant pas l'imposer à la Suisse, non signataire du traité, elles estimaient que l'accord prévu doit aboutir à ce résultat, comme l'avait fait l'accord concernant la zone neutralisée. Le texte même de l'article tout entier est d'ailleurs, à notre avis, une démonstration claire du fait que l'opinion y exprimée par les Hautes Parties contractantes signale en même temps le but que vise l'article. Ce n'est pas seulement le sens de l'alinéa 2, mais aussi celui de l'alinéa premier. Si on suit attentivement le libellé de cet alinéa, on verra que là les Hautes Parties contractantes ne se bornent pas à donner purement et simplement leur acquiescement à l'accord intervenu entre le Gouvernement français et le Gouvernement suisse, mais aussi qu'elles expriment nettement la raison de cet acquiescement. Cette raison est que les Hautes Parties contractantes trouvent l'accord dont il est fait mention conforme à la conséquence qui naturellement se dégage de la constatation faite [par elles de la non-correspondance entre les stipulations anciennes concernant la zone neutralisée et les « circonstances actuelles ». La première phrase

way affect the meaning which Article 435 bore in the intention of the Powers which signed the Treaty of Versailles.

Accordingly, the question of the intention of the Article itself remains intact, and, in any case, the answer is not to be found in a decision relating to an aspect of it entirely different from that which emerges from the terms and tenour of the Article taken by itself. So that the conversion of the answer given on the basis of the interpolation of the word "necessarily" into an answer where this word (and consequently also the interpretation which led to its insertion) has disappeared, does not seem justified. The answer to the question in the Special Agreement must be left with the limited scope attaching thereto—this we do not discuss—and the interpretation of the other aspect which was not envisaged in Article 1 of the Special Agreement must at the same time be left open.

The question, when regarded from this other aspect, can in our view only be answered in the affirmative, that is to say that Article 435 was intended to lead to the abrogation of the zones in the sense that the signatory Powers considered that the inconsistency between the old provisions and present conditions pointed to such abolition, and that even though they did not wish to force Switzerland to accept such abolition—she not being a signatory of the Treaty—they considered that the contemplated agreement should lead to this result, just as the agreement regarding the neutralized zone had done. Moreover, the actual text of the whole Article affords, in our view, clear proof that the opinion expressed therein by the High Contracting Parties is also indicative of the object aimed at by the Article. This is true not only of the second paragraph but also of the first. A careful study of the wording of this paragraph shows that the High Contracting Parties do not confine themselves simply to acquiescing in the agreement concluded between the French and Swiss Governments, but also expressly state the reason for their acquiescence. This reason is that the High Contracting Parties consider the agreement mentioned to be in accordance with the consequence which naturally ensues from the declaration made by them regarding the inconsistency of the old provisions concerning the neutralized zone and

de cet alinéa, dans sa partie essentielle à cet égard, dit : « Les Hautes Parties contractantes, tout en reconnaissant les garanties stipulées en faveur de la Suisse constatent que les stipulations ne correspondent plus aux circonstances actuelles. » Cette phrase est, par elle-même, dans sa tournure générale, l'explication du fait que les Hautes Parties contractantes seraient disposées à accepter, comme elles l'acceptent formellement, un accord qui abroge ces garanties. Et, pour enlever la possibilité d'un doute sur cette signification que nous trouvons à la première phrase de l'alinéa, le second commence par ces mots : « En conséquence », c'est-à-dire, en conséquence du fait de la non-correspondance entre les stipulations et les circonstances actuelles, qui conduit à l'abrogation des garanties reconnues en 1815. Il n'est pas inutile de faire observer que la première phrase ne mentionne pas l'accord et, par conséquent, ne peut pas lui être appliquée par elle-même — l'application ne découle que du lien établi par les mots « en conséquence » de la deuxième phrase, entre le principe posé dans la première et le fait, non de l'accord, mais de l'acceptation de l'accord par la formule rituelle de « prendre acte ». Il est sûr que, si l'accord n'eût pas été conforme audit principe, les Hautes Parties contractantes ne l'auraient pas accepté.

Cette interprétation n'est pas incompatible avec celle qui a été donnée à la question concrète du compromis, parce que chacune d'elles se trouve d'accord avec un des deux éléments qui constituent le contenu de l'article : celui de la non-conformité entre les « stipulations » relatives aux zones et les « circonstances actuelles », catégoriquement affirmée par les Puissances, et celui du respect de la volonté de la Suisse qui doit jouer librement dans la recherche de l'accord, puisque cet État n'a pas été partie signataire du traité.

D'autre part, ces deux éléments et leur interprétation respective conduisent naturellement à des conséquences différentes. Pour autant qu'il s'agit de négociations en vue d'aboutir à un accord entre la France et la Suisse, il ne semble pas douteux que ce dernier pays jouisse, sans contradiction possible,

“present conditions”. The first sentence of this paragraph, in so far as is essential in this respect, says: “The High Contracting Parties, while they recognize the guarantees stipulated in favour of Switzerland declare that the provisions are no longer consistent with present conditions.” This sentence in itself and by its general arrangement explains the fact that the High Contracting Parties are willing to accept—as they do in so many words—an agreement abrogating these guarantees. And to remove any possibility of doubt as to this meaning which we read into the first sentence of the paragraph, the second begins: “For this reason”, i.e. for the reason that the old provisions are inconsistent with present conditions and that this had led to the abrogation of the guarantees given in 1815. It is worthy of note that the first sentence does not mention the agreement, and, accordingly, is not in itself applicable to it—the application only follows from the connection established by the words “For this reason” in the second sentence between the principle laid down in the first and the fact, not of the agreement, but of the acceptance of the agreement which is recorded by the customary formula “take note”.

It is certain that if the agreement had not been in accordance with the principle referred to, the High Contracting Parties would not have accepted it.

This interpretation is not incompatible with that given in reply to the concrete question in the Special Agreement, because each interpretation corresponds to one of the two elements which together form the contents of the Article: the inconsistency between the provisions concerning the zones and present conditions, which inconsistency is categorically stated as a fact by the Powers, and the respect for the will of Switzerland which must have free play in the endeavour to reach an agreement since that country was not a Party to the Treaty.

Furthermore, these two elements and their respective interpretations naturally lead to different consequences. In so far as concerns negotiations with a view to an agreement between France and Switzerland, there seems no doubt that it cannot be gainsaid that the latter country is so situated that

de l'avantage de ne pas se voir imposer l'abrogation, ni comme seule base des négociations, ni par un acte unilatéral quelconque de la France. En revanche, aussitôt que les Parties sortent de ce cadre, l'autre aspect de l'article semble devoir prendre le dessus. C'est cela, à notre avis, qu'a prévu et qu'a voulu rendre juridiquement possible le compromis par son article 2, dans le cas où les nouvelles négociations visées dans l'alinéa 2 de l'article premier n'amèneraient pas à un accord. Or, ces négociations, considérées comme les seules possibles par le compromis, n'ont pas abouti à l'accord, non plus que les nouvelles négociations que la Cour a accordées dans son ordonnance de 1930. L'hypothèse énoncée dans les premières lignes de l'article 2 du compromis s'étant ainsi produite, la faculté, conférée dans cette éventualité à la Cour, entre en jeu et doit être réalisée telle qu'elle a été libellée dans ledit article.

Or, si, d'après cet article (al. 1), il appartient maintenant à la Cour « de prononcer sa décision sur la question formulée dans l'article premier ci-dessus » et aussi « régler pour la durée qu'il lui appartiendra de déterminer, et en tenant compte des circonstances actuelles, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles », il est pour nous évident : 1° que l'« ensemble » des questions veut dire « toutes » les questions, et non pas seulement celle qui, dans le domaine de l'idée qu'exprime l'article premier du compromis, correspond au stade des négociations pour arriver à un accord, stade qui n'est plus possible dans la procédure actuelle et qui ne vise que la dernière phrase de l'article 435, alinéa 2 ; 2° que dans cet « ensemble », se pose nécessairement la question du but de cet article, d'après ses auteurs, donc, de la réalisation de ce but. Autrement, il est certain que l'exécution de l'article demandée par le compromis ne se produirait pas et qu'en conséquence la volonté des Parties à ce compromis ne serait pas non plus remplie. Pour ces motifs, nous croyons que la Cour aurait dû procéder au règlement de toutes les questions qu'implique cette exécution (sous réserve de ce qui correspond à l'alinéa 2 de l'article 2 du compromis), donc de la question concernant le but de l'article 435 du Traité de Versailles, en l'examinant au fond, c'est-à-dire par rapport aux « circonstances actuelles », condition commune à l'article 435 et au compromis, au lieu de se borner à la résolution tout à fait

abrogation cannot be forced upon her either as sole basis for negotiations or by any singlehanded action on the part of France. On the other hand, once the Parties are outside the field of negotiations, it would seem that the other aspect of the Article must predominate. This, in our view, was what the Special Agreement contemplated and intended to make legally possible by Article 2, in the event of the further negotiations mentioned in paragraph 2 of Article 1 not resulting in an agreement. Now, these negotiations, the only ones contemplated by the Special Agreement, did not result in an agreement, nor did the further negotiations for which time was allowed by the Court in its 1930 Order. The eventuality contemplated at the beginning of Article 2 of the Special Agreement having thus materialized, the powers conferred on the Court in that eventuality come into play and must be exercised as provided in that Article.

If, according to paragraph 1 of that Article, it now rests with the Court "to pronounce its decision in regard to the question formulated in Article 1" and also "to settle for a period to be fixed by it and having regard to present conditions, all the questions involved by the execution of paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles", it is in our view evident: (1) that "all these questions" [means "every one of the questions" and not only those which, in connection with the idea expressed in Article 1 of the Special Agreement, correspond to the stage of negotiation with a view to an agreement, a stage which is no longer in question in the present phase of the proceedings, and which is only related to the last sentence of Article 435, paragraph 2; (2) that "all the questions" necessarily include the question of the aim of this Article, in the intention of its authors, and accordingly the fulfilment of this aim. Otherwise it is certain that the Article will not be executed as required by the Special Agreement, and that the intention of the Parties as represented by this Special Agreement will also remain unfulfilled. For these reasons, we believe that the Court should have proceeded to settle all the questions involved by this execution (save as regards these to which paragraph 2 of Article 2 of the Special Agreement relates) and accordingly also the question of the object of Article 435 of the Treaty of Versailles, by examining it in

concrète, et par là même partielle, qu'envisage l'article premier du compromis.

Que la faculté donnée à la Cour par le compromis dans son article 2, alinéa premier, comprenne la possibilité d'exécuter l'article 435, alinéa 2, ainsi que nous comprenons cette exécution, cela est, selon nous, démontré non seulement par les arguments ci-dessus exprimés, mais aussi par les considérations suivantes.

Le motif pour lequel la France et la Suisse ont été chargées par l'article 435 de réaliser l'accord envisagé à ce moment aussi bien qu'il l'a été par la Cour en 1929 et 1930, conformément au compromis, apparaît précisément dans l'opinion qu'ont exprimée en 1919 les signataires du Traité de Versailles, en formulant la première partie du deuxième alinéa de l'article 435. Ce motif est que les stipulations des anciens traités, dans la mesure où ils ont trait aux zones franches, ne correspondent plus aux circonstances actuelles. Il est à remarquer que les termes dans lesquels cette opinion est exprimée audit article, ne contiennent aucune restriction ni aucune application singulière et exclusive de la non-correspondance entre les stipulations de 1815 et les autres actes complémentaires à un élément quelconque du régime qui existait alors, mais qu'au contraire cette constatation de la non-correspondance embrasse, dans la lettre de l'article, le contenu tout entier des stipulations.

Donc, aussi bien si l'on pense que l'élément essentiel du régime se trouverait dans le retrait de la ligne douanière française, que si l'on croit que cet élément consiste dans des avantages économiques, compatibles avec le placement du cordon douanier à la frontière politique française, le fait de la non-correspondance du régime avec les « circonstances actuelles » conserve toute sa force, pour autant qu'il exprime le sens de l'article et, par suite, la pensée des Puissances signataires. Il est d'ailleurs certain qu'on ne peut oublier que c'est cette interprétation de l'article 435, alinéa 2, qui a servi de base, en 1921, au projet de convention entre la Suisse et la France, d'après lequel les zones étaient abrogées, projet qui fut approuvé par les Parlements

every aspect, i.e. also in relation to "present conditions", a term common to Article 435 and to the Special Agreement, instead of confining itself to the entirely concrete and therefore partial solution contemplated by Article 1 of the Special Agreement.

In our view, the fact that the power conferred on the Court by Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement includes the possibility of executing Article 435, paragraph 2—as we understand the execution of that clause—is proved not only by the foregoing arguments but also by the following considerations.

The reason why France and Switzerland were entrusted by Article 435 with the duty of arriving at the agreement contemplated at that time, just as it was by the Court in 1929 and 1930, under the terms of the Special Agreement, appears from the opinion expressed in 1919 by the Signatories of the Treaty of Versailles when they formulated the first part of the second paragraph of Article 435. This reason is that the provisions of the old treaties, in so far as they relate to the free zones, are no longer consistent with present conditions. It is to be noted that the terms in which this opinion is expressed in the said Article are not limited in any way, nor do they attach any particular and solitary consequence to the inconsistency between the stipulations of the 1815 treaties and other supplementary instruments and any particular element in the situation which existed at the time; on the contrary, the statement as to this inconsistency is so worded as to apply to the whole of the treaty stipulations.

Accordingly, no matter whether it is thought that the essential feature of the régime lay in the withdrawal of the French customs line or whether it is thought that the essential feature consisted of economic advantages which are compatible with the placing of the customs cordon at the French political frontier, the inconsistency of the régime with "present conditions" retains its full force as expressing the purpose of the Article and, accordingly, the mind of the signatory Powers. Moreover, it certainly must not be forgotten that this interpretation of Article 435, paragraph 2, [was, in 1921, taken] as a basis for the draft convention between Switzerland and France, under which the zones were to be abrogated, which draft was

des deux États, bien qu'il ait été plus tard renversé par le referendum populaire suisse. En même temps, ce projet, à notre avis, exprimait clairement qu'en l'adoptant, les pouvoirs exécutifs des deux États croyaient bien réaliser l'accord prévu dans la dernière phrase de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

Il est aussi exact que même après l'échec du projet de convention de 1921, la possibilité du résultat consacré dans ce projet n'a pas cessé d'être envisagée comme un résultat éventuel des négociations des Parties. La Cour a reconnu, elle-même, l'existence de cette possibilité; ce qui veut dire, évidemment, une fois de plus, que l'abrogation des zones n'est pas en elle-même une solution qui soit en contradiction essentielle avec les intérêts et les nécessités économiques de la Suisse et des zones, non plus qu'avec le sens de l'article 435 du Traité de Versailles. Et c'est encore pour ce motif que nous ne pouvons pas voir (le texte de l'article 2, alinéa premier, du compromis étant à part) dans la restriction que la Cour a estimé lui être imposée, une conséquence inexcusable de la réponse à l'article premier. En réalité, cette réponse n'a rien à faire avec l'hypothèse par laquelle débute l'alinéa premier de l'article 2 du compromis, donc avec la mission qui, cette hypothèse étant devenue un fait, incombe à la Cour.

Cette indépendance de l'article 2 à l'égard de l'article premier du même compromis s'explique aussi par le raisonnement suivant, fondé sur des faits connus, et non contesté. A l'époque où fut conclu le compromis destiné à soumettre à la Cour le différend qui existait entre les deux Gouvernements, la France avait, par un acte unilatéral, supprimé les zones, pour autant que ce régime s'exprime dans le fait du retrait du cordon douanier. La France était alors d'avis que l'article 435 du Traité de Versailles, avec ses annexes, avait abrogé les anciens traités, qui étaient le fondement du droit de la Suisse, que ce droit avait cessé d'exister et qu'elle était, par suite, fondée à transférer son cordon douanier à sa frontière politique, qu'un accord fût, ou non, réalisé avec la Suisse. C'est pour décider si ce point de vue était ou non correct, mais seulement pour cela, que la question énoncée à l'article premier du compromis fut posée à la Cour et que celle-ci énonça,

approved by the Parliaments of the two countries, though it was later rejected by the Swiss referendum. At the same time, this draft, in our view, clearly indicated that, in adopting it, the executives of the two States believed that they were effecting the agreement contemplated in the last sentence of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles.

It is also the fact that, even after the rejection of the draft convention of 1921, the result embodied in that draft continued to be envisaged as a possible outcome of the negotiations between the Parties. The Court itself has recognized the existence of this possibility; this obviously means, once again, that the abolition of the zones is not in itself a solution essentially incompatible with the interests and economic needs of Switzerland and the zones, any more than with the meaning of Article 435 of the Treaty of Versailles. And for this reason also, we are unable (quite apart from the separate question of the terms of Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement) to regard the limitation, which the Court holds has been imposed upon it, as an inevitable consequence of the answer to Article 1. In reality, this answer is entirely unconnected with the eventuality referred to [at the beginning of paragraph 1 of Article 2 of the Special Agreement, and therefore with the task which falls to the Court, should this eventuality materialize.

The absence of inter-dependence between Article 2 and Article 1 of the same Special Agreement is also to be explained by the following consideration, derived from facts which are well known and not disputed. At the time of the conclusion of the Special Agreement, designed to submit the dispute between the two Governments to the Court, France had abolished the zones—so far as their régime finds expression in the withdrawal of the customs line—by a unilateral act. France was, at that time, of opinion that Article 435 of the Treaty of Versailles, with its Annexes, had abrogated the former treaties—which were the basis of the Swiss right,—that this right had ceased to exist, and that France was, in consequence, justified in transferring her customs cordon to her political frontier, whether or not an agreement with Switzerland had been reached. It was in order to decide whether that view was correct, and solely with that purpose,

en 1929, son interprétation de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles dans les termes que l'on sait.

Maintenant, les conditions sont tout autres. A notre avis, la Cour doit, par son arrêt, régler l'ensemble, c'est-à-dire la totalité des questions soulevées par l'exécution dudit article que les Parties auraient résolues dans leur accord éventuel. Faute de ce faire, la Cour laisse non accompli le mandat des Parties, qui se trouve, selon nous, exprimé catégoriquement dans l'article 2, alinéa premier, du compromis, et, en même temps, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles en ce qui touche le règlement nouveau du régime des zones.

Il est, en effet, évident pour nous que ce que la Cour a reçu de la Suisse, aussi bien que de la France, en vertu de cet article 2 du compromis, c'est le pouvoir de régler toutes les questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, dont une partie est l'établissement du nouveau régime où les modifications peuvent arriver jusqu'au changement de ce qu'on a qualifié de « structure » des zones pour autant que cette structure se trouverait représentée par le placement du cordon douanier français en retrait de la frontière politique.

La différence à cet égard entre l'article 435 du Traité de Versailles et l'article 2 du compromis se trouve dans le fait, parfaitement explicable, que le Traité de Versailles, auquel la Suisse n'a pas été partie, n'a pas cru pouvoir envisager l'établissement du nouveau régime (qu'il estimait évidemment devoir s'opérer sur la base de la contradiction entre « les stipulations anciennes » et « les circonstances actuelles ») que grâce à un accord entre la Suisse et la France, tandis que le compromis de 1924, qui a été rédigé, accepté et signé par ces deux États, pouvait — et il l'a fait catégoriquement — charger la Cour de réaliser ce que les Parties auraient pu faire en 1930 et en 1931 comme elles l'avaient fait en 1921. Donc, et sans préjuger pour cela les termes mêmes du règlement que la Cour aurait à établir d'après sa propre conviction, il nous semble

that the question enunciated in Article 1 of the Special Agreement was put to the Court, and that the latter, in 1929, gave its interpretation of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, in the terms with which all are acquainted.

Now, however, the situation is altogether different. In our view the Court's judgment should contain a settlement of the whole matter, that is to say, of all the questions raised by the execution of the said Article, which would have been settled by the Parties themselves had they reached an agreement. If the judgment fails to do this, the Court is omitting to carry out the express mandate of the Parties in regard to the new regulation of the zones' régime, which, in our view, is categorically expressed in Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement, and also in Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles.

To us, indeed, it appears clear that what the Court has received from Switzerland, as also from France, under this Article 2 of the Special Agreement, is the power to settle all the questions involved by the execution of Article 435, paragraph 2, and a part of that settlement is the establishment of the new régime; this may involve changes extending even to the modification of what has been called the "structure" of the zones, in so far as that structure is represented by the placing of the French Customs cordon in rear of the political frontier.

The difference, in this respect, between the terms of Article 435 of the Treaty of Versailles and those of Article 2 of the Special Agreement is explained by the fact, which is entirely comprehensible, that the Treaty of Versailles, to which Switzerland was not a Party, had no power to provide for the establishment of the new régime (which it clearly considered as having to be effected, taking as a basis the inconsistency between the "former provisions" and the "present conditions") in any other way than by an agreement between Switzerland and France, whereas the Special Agreement of 1924, which was drawn up, accepted, and signed by the two States, could—and did in so many words—request the Court to effect what the Parties could have effected in 1930 and in 1931, just as they did in 1921. Therefore, and without thereby prejudging

certain que la Cour peut licitement jouir de la même liberté d'appréciation que les Parties pour déterminer le système qui, vraiment, correspondrait aux circonstances actuelles et à la pensée de l'article 435 du Traité de Versailles.

Nous avons dit « la même liberté » que les Parties, mais en réalité c'est une liberté plus grande, non seulement de par la nature propre de la Cour, mais aussi parce que les gouvernements se trouvent parfois liés par des difficultés constitutionnelles ou de circonstances, correspondant au domaine de la politique intérieure, difficultés qui sont étrangères à l'activité de la Cour.

D'autre part, la note suisse du 5 mai 1919 ne peut, du fait de l'existence de la convention dite compromis de 1924, produire les effets qu'elle a déployés avant cet engagement. Aussi bien, cette note, n'étant qu'une des annexes de l'article 435 du Traité de Versailles, n'entre en ligne de compte pour l'interprétation de l'article 2 du compromis, qui ne parle que de l'article 435 tel qu'il est. Aucune adjonction de mots qui ne se trouvent pas dans le libellé dudit article du compromis n'est possible, à notre avis, sans le dénaturer et lui faire dire des choses qui ne s'y trouvent pas. Il nous est vraiment impossible de prendre le texte du compromis autrement que tel qu'il a été rédigé et soumis à la Cour.

D'ailleurs, et au sujet de la mission actuelle de la Cour prise dans son ensemble, il nous semble impossible de concevoir la rédaction, et moins encore l'acceptation par les Parties, d'un compromis composé de cinq articles, dont deux sont de substance, et qui pourrait avoir pour conséquence de réduire son effet juridique à la question contenue dans un seul de ces articles (dans le cas d'espèce, l'article premier, alinéa premier). Or, c'est à cette conséquence que l'on aboutit en limitant pratiquement la réponse au compromis de 1924 au seul point de droit de son article premier et en subordonnant à ce point seul l'arrêt que demande l'article 2. Il n'est pas, selon nous, possible de concevoir, étant donné la psychologie humaine et plus encore celle des gouvernements, qu'un compromis tel

the terms of the settlement which the Court would have to lay down, in conformity with its own convictions, it seems to us unquestionable that the Court can legitimately claim the same freedom of judgment as the Parties themselves in determining the system which would be most in harmony with the present conditions and with the ideas of Article 435 of the Treaty of Versailles.

We said just now, "the same freedom" as the Parties, but in reality it is a wider freedom, not only in view of the very nature of the Court, but also because Governments are sometimes hampered by constitutional difficulties, or difficulties of a similar kind belonging to the sphere of domestic policy, which the Court does not have to encounter.

Moreover, the Swiss [note of May 5th, 1919, cannot, in view of the existence of the Special Agreement of 1924, produce the same consequences as it did prior to that Agreement. And, as the said note is merely one of the Annexes to Article 435 of the Treaty of Versailles, it does not have to be considered in interpreting Article 2 of the Special Agreement, which makes mention only of Article 435, as it stands. It is not possible, in our opinion, to add any words to those appearing in the text of that Article of the Special Agreement without distorting it, and making it say something which it does not say. It is quite impossible for us to read the text of the Special Agreement otherwise than as it was drawn up and submitted to the Court.

Similarly, and in regard to the task now committed to the Court, when considered as a whole, it appears to us impossible to conceive of a Special Agreement which consists of five articles—of which two are articles of substance—being framed, still less being accepted—if the legal effects of it are to be confined to the question enunciated in one only of these articles (Art. 1, para. 1, in the present case). Yet this is the result at which we arrive, if we practically confine our answer to the Special Agreement of 1924 to the single point of law in its first Article, and make the judgment asked for in Article 2 dependent upon this point alone. In our opinion, it is impossible to believe, when one takes count of human psychology and more particularly of governmental

que celui qui est en cause puisse être adopté par deux États dont l'un, la France, a soutenu depuis le premier moment la thèse de l'abrogation des zones, et que dans ce compromis puisse se trouver un article dont l'interprétation et l'exécution ne pourraient être qu'exclusivement favorables à la thèse contraire. L'alternative, c'est-à-dire la prévision de l'application de l'article à l'une ou à l'autre des deux thèses, est sans doute la position naturelle dans ce cas, mais favorise délibérément l'une d'elles ; cela surpasse tout ce qu'on peut imaginer de désintéressement dans la volonté d'un État. Cette conclusion ne pouvant par elle-même être envisagée, l'exclusion d'une interprétation de l'article 2, alinéa premier, comme étant applicable aussi bien au point de vue de la Suisse qu'à celui de la France, semble être la plus fondée. Dans le cas où l'on pourrait arriver à toute autre interprétation, il nous semble qu'au lieu d'imputer au compromis un non-sens, il serait plus raisonnable de penser que c'est l'interprétation qui se trompe.

Il reste à examiner cette question de l'article 2, alinéa premier, du compromis du point de vue de la Cour elle-même, c'est-à-dire de sa compétence, et, à ce sujet, nous pouvons dire ce qui suit.

Nous n'arrivons pas à voir dans le texte, aussi bien que dans l'interprétation, qui nous semble bonne, des articles 36 et 38 du Statut de la Cour, un empêchement de principe à la compétence de la Cour pour établir un règlement tel que celui qui est visé à l'article 2 du compromis, indépendamment de ce qui a trait à la clause de l'alinéa 2. D'autre part, l'existence de cet article rend clair le fait que les Parties y ont conféré à la Cour la plus large compétence compatible avec l'article 38 du Statut. Enfin, il est certain que, pas une seule fois, les Parties, dans la présente affaire, n'ont mis en doute, pendant la procédure, qu'à leur avis la Cour fût compétente pour exécuter ce que dit l'article 2, alinéa premier, du compromis. Elles ont même pensé que la Cour pourrait aussi statuer sur le point que vise l'alinéa 2 de cet article, ce que la Cour, avec raison, a refusé de faire ; et en cela, nous sommes d'accord avec l'arrêt.

psychology, that a Special Agreement, such as that before us, could have been adopted by two States, one of which, namely France, has from the outset maintained the view that the zones were abrogated, and that this Special Agreement should contain an article, the interpretation and execution of which must necessarily be favourable exclusively to the opposite contention. The keeping open of both alternatives, that is to say, the possibility of applying the Article to either contention, is surely the natural construction in this case, whereas the presumption of a deliberate purpose to give preference to one of the contentions would really exceed all imaginable bounds of disinterestedness on the part of a State. As such a result would be utterly out of the question, the interpretation of Article 2, paragraph 1, as being applicable alike to the Swiss and French contentions appears to be the most justifiable. If any other interpretation should suggest itself, it would seem more reasonable, instead of putting a meaningless construction on the Special Agreement, to consider that it is rather the interpretation which is at fault.

We have still to examine this question of Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement (from the point of view of the Court itself, that is to say of the Court's jurisdiction; on that point, we wish to make the following observation.

We have been unable to see, either in the text or in the construction which Articles 36 and 38 of the Statute appear to us to bear, anything which, in principle, would deprive the Court of jurisdiction to establish a settlement such as is contemplated in Article 2 of the Special Agreement, [a question which is distinct from that relating to paragraph 2. Moreover, it is clear from this Article that the Parties have thereby invested the Court with the widest measure of jurisdiction compatible with Article 38 of the Statute. Finally, it is to be noted that the Parties in the case have never, on one single occasion, thrown any doubt on the competence of the Court to perform the task specified in Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement. They were even of opinion that the Court was competent to decide on the matter referred to in paragraph 2 of that Article, though the Court very rightly refused to do so; upon the latter point, we find ourselves in agreement with the judgment.

Dès lors, il nous semble que la compétence de la [Cour se trouve établie à l'égard de cet alinéa premier de l'article 2 du compromis, et que le règlement qu'on y demande, qu'il soit ou non dans sa totalité, comme on dit, un règlement d'opportunité, aura pour bases juridiques, d'une part l'article 2 du compromis, d'autre part l'article 435 du Traité de Versailles, dans leur condition commune de conventions internationales et de textes réglant la compétence de la Cour dans la présente affaire. Il semble évident pour nous que l'existence de ces normes, l'une émanant des Puissances signataires des anciennes stipulations, l'autre des deux Gouvernements parties à l'affaire, donne au règlement de celle-ci une base juridique de droit international positif. Par ce fait, le règlement d'après les « circonstances actuelles », bien qu'il doive emprunter des critères à des éléments qui, ainsi qu'il en est pour les questions économiques, n'appartiennent pas au droit préexistant des Parties, c'est-à-dire qui dépendraient des « circonstances actuelles », n'en est pas moins un règlement d'après le droit, à savoir, d'après la règle que ces mêmes Parties ont fixée dans le compromis en vue d'aboutir à la solution définitive de l'affaire par le moyen d'un arrêt de la Cour, substitué à leur accord volontaire.

On pourrait opposer à ce raisonnement l'objection tirée de la distinction qui a été faite entre la structure des zones et leur régime économique. Si cette distinction était non seulement exacte et possible, mais aussi nécessaire, on pourrait arriver, par exemple, à la conclusion de maintenir la structure et de modifier le régime économique. Cela supposerait que la structure, en tant que telle, serait l'élément permanent des zones, tandis que les règles ou avantages économiques seraient l'élément modifiable. Mais la première hypothèse est, d'après notre [opinion, loin d'être fondée.

En effet, s'il est vrai — et nous le reconnaissons sans réserve — que, pour l'exercice du droit qu'à l'égard des négociations entre les Parties a visé la dernière phrase de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, il est nécessaire que l'acte exécuté par la France en 1923 soit considéré comme illégitime et annulé, il ne s'ensuit pas de là que le système des

Hence, it appears to us that the competence of the Court is established in regard to paragraph 1 of Article 2 of the Special Agreement, and that the settlement which is asked for therein—whether or not it would be, as has been said, a settlement wholly of expediency—would have as its legal bases, on the one hand Article 2 of the Special Agreement, on the other hand Article 435 of the Treaty of Versailles, in their twofold capacity of international agreements and texts governing the jurisdiction of the Court in this case. It seems clear to us that the existence of these principles, the one emanating from the signatory Powers of the old provisions, the other from the two Governments parties in the case, would provide that settlement with a legal foundation in positive international law. By reason of this fact a settlement on the basis of “present conditions”, although it would be governed by criteria not derived from any pre-existing law between the Parties—i.e., it would be governed by the “present conditions”—would none the less be a settlement on the basis of law, that is, of the rule which the Parties themselves laid down in the Special Agreement in order to obtain a final settlement of the case, through a judgment of the Court, taking the place of a voluntary agreement between themselves.

This line of argument might encounter an objection based on the distinction that has been drawn between the structure of the zones and their economic régime. If such a distinction were not only accurate and possible, but also necessary, one might, for example, be led to the conclusion that the structure should be retained and the economic system modified. That would imply the assumption that the structure, as such, is the invariable feature of the zones, whereas the regulations, or economic advantages, are its variable features; but the former of these suppositions would be far from justified in our opinion.

For indeed, although it is true—as we unreservedly admit—that, in order that the right of negotiations, which is provided for in the last sentence of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, may be exercised, it is necessary that the step taken by France in 1923 should be regarded as illegal, and should be cancelled, nevertheless it does not

zones doive nécessairement se baser toujours sur le fait du placement du cordon douanier français en retrait de la frontière politique. Les mêmes avantages douaniers que le retrait représente peuvent être obtenus, la volonté de l'État en question aidant, par d'autres moyens qui dépendent aussi du même ressort. La Convention de 1921 a démontré, en fait, que cela était possible et, devant cette démonstration, on ne peut pas soutenir maintenant que les avantages économiques du système, qui ont toujours été estimés comme le bénéfice fondamental du régime, ne peuvent être réalisés que par le fait de la non-coïncidence du cordon douanier et de la frontière politique. Cela reviendrait à méconnaître qu'un État puisse établir un régime libre-échangiste, même très développé, sans déplacer son cordon douanier ; et cependant, cela a été possible maintes fois et continuera à être possible, sauf si le libre-échange arrivait un jour à être absolu. Mais alors il n'y aurait pas non plus de retrait du cordon douanier, puisque ce seraient les douanes elles-mêmes qui cesseraient d'exister en tous lieux du territoire.

Pour terminer, nous devons faire les plus grandes réserves à l'égard de la théorie qui voudrait ériger en principe la règle selon laquelle les droits accordés à autrui dans des conventions internationales auxquelles le pays appelé à bénéficier ne serait pas partie, ne pourraient être modifiés ou même supprimés par ceux qui les ont accordés, sans le consentement dudit État tiers. Pareille théorie ferait courir de tels dangers à l'avenir des conventions de ce genre qui sont en vigueur, qu'en vérité il importe de ne pas risquer de se fonder sur elle pour arriver à n'importe quelle conclusion. Heureusement, dans le cas d'espèce, cette question ne se pose pas, puisque la dernière phrase de l'alinéa 2 de l'article 435 semble placer la situation respective des Puissances signataires du Traité de Versailles et la Suisse sur un autre plan à l'égard de l'abrogation forcée des zones entre la Suisse et la France.

(Signé) RAFAEL ALTAMIRA.

(») C. J. B. HURST.

follow that the zones system must necessarily continue to be based on the withdrawal of the French Customs cordon in rear of the political frontier. The same customs advantages as are derived from the withdrawal of the customs line may be obtained, with the good-will of the State concerned, by other means, also dependent on the same factor. The Convention of 1921 showed that this was in fact possible; and, in the face of that demonstration, it cannot now be maintained that the economic benefits of the system, which have always been regarded as its essential advantage, would not be attainable unless the customs cordon and the political frontier were kept apart. That would be tantamount to arguing that it would not be possible for a State to establish a free-trade system, even if of a highly developed kind, without shifting its customs line; yet this has been frequently found possible and will continue to be so, unless some day absolute free trade should be introduced. But even in the last case, it would be unnecessary to withdraw the customs line, since the customs offices themselves would have ceased to exist throughout the territory.

In conclusion, we wish to make every reservation in regard to a theory seeking to lay down, as a principle, that rights accorded to third Parties by international conventions, to which the favoured State is not a Party, cannot be amended or abolished, even by the States which accorded them, without the consent of the third State; such a theory would be fraught with so great peril for the future of conventions of this kind now in force, that it would be most dangerous to rely on it in support of any conclusion whatever. Fortunately, in the present case, this question does not arise, since, as regards the compulsory abolition of the zones, the last sentence of paragraph 2 of Article 435 appears to place the position of the signatory Powers of the Treaty of Versailles and of Switzerland on a plane other than the above.

(Signed) RAFAEL ALTAMIRA.

(„) C. J. B. HURST.