

DEUXIÈME PARTIE

DISCOURS PRONONCÉS DEVANT LA COUR

PART II.

SPEECHES MADE IN COURT.

SECTION A. — PLAIDOIRIES

1.

DISCOURS PRONONCÉ PAR M^e PAUL-BONCOUR

(représentant le Gouvernement français)

AUX SÉANCES PUBLIQUES DES 23, 24 ET 25 OCTOBRE 1930.

Messieurs,

L'ordonnance rendue le 19 août 1929 par la Cour permanente de Justice internationale donnait aux Gouvernements de la Suisse et de la France un délai pour régler entre eux, dans les conditions qu'ils jugeraient opportunes, le nouveau régime des territoires visés à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. Après une interruption de quatorze mois et une négociation qui a duré deux jours, la Suisse et la France sont de nouveau devant vous, et ce fait témoigne que les négociations n'ont pas abouti.

Parce qu'elles n'ont pas abouti et que, par conséquent, aucun accord entre les deux pays n'en est issu, j'estime qu'il serait vain et dangereux de m'attarder sur ces négociations. Certes, les négociations sont à un instrument diplomatique ce que les travaux préparatoires sont à un texte de loi à l'intérieur des pays; elles sont, comme telles, source féconde et parfois inépuisable d'arguments pour les plaideurs. Mais, lorsqu'elles n'ont pas abouti, s'attarder sur elles n'aurait d'autre but que de rechercher qui est responsable de l'échec des négociations; ce serait irriter inutilement et passionner un débat qui doit garder jusqu'au bout la sérénité qui jusqu'ici ne lui a pas manqué.

J'en aurai dit assez en marquant simplement que, dès le début des négociations, notre ambassadeur à Berne, M. de Marcilly, avait indiqué très fortement et très nettement les intentions du Gouvernement français: « La question de l'interprétation juridique de l'article 435, disait-il, n'étant plus en cause, il importe, pour aboutir à un règlement pratique, de se placer sur le terrain des faits. Notre programme le plus naturel est d'examiner les réalités et de chercher, dans ces réalités, la solution du problème dont nous sommes saisis. » En somme, il fallait examiner le régime des zones en lui-même, rechercher s'il correspondait ou non aux circonstances actuelles, s'il était préférable ou non de le remplacer par un autre

système qui, bien entendu, — c'est un point de vue et une intention dont nous ne nous sommes jamais départis, et dont je ne me départirai pas quand, dans la troisième partie de ma plaidoirie, je rechercherai le système à instituer, — tiendrait compte de la situation particulière de Genève dans ses rapports avec les régions françaises qui l'avoisinent.

M. de Marcilly indiquait d'ailleurs que son Gouvernement était prêt aux plus sérieuses concessions pour satisfaire les intérêts genevois soit au point de vue du ravitaillement, soit au point de vue du commerce, soit au point de vue de la circulation; élargissant même le débat, ainsi qu'on pouvait le faire dans une négociation directe, M. de Marcilly disait : « Nous sommes prêts ... à accepter l'examen et la discussion de toute autre question se rapportant de près ou de loin aux intérêts de Genève, même si elle ne rentrait pas dans le programme qui nous est assigné et, à ce titre, devait être examinée dans des conversations distinctes de cette négociation officielle. »

Sur ces ouvertures, le représentant de la Suisse, M. Borel, déclara : « Nous avons la mission absolument précise de négocier sur le terrain du maintien des zones. Sans vouloir écarter une discussion qui vous paraîtrait utile, nous ne voudrions pas qu'il résultât de notre attitude la moindre incertitude dans votre esprit quant à la mission que nous avons à remplir... Je voudrais donc qu'il fût bien entendu que toutes les appréciations auxquelles nous nous livrerons, toutes les réponses que nous vous ferons, seront envisagées en partant du point de vue du maintien des zones. Cela dit, nous serons très heureux d'entendre vos propositions concernant les modifications de ce régime. »

M. de Marcilly ne put que répondre en maintenant le point de vue qu'il avait exposé. « Je n'avais pas, dit-il, l'intention de revenir sur la question de droit qui a été examinée à La Haye et qui le sera peut-être de nouveau, mais je considère que, dans le cadre du compromis et dans celui de l'ordonnance de la Cour, nous devons chercher au problème une solution pratique. Il s'agit d'examiner ce qu'est le régime des zones en lui-même, sa nature, sa justification et en quoi il répond aux réalités. Les deux Gouvernements sont d'accord pour reconnaître que les circonstances ont changé. Il s'agit de savoir ce qu'ils ont entendu dire par là.

« Il convient donc d'examiner les circonstances qui ont motivé l'institution de ce régime, d'en peser les motifs et de rechercher dans quelle mesure ces motifs ont conservé ou perdu de leur valeur... Je ne discute en aucune façon l'ordonnance de La Haye. Je dis simplement que, puisque la Cour peut être appelée à nous voir revenir devant elle n'ayant pu nous accorder, et puisqu'elle a le droit de faire une refonte du

régime des zones, il est assez naturel que nous lui disions : Voilà les objections que nous faisons à ce régime, voilà dans quelle mesure nous estimons que les circonstances qui existaient à l'origine ont aujourd'hui changé. »

Le représentant de la Suisse, M. Borel, estima qu'en présence de cette opposition de vues, la continuation des efforts des deux délégations risquait de demeurer vaine. Témoinnant d'une sollicitude dont nous le remercions — mais que nous n'acceptons pas, car elle mettait en cause une hospitalité suisse dont nous savons tous le prix —, il estimait même qu'au surplus les experts français ne voudraient pas prolonger leur séjour à Genève.

On se sépara et on en resta là, encore que, dans les mois suivants, à plusieurs reprises le Gouvernement français, qui ne pouvait pas croire que le délai assez long qui avait été imparti par la Cour pût être épuisé par ce bref dialogue, essaya de reprendre les négociations.

Le 4 janvier 1930, le Gouvernement français donnait pour instructions à son représentant à Berne d'entamer de nouveau la conversation.

Le 8 janvier 1930, l'ambassadeur de France rendit compte d'une entrevue qu'il venait d'avoir avec M. le conseiller fédéral Motta, entrevue au cours de laquelle il avait insisté pour la reprise des négociations et qui laissait entrevoir l'espérance que, peut-être, les deux interlocuteurs allaient pouvoir les continuer.

Le 31 janvier 1930, le ministre des Affaires étrangères de France, prenant acte de cet espoir, engageait l'ambassadeur à maintenir le contact avec les autorités fédérales. Malheureusement, le 12 février 1930, M. de Marcilly écrivit au ministre des Affaires étrangères que, au cours d'un nouvel entretien avec M. Motta, ce dernier lui avait déclaré que, si la France n'acceptait pas de traiter sur le principe du recul de la douane, il ne restait plus qu'à reconnaître l'impossibilité d'un accord. M. Motta faisait la suggestion de saisir, sans plus attendre, la Cour de La Haye.

Nous sommes donc revenus devant vous, et la conclusion de cette seconde partie de la procédure devra être un arrêt dans lequel la Cour prononcera sur deux points bien distincts :

D'une part, « dire si, entre la France et la Suisse, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, a abrogé ou a eu pour but de faire abroger les stipulations du Protocole des Conférences de Paris du 3 novembre 1815, du Traité de Paris du 20 novembre 1815, du Traité de Turin du 16 mars 1816 et du Manifeste de la Cour des Comptes de Sardaigne du 9 septembre 1829, relatives à la

structure douanière et économique des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex » ;

En second lieu, « 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 », c'est-à-dire régler le nouveau régime desdits territoires dans les conditions jugées opportunes.

Quand je dis que la Cour aura à statuer par un même arrêt sur ces deux points bien distincts, au moins pour le premier, c'est un peu une fiction juridique ; en réalité, sur le premier point, la mission de la Cour est accomplie, la Cour ayant fait connaître son opinion. Ce faisant, et non d'ailleurs sans quelques réserves, elle a déféré au vœu des Parties qui, dans l'espoir que cela faciliterait leurs négociations, avaient déclaré, dans une lettre annexée au compromis, qu'elles ne feraient pas d'objection à ce que la Cour fît connaître aux représentants des Parties le sens de son délibéré.

La Cour, toujours soucieuse à l'extrême du respect de son Statut, n'a pas cru que celui-ci lui permettait cette communication officieuse. Pour déférer, cependant, au désir des Parties, elle a rendu publique son opinion, le sens de son délibéré, dans les considérants d'une ordonnance dont le seul dispositif se bornait à fixer ce large délai dont, hélas ! il a été si mal profité.

Il n'est pas douteux que, lorsque l'histoire s'emparera de ce texte, — car vos décisions, Messieurs, font l'histoire, — les lecteurs ne pourront pas manquer d'être frappés de la disproportion du piédestal et de la statue, si je puis dire, de l'ampleur des considérants et du petit dispositif très simple qui se contentait — comme d'ailleurs la Cour y était réduite dans cette première partie de sa mission — de fixer le nombre de mois pendant lesquels on devrait négocier.

Sous cette forme (considérants d'une ordonnance qui, dans son dispositif, fixait un délai), la Cour a fait connaître son opinion. Rien qu'à entendre passer dans ma plaidoirie ces mots « considérants », « délibéré », elle entend bien (et d'ailleurs la question qu'avec son grand scrupule elle a posée au début même de ces débats le prouve) que nous aurions été en droit de ne pas envisager comme définitive une opinion qui n'est écrite que dans les considérants d'une ordonnance dont le dispositif avait un autre objet ; si, par ailleurs, on tient compte du fait que, pour des raisons indépendantes de sa volonté, la composition de la Cour n'est pas la même et que de nouveaux membres sont venus ajouter l'éclat pacifique de leurs noms au prestige de la Cour, il est certain (cela ne paraît pas contestable, et j'y insiste, et, au surplus,

la question posée par la Cour au début de cette audience l'implique bien) que nous aurions été en droit de plaider à nouveau devant elle et de reprendre la procédure dès son début. Telle n'est pas notre intention.

Nous sommes trop respectueux des instants de la Cour, trop respectueux de sa haute juridiction, pour remettre en cause une opinion qu'elle a très clairement manifestée et qui, la Cour va le voir, doit être au contraire le point de départ et la trame de toute ma plaidoirie.

Ainsi que l'agent du Gouvernement français l'a d'ailleurs ajouté, cette déférence à l'égard de l'opinion exprimée par la Cour, ce respect de ses instants et de sa juridiction, nous sont d'autant plus facilités que toute notre thèse se résume en ceci : nous croyons que la seconde partie de la mission de la Cour, que le règlement d'ensemble de toutes les questions soulevées par l'exécution de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, sont indépendants de l'interprétation juridique que le compromis l'avait priée de fixer.

Nous croyons que, sur le second point, le compromis est suffisamment clair par lui-même ; au surplus, je vais tout à l'heure, en rapprochant son texte de l'article 435 et des lettres annexes qui l'ont accompagné, établir la preuve qu'il ne peut pas être interprété autrement qu'à la manière dont je le fais dans cette première partie de ma plaidoirie : à savoir que, sur le second point, le compromis charge la Cour de régler elle-même, en toute liberté, dans les conditions qu'elle jugera opportunes, en choisissant le régime qu'elle croira être le meilleur, le plus utile et le plus juste, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles.

C'est là, Messieurs, une mission d'arbitrage, au sens le plus large et le plus compréhensif du terme ; et, bien que je recule un peu devant un mot qui n'est pas, je le sais, dans les habitudes ni dans les goûts de la Cour, je me demande jusqu'à quel point on ne pourrait pas appliquer à cette partie du compromis, qui en est le fond même, l'opinion qu'avec la haute autorité qui s'attache à ses avis et la réserve qu'elle met à les exprimer, cette opinion que la Cour émettait à la page 13 de son ordonnance, où elle a dit :

« Il importe néanmoins d'établir clairement que les compromis par lesquels la Cour est saisie des différends internationaux devraient désormais être rédigés en tenant exactement compte des formes dans lesquelles il appartient à la Cour de manifester son opinion selon les termes mêmes des actes constitutionnels qui régissent son activité et de telle sorte que la Cour puisse connaître naturellement de ces différends sans recourir, comme dans le cas actuel,

à une construction qui doit être considérée comme strictement exceptionnelle.... »

Il s'agissait seulement de la manière dont la Cour pouvait répondre au désir des Parties de faire connaître son opinion au cours de ce délibéré.

Il est possible en effet que, définissant comme je viens de le faire, et comme il est conforme à la stricte réalité, l'étendue de sa mission, la Cour aperçoive, non sans quelque hésitation, que non seulement il s'agit là d'un arbitrage dans le sens le plus large, le plus compréhensif, le plus étendu du terme, mais qu'il s'agit en réalité, pour elle, d'édifier une véritable construction économique et politique, qui règle le régime douanier entre deux États souverains et voisins.

Si c'est là un pouvoir exceptionnel, c'est là une exception qui, la Cour me permettra de le lui dire, deviendra de plus en plus la règle, car elle est le témoignage de la confiance que, dans leurs difficultés, les États mettent en elle et qui se développera de plus en plus. Ce pouvoir, d'ailleurs, est expressément prévu par l'article 38 *in fine* de son Statut, où il est dit : « La présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté pour la Cour, si les Parties sont d'accord, de statuer *ex æquo et bono*. » Ces mots reviendront à plusieurs reprises au cours de ma discussion ; ils sont, en réalité, la devise que j'inscris au seuil même de ma plaidoirie.

La Cour, de par le compromis, ayant à régler en pleine liberté l'ensemble des questions auxquelles donne lieu l'exécution de l'article 435, alinéa 2, ne connaît d'autres limites que celles, bien restreintes, elle va le voir, qui ont été fixées par le compromis lui-même.

La Cour, pour ainsi dire, peut tout faire ; je serais même tenté de reprendre l'expression des vieux constitutionnalistes anglais d'après lesquels la Reine peut tout faire sauf faire d'un homme une femme. Encore était-ce à une époque où les différences étaient plus essentielles ; il ne suffisait pas d'un tailleur ou d'un coiffeur pour les atténuer ou les faire disparaître.

La Cour peut donc à son gré maintenir ou supprimer le régime des zones ; il lui appartiendra d'établir le régime douanier entre les deux pays, d'instituer les rapports de voisinage sous l'angle douanier. Dans ses Mémoires, le Gouvernement suisse a soutenu que l'abrogation du régime des zones ne pouvait être prononcée que d'un commun accord entre la France et la Suisse ; cette interprétation a eu la bonne fortune d'obtenir l'assentiment de la Cour, dans le délibéré comme dans les considérations de l'ordonnance de la Cour : nous nous inclinons. Donc, seul un commun accord peut décider du maintien ou de la suppression des zones ; pour prendre une image concrète qui résume ce débat et qui en souligne — il faut qu'on le dise aussi — la gravité, seul il peut déci-

der du maintien ou du recul du cordon douanier. Nous sommes d'accord.

Seulement, par le compromis, les deux Parties se sont pour ainsi dire dessaisies de leurs droits réciproques; elles ont substitué la Cour à elles-mêmes pour faire ce que leur commun accord pouvait faire mais ce qu'il n'a pas fait. La Cour, dans son ordonnance, à la page 13, a inséré un passage que j'estime, pour ma part, décisif: elle a dit que son règlement judiciaire serait un succédané au règlement direct et amiable entre les Parties. C'est dire que la Cour pourra faire tout ce qu'aurait pu faire le commun accord entre les Parties: telle est la thèse du Gouvernement français.

C'est l'avantage des procédures longues et minutieuses, telles que les a fixées le Règlement de la Cour, qu'elles ne laissent pas la possibilité de grandes surprises. Et, n'était la convenance de la Cour, je serais presque tenté de dire: Nous savons d'avance, les uns et les autres, quels sont les arguments dont nous allons nous servir. C'est pourquoi, afin de ne pas allonger inutilement la réplique, je crois de mon devoir de marquer de suite que, sur ce point capital qui est la mission de la Cour elle-même, il y a une divergence fondamentale entre la Suisse et la France; que le procès qui se déroule devant la Cour prend un aspect tout à fait différent suivant nos positions respectives.

Le Gouvernement suisse, à vrai dire, dans ses Observations, n'avait pas combattu très sérieusement notre thèse. Il se bornait à dire que la Cour avait tranché la question de principe par son ordonnance du 19 août 1929; il en déduisait que la Suisse n'était pas obligée d'accepter la suppression des zones, — et, depuis l'interprétation de la Cour, c'est parfaitement exact. Seulement, la réponse à cette argumentation était bien facile; c'est celle que je vais maintenant reprendre devant vous, à savoir que, par le compromis d'arbitrage, du fait même que nous sommes devant la Cour, la Suisse n'a plus à consentir ou à ne pas consentir à l'abrogation des zones; c'est la Cour qui, dans la plénitude des droits qui lui sont attribués par le compromis, doit fixer le nouveau statut des zones.

La réponse était trop facile; la Suisse l'a bien senti: dans sa Réponse, pour la première fois, au cours de cette seconde partie de la procédure, elle a marqué très fortement, et par une série d'arguments, quelle est sa position dans le débat présent.

Pour la mieux saisir, je vais la rechercher dans deux passages différents de ses Mémoires, dans lesquels je trouve la même idée sous deux formes différentes et qui aboutissent d'ailleurs à la même conclusion. Comme l'a montré la Réponse française, pages 1674-1676, la Suisse raisonne ainsi: Le but des

signataires du compromis d'arbitrage aurait été, en invitant la Cour à donner l'interprétation, entre la France et la Suisse, de l'article 435, alinéa 2, de faire trancher la question de principe; cela impliquerait l'obligation, pour la Cour, d'établir, sur ce principe, le régime nouveau.

Pour démontrer que tel aurait été le but, le but unique qu'avaient en vue les signataires du compromis, le Gouvernement suisse a affirmé que le seul obstacle à la réussite des pourparlers aurait été la divergence d'interprétation qui séparait la France et la Suisse au sujet des effets, à leur égard, de l'article 435, alinéa 2.

Enfin, — et c'est le troisième terme du raisonnement, — l'ordonnance du 19 août 1929 aurait rempli le but que les signataires du compromis d'arbitrage se seraient assigné en déterminant l'interprétation entre la France et la Suisse de l'article 435, alinéa 2; elle aurait tranché la question de principe, — elle l'aurait tranché en faveur de la Suisse, — ce qui impliquerait, pour la Cour, l'obligation d'établir sur ce principe le régime nouveau.

En conséquence, il faudrait partir du maintien des zones, partir du recul du cordon douanier français, le régime nouveau ne pouvant être que l'adaptation du régime ancien à certains besoins nouveaux, à certaines circonstances de fait.

Sous une autre forme, aux pages 1712 et 1714, la Réponse suisse arrive à la même conclusion, par un raisonnement un peu différent: la Cour, dit-elle, est chargée, dans la seconde partie de sa mission, d'exécuter l'article 435, alinéa 2, et jusqu'ici nous sommes d'accord; c'est le texte même du compromis. La Suisse ajoute: conformément à l'interprétation qu'elle en a donnée. Je cite textuellement; la Cour doit, dit la Réponse suisse, page 1713:

« 1^o *interpréter* l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, entre la Suisse et la France;

« 2^o *exécuter* la disposition ainsi interprétée du Traité de Versailles, en tenant compte des circonstances actuelles ».

Or, poursuit le Gouvernement suisse, la Cour a fait connaître, par son ordonnance du 19 août 1929, qu'à son avis la Suisse a un droit aux zones franches; que les stipulations de 1815 et de 1816 qui ont donné ce droit à la Suisse n'ont pas été abrogées par l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes; que ces dispositions n'obligent pas la Suisse à accepter comme seule base possible de l'accord entre elle et la France l'abrogation du régime des zones franches.

Ayant maintenant à exécuter l'article 435, alinéa 2; ne pouvant l'exécuter qu'en se conformant à l'interprétation qu'elle en a donnée, à la demande de la Suisse et de la France, la Cour ne saurait donc, tant que la Suisse ne renonce

pas à son droit aux zones franches, décider que ces dernières doivent être supprimées. Prendre une telle décision serait, en effet, contredire l'interprétation que la Cour elle-même a donnée de l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes.

Je m'expliquerai tout à l'heure sur la prétendue contradiction, mais je fais tout de suite une simple remarque (d'ailleurs amorcée il y a un instant), à savoir que les deux petits mots : « ainsi interprété », dans la phrase du Mémoire suisse : « La Cour doit exécuter l'article 435, ainsi interprété », ces mots, qui constituent à vrai dire la clef de voûte de tout le raisonnement suisse, ne figurent pas dans le texte du compromis : c'est la Suisse qui les y ajoute.

Messieurs, la Cour saisit parfaitement (elle éclate aux yeux) la divergence fondamentale qui nous sépare au seuil de ce débat. En réalité, suivant qu'elle admettra la thèse de la Suisse ou la thèse française, c'est un procès tout à fait différent qui sera plaidé devant elle. Il n'est pas douteux, Messieurs, qu'il y a là une question sur laquelle il faut d'abord s'expliquer ; car, selon l'opinion que se fera la Cour sur sa propre mission, sur les pouvoirs qui lui sont dévolus, en vertu du compromis, dans la seconde partie de cette mission, son arrêt variera du tout au tout. C'est ce à quoi je vais m'employer.

Donc, divergence fondamentale entre les deux plaideurs sur la définition et sur les limites de la mission qui incombe à la Cour dans le débat présent.

Ma première réponse à la thèse de la Suisse consistera à marquer, comme cela a été fait dans la Réponse française, aux pages 1566, 1632 et 1669 à 1671, que, très nettement, à ne s'y pas tromper, l'origine de la prétention suisse se trouve dans un document diplomatique qui a joué un grand rôle dans la première phase de la procédure, un document jugé suffisamment important par la Cour pour qu'elle en ait déduit que l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles n'était pas opposable à la Suisse, puisque, aux termes de ce document, elle n'y avait pas donné son acquiescement, mais un document dont la Cour a estimé qu'il constituait un acte unilatéral. La Cour a saisi immédiatement que je fais allusion à la note suisse du 5 mai 1919.

Nous pouvons rendre à la Suisse cet hommage — nous lui en rendrons d'autres — qu'elle n'a jamais varié dans ses positions. Dans cette note du 5 mai 1919, répondant aux négociateurs du Traité de Versailles qui lui avaient communiqué le texte du futur article 435, la Suisse prenait exactement la même position qu'elle prend maintenant.

Le 5 mai 1919, elle s'exprimait à ce sujet de la manière suivante :

« Le Conseil fédéral suisse a fait connaître au Gouvernement français, en date du 5 mai 1919, qu'après avoir examiné dans un même esprit de sincère amitié les dispositions de l'article 435, il était heureux d'arriver à la conclusion qu'il lui était possible d'y acquiescer sous les considérations et réserves suivantes :

« Le Conseil fédéral déclare faire les réserves les plus expresses en ce qui concerne l'interprétation à donner à la déclaration mentionnée au dernier alinéa de l'article ci-dessus à insérer dans le traité de paix où il est dit que « les stipulations des traités de 1815 et autres actes complémentaires « relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays « de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles ».

« Le Conseil fédéral ne voudrait pas, en effet, que de son adhésion à cette rédaction il pût être conclu qu'il se rallierait à la suppression d'une institution ayant pour but de placer des contrées voisines au bénéfice d'un régime spécial approprié à leur situation géographique et économique et qui a fait ses preuves.

« Dans la pensée du Conseil fédéral, il s'agirait non pas de modifier la structure douanière des zones telle qu'elle a été instituée par les traités susmentionnés, mais uniquement de régler d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles les modalités des échanges entre les régions intéressées. Les observations qui précèdent ont été inspirées au Conseil fédéral par la lecture du projet de convention relatif à la constitution future des zones, qui se trouvait annexé à la note du Gouvernement français datée du 26 avril. Tout en faisant les réserves susmentionnées, le Conseil fédéral se déclare prêt à examiner dans l'esprit le plus amical toutes les propositions que le Gouvernement français jugera à propos de lui faire à ce sujet. »

La Cour saisit immédiatement la similitude absolue entre les termes de la note du 5 mai 1919 annexée au Traité de Versailles et le texte de la Réponse suisse tel que je l'ai analysé tout à l'heure.

Mais cette affirmation, je viens de le dire, c'est une affirmation unilatérale de la Suisse. Elle comprend non pas seulement telles réserves sur la portée de l'article 435, mais elle comprend aussi les vues de la Suisse sur le régime nouveau qui devra être institué et qui, dans son esprit, ne doit être qu'une simple adaptation du régime des zones à des besoins nouveaux. Nous reconnaissons que cette position de la Suisse n'a pas varié ; mais la Suisse reconnaîtra non moins volontiers que la France ne l'a jamais acceptée. L'insertion de la note du 5 mai 1919 dans le Traité de Versailles a pu être prise en considéra-

tion par la Cour, dans la première partie de sa mission, pour déclarer qu'il en résultait qu'il n'y avait pas eu acquiescement de la part de la Suisse et que, par conséquent, on ne pouvait pas considérer la zone comme abrogée à l'égard de la Suisse; mais, s'il s'agit de chercher l'intention réciproque des Parties pour la constitution d'un régime nouveau, je suis bien obligé de faire remarquer que l'insertion de sa note dans le Traité de Versailles ne signifie rien, pour la raison bien simple qu'il y a eu aussi insertion d'une note dans un sens absolument contraire en date du 18 mai 1919.

Le 18 mai 1919, le Gouvernement français a adressé au Gouvernement suisse la note suivante :

« Par une note en date du 5 mai dernier, ... [vous avez] bien voulu faire connaître au Gouvernement de la République française l'adhésion du Gouvernement fédéral au projet d'article à insérer dans le traité de paix...

« En ce qui concerne celles de ces observations qui sont relatives aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, le Gouvernement français a l'honneur de faire remarquer que la stipulation qui fait l'objet du dernier alinéa de l'article 435 est d'une telle clarté qu'aucun doute ne saurait être émis sur sa portée, spécialement en ce qui concerne le désintéressement qu'elle implique désormais à l'égard de cette question de la part des Puissances autres que la France et la Suisse.

« En ce qui le concerne, le Gouvernement de la République, soucieux de veiller sur les intérêts des territoires français dont il s'agit et s'inspirant à cet égard de leur situation particulière, ne perd pas de vue l'utilité de leur assurer un régime douanier approprié, et de régler d'une façon répondant mieux aux circonstances actuelles les modalités des échanges entre ces territoires et les territoires suisses voisins, en tenant compte des intérêts réciproques.

« Il va de soi que cela ne saurait en rien porter atteinte au droit de la France d'établir dans cette région sa ligne douanière à sa frontière politique, ainsi qu'il est fait sur les autres parties de ses limites territoriales et ainsi que la Suisse l'a fait elle-même depuis longtemps sur ses propres limites dans cette région.

« Le Gouvernement de la République prend très volontiers acte à ce propos des dispositions amicales dans lesquelles le Gouvernement suisse se déclare prêt à examiner toutes les propositions françaises faites en vue de l'arrangement à substituer au régime actuel desdites zones franches, et que le Gouvernement français entend formuler dans le même esprit amical. »

Puis cette réserve qui explique les événements de 1923 :

« D'autre part, le Gouvernement de la République ne doute pas que le maintien provisoire du régime de 1815, relatif aux zones franches, visé par cet alinéa de la note de la légation de Suisse du 5 mai, et qui a évidemment pour motif de ménager le passage du régime actuel au régime conventionnel, ne constituera en aucune façon une cause de retard à l'établissement du nouvel état de choses reconnu nécessaire par les deux Gouvernements... »

Ainsi, les négociateurs du Traité de Versailles, mis en présence de deux interprétations aussi contradictoires de l'article 435, alinéa 2, se sont tirés d'affaire en les insérant l'une à la suite de l'autre dans le Traité. Ils ont agi à la façon de ces optimistes impénitents qui, à la suite d'une réunion où les adversaires se sont jetés à la tête chaises et tables, disent : Nous constatons que vous êtes d'accord. Je suis heureux de penser que nous n'en sommes pas venus à cette extrémité dans notre discussion avec nos voisins ; il n'en est pas moins vrai que les négociateurs du Traité de Versailles se sont tirés de la difficulté en laissant aux deux Parties le soin de la régler, et que celles-ci, n'y étant pas parvenues, se sont remises de ce soin à la Cour. Tels sont les faits.

Du fait que la note suisse avait été insérée dans le Traité, la Cour a tiré cette conséquence, qui est à notre désavantage mais devant laquelle nous nous sommes inclinés, que l'acquiescement de la Suisse n'avait pas été donné.

D'autre part, la Cour a dit que cette note constituait un acte unilatéral. En effet, cette note ne se contentait pas de parler de l'interprétation de l'article 435 ; elle énonçait en même temps pour l'avenir ses vues touchant ce que devait être le régime nouveau ; elle disait que ce régime ne devait pas modifier la structure douanière des zones, mais uniquement régler d'une façon appropriée aux conditions économiques actuelles les modalités des échanges entre les régions intéressées. La Cour s'est bien gardée de la suivre sur ce terrain ; au contraire, elle a marqué que l'accord qui paraissait indispensable pour abroger ou non les zones, que le contenu de cet accord, pour reprendre l'expression même si juste et si précise de la Cour, était indépendant de la prétention marquée par la Suisse dans sa note du 5 mai 1919 ; et la Cour, bien loin de préjuger de quelque manière que ce soit du contenu de l'accord à intervenir, ajoutait que cet accord pourrait ou non, suivant la commune volonté des Parties, comporter l'abrogation du régime des zones franches (ordonnance d'août 1929, p. 20). Autrement dit, la note suisse du 5 mai 1919 et son ordonnance du 19 août 1929 sont des éléments décisifs pour déterminer si entre la France et la Suisse l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles a abrogé les stipulations de 1815-1816, mais elle ne saurait être prise en considération

quand la Cour aura à dire ce que doit être le régime nouveau, régime nouveau qui aurait pu, qui aurait dû résulter de l'accord des Parties mais qui, faute d'un pareil accord, résultera de la décision de la Cour substituée aux Parties elles-mêmes.

J'attache donc une très grande importance au passage de l'ordonnance de 1929 que je viens de citer, et j'en retiens les expressions si heureusement choisies par la Cour quand elle a parlé du contenu de l'accord à intervenir entre les Parties. La Cour a ainsi pris toutes précautions pour réserver la pleine liberté de sa mission dans la phase actuelle de la procédure et pour que son interprétation de l'article 435 du Traité de Versailles ne vienne en rien gêner la liberté de son appréciation. Les anciennes stipulations des traités de 1815-1816 ne préjugent en rien du contenu de l'accord à intervenir et, à défaut de cet accord, de l'arrêt qu'en vertu du compromis signé par les Parties la Cour aura à rendre. Du moment que la sentence prend la place de l'accord qui n'est pas intervenu, elle n'aura pas à s'inspirer des anciennes stipulations des traités de 1815: celles-ci ne peuvent pas déterminer la sentence qui se substituera à l'accord qui n'est pas intervenu.

La Suisse est libre d'accepter ou non de discuter sur la base du maintien des zones franches; mais, d'autre part, aucune disposition n'établit l'obligation, pour la France, d'accepter comme seule base possible de l'accord futur le maintien du régime des zones franches. Jamais, au cours de la procédure antérieure, une telle obligation pour la France n'a été alléguée. Et si la France est libre de ne pas accepter le maintien des zones franches, de même la Cour, substituée aux Parties, est libre d'adopter l'une ou l'autre base pour le régime nouveau qu'elle aura à déterminer.

Cet argument est renforcé par cet autre passage de l'ordonnance qui se trouve à la page 15, où je lis :

« ... qu'il est, en effet, évident que si la France et la Suisse arrivent à conclure l'accord prévu par ledit article et par l'article 2, alinéa premier, du compromis, cet accord aura pour effet d'abroger, en la forme, les anciennes stipulations, quel que soit par ailleurs son contenu ».

Messieurs, l'ordonnance marquait ainsi très fortement — de telle façon qu'on ne pût pas le discuter — que, malgré l'opinion qu'elle émettait sur l'interprétation de l'article 435, cette interprétation ne serait pas la base de l'accord à intervenir entre les Parties dans les négociations qui allaient s'ouvrir, et que cette interprétation avait seulement pour but de faciliter ces négociations. Je ne crois pas qu'on puisse discuter cela.

Mais je prétends — le compromis et l'analyse du compromis vont nous en persuader — que l'on ne peut pas discuter davantage que la Cour soit entièrement substituée à l'accord des Parties et qu'elle puisse faire tout ce que l'accord des Parties aurait pu réaliser.

Cela, c'est l'analyse du compromis qui nous le montrera.

[*Séance publique du 23 octobre 1930, après-midi.*]

Messieurs, ce matin, j'ai cherché et, je crois, trouvé les passages de l'ordonnance de la Cour (pp. 16 et 20) d'où il me paraît résulter qu'en vertu de l'ordonnance elle-même, la prétention de la Suisse n'est pas fondée de limiter la liberté de la Cour et de subordonner le régime nouveau à l'interprétation donnée par la Suisse de l'article 435. Au contraire, au moment même où la Cour a donné de l'article 435, alinéa 2, une interprétation conforme au désir de la Suisse, elle a entendu marquer fortement qu'en tout état de cause cette interprétation ne préjugeait pas du contenu de l'accord à intervenir entre les Parties, et qu'il dépendrait de celles-ci de maintenir ou de supprimer les zones franches du Pays de Gex et de la Haute-Savoie.

Il me reste à montrer comment le compromis a en quelque sorte retourné à la Cour les pouvoirs de l'une et de l'autre Parties et que, par conséquent, la Cour, saisie par les Parties elles-mêmes, a exactement la même liberté et la même étendue d'appréciation que les deux Parties conjointement ; elle peut maintenir les zones franches du Pays de Gex et de la Haute-Savoie ; elle peut les supprimer ; elle peut instituer tel régime nouveau qu'elle jugera le plus opportun. L'analyse du compromis va nous le montrer.

Évidemment, le compromis doit être apprécié par rapport à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, qu'il a pour objet d'exécuter. Or, que dit cet article ?

« Les Hautes Parties contractantes reconnaissent que les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles et qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler entre elles, d'un commun accord, le régime de ces territoires dans les conditions jugées opportunes par les deux pays. »

Il apparaît à l'évidence que cette disposition comprend deux parties : d'abord, une déclaration sur la non-conformité du régime des zones franches avec les circonstances actuelles, —

non-conformité, discordance, contradiction telles que les Puissances signataires du Traité de Versailles ont pris, dans ce Traité, une décision qui, selon l'interprétation de la Cour elle-même, doit être entendue comme une déclaration de désintéressement et comme comportant l'abrogation, entre ces Puissances, des stipulations de 1815 — ; puis, dans une seconde partie, le texte dispose que des négociations s'ouvriront entre la France et la Suisse pour régler, dans les conditions jugées opportunes par les deux pays, le régime des territoires en cause.

Ainsi, l'article 435, alinéa 2, définit à la fois le but à atteindre, les moyens d'y parvenir, les conditions à observer.

Le but, c'est de régler le régime nouveau des territoires visés par les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de Gex et de Haute-Savoie. Le moyen? les négociations directes. Les conditions? ce sont les conditions jugées opportunes par les deux pays; cette expression employée par le compromis: « conditions jugées opportunes par les deux pays », répond exactement à cette affirmation de l'article 435 que les stipulations de 1815-1816 ne correspondent plus aux « circonstances actuelles ». Elle fixe la direction dans laquelle doit être recherché le régime nouveau.

But à atteindre, moyens d'y parvenir, conditions à observer (qui sont la considération des circonstances actuelles et les conditions jugées opportunes): le système de l'article 435, alinéa 2, apparaît ainsi cohérent et logique; tout se tient; la construction est harmonieuse.

Cependant, une lacune qui, dans les mœurs d'avant-guerre, en l'absence ou presque des institutions internationales, aurait pu devenir une lacune tragique: après avoir, non pas sous forme d'un vœu platonique, mais sous la forme d'une déclaration solennelle inscrite dans un traité, affirmé que, de l'avis des Puissances signataires du Traité de Versailles, le régime des zones franches ne correspond plus aux circonstances actuelles, après avoir affirmé qu'il faut instituer un régime nouveau, et après avoir laissé aux Parties le soin de déterminer le contenu du régime, si cet accord n'existe pas, quelle est la solution?

Ici, la Cour remarquera que je n'interprète plus l'article 435 que suivant sa propre interprétation; je ne parle plus de l'interprétation que nous avons cru devoir apporter devant elle l'année dernière; toute ma plaidoirie est basée sur l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, telle que la Cour l'a formulée dans son ordonnance du 19 août 1929.

Selon cette interprétation, c'est seulement l'accord des Parties qui peut substituer un nouveau régime à ce régime

que les Puissances signataires du Traité de Versailles ont déclaré incompatible avec les circonstances actuelles.

Si l'accord n'existe pas, comment en sortir? La force? Heureusement non. Nous sommes après guerre, après de redoutables épreuves, mêlés à un grand mouvement général de conciliation et d'arbitrage, et ce que n'a pas prévu l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, la bonne volonté réciproque des Parties l'a trouvé: le compromis d'arbitrage a permis de sortir de la situation sans issue qu'avait créée l'article 435, alinéa 2, puisque aussi bien, dans l'interprétation de la Cour, il avait stipulé, d'une part, la non-conformité des stipulations anciennes aux circonstances nouvelles, mais que, d'autre part, il laissait au seul accord des Parties le soin de déterminer ce qu'étaient ces circonstances nouvelles.

Si c'est bien le compromis d'arbitrage du 30 octobre 1924 qui fait la loi des Parties, et si c'est lui qui supplée au silence du Traité de Versailles, j'ai donc le droit de dire que c'est dans le texte de ce compromis qu'il faut chercher la définition des pouvoirs de la Cour.

Quel est le texte du compromis? Voici d'abord son préambule:

« Le Président de la République française et le Conseil fédéral suisse,

Considérant que la France et la Suisse n'ont pas pu s'entendre au sujet de l'interprétation à donner à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, et que l'accord prévu par ces textes n'a pas pu être réalisé par voie de négociations directes,

Ont résolu de recourir à l'arbitrage pour fixer cette interprétation et régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles. »

Par conséquent, comme l'a montré la Réponse française, pages 1624-1625 et 1671-1672, ce préambule expose deux faits entre lesquels il n'établit aucune relation de cause à effet: d'une part, les deux Parties n'ont pas pu s'entendre au sujet de l'interprétation à donner à l'article 435, alinéa 2; d'autre part, l'accord prévu par ce texte n'a pu être réalisé par voie de négociations directes.

De cette double constatation, il tire la conséquence qu'il y a lieu de recourir à l'arbitrage à la fois pour fixer l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, et pour régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435.

Si maintenant nous passons à l'article 2, alinéa premier, du compromis — qui fixe la mission actuelle de la Cour —, nous constatons qu'il se garde bien d'employer la formule qui caractérise la thèse suisse; il ne se réfère pas à la note

suisse du 5 mai 1919, il ne reproduit pas les termes de cette note ; au contraire, il est ainsi conçu :

« A défaut de convention conclue et ratifiée entre les Parties dans le délai fixé, il appartiendra à la Cour, par un seul et même arrêt rendu conformément à l'article 58 du Statut de la Cour, de prononcer sa décision sur la question formulée dans l'article premier ci-dessus et de 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. »

Autrement dit, la Cour doit : 1^o prononcer sa décision sur la question formulée dans l'article premier du compromis, fixer l'interprétation, entre la France et la Suisse, de l'alinéa 2 de l'article 435 ; 2^o 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'article 435.

En vertu de cette dernière disposition, la Cour est chargée d'établir le nouveau régime des territoires visés à l'article 435. C'est là, pour elle, une mission toute nouvelle, dont elle n'a eu à connaître en aucune façon au cours de la première phase de la procédure, ainsi qu'il a été montré aux pages 1625 et 1669 à 1671 de la Réponse française. Or, entre le premier et le deuxième point, le texte n'établit aucun rapport de dépendance. Nulle part on ne trouve dans le compromis que la Cour doive, dans une mesure quelconque, déduire le régime futur de sa décision concernant la mission de savoir si les anciennes stipulations de 1815 ont été ou non abrogées par le Traité de Versailles. Nulle part le compromis n'attribue à la décision de la Cour sur l'interprétation de l'article 435 une influence quelconque sur la détermination du régime futur. On peut donc dire qu'il y a entre le préambule et l'article 2, alinéa premier, du compromis une symétrie complète. L'un et l'autre prévoient que la Cour est appelée à accomplir deux missions distinctes, entre lesquelles aucun rapport de dépendance n'est établi.

D'autre part, lorsque l'article 2 fixe selon quelles directives la Cour accomplira sa seconde mission, il ne dit pas que la Cour ait à tirer une conclusion quelconque de sa décision première ; tout ce qu'il lui dit, c'est de tenir compte des circonstances actuelles.

L'article 2, alinéa premier, du compromis dispose que la Cour, à défaut d'accord, devra régler, 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. Qu'est-ce que peut être l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 ?

Voici ce que dit le texte :

« Les Hautes Parties contractantes reconnaissent de même que les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatives aux zones franches ne correspondent plus aux circonstances actuelles et qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler entre elles, d'un commun accord, le régime de ces territoires, dans les conditions jugées opportunes. »

Le texte envisage donc deux choses : en premier lieu, les Puissances signataires reconnaissent que les stipulations anciennes concernant les zones franches ne correspondent plus aux circonstances actuelles ; en second lieu, elles déclarent qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler ensemble, d'un commun accord, le régime de ces territoires.

Quelle est la partie de cet article susceptible d'exécution ? Incontestablement la deuxième. La première partie, où il est dit que les stipulations anciennes ne correspondent plus aux circonstances actuelles, ne comporte aucune exécution. Les Puissances reconnaissent cette non-conformité ; tout est dit ; on ne conçoit aucune exécution correspondante.

Bien plus, puisque je me réfère à l'interprétation de la Cour, la Cour a pensé que cette disposition n'avait même pas, entre la France et la Suisse, abrogé les stipulations anciennes, qu'elle n'avait pas pour but de les faire obligatoirement abroger. Par conséquent, cette disposition, privée d'effet entre la France et la Suisse, ne peut comporter entre elles aucune exécution.

Au contraire, l'engagement de régler le régime des territoires, qui concerne la France et la Suisse, est susceptible d'exécution ; il n'a pas été exécuté faute d'accord entre la France et la Suisse. Lorsque l'article 2 du compromis charge la Cour de régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles, il est clair qu'il la charge de régler, aux lieux et places de la France et de la Suisse qui n'ont pas pu se mettre d'accord, le régime des territoires visés à l'article 435, alinéa 2.

Par conséquent, — et ceci répond à l'affirmation suisse d'après laquelle la Cour, dans la deuxième partie de sa mission, devrait exécuter l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles « ainsi interprété », — quand le compromis charge la Cour de régler les questions que comporte l'exécution de l'alinéa 2, il se réfère à l'établissement du régime du territoire des zones ; il ne peut pas se référer à la première des deux dispositions de l'article 435, alinéa 2, parce que cette disposition ne comporte pas d'exécution. La seule disposition qui comporte des mesures d'exécution est celle qui concerne le futur régime des territoires en cause.

Quand je disais tout à l'heure qu'en ajoutant « ainsi interprété » la Suisse avait ajouté au texte, je mettais une forme très atténuée à ma pensée. La vérité, c'est que cette expression va à l'encontre du texte, puisqu'elle fait porter l'exécution sur une partie de l'article 435, alinéa 2, qui n'en comporte pas.

Le texte même du compromis nous suggère une autre observation. En effet, l'alinéa premier de l'article 2 du compromis ne dit pas seulement que la Cour doit tenir compte des circonstances actuelles ; il ajoute qu'elle doit déterminer la durée du nouveau régime. Déterminer une durée, cela implique évidemment que ce régime peut avoir une durée limitée. Le futur régime sera donc un régime limité dans le temps, mais le Gouvernement suisse demande à la Cour d'adapter simplement le régime des zones aux circonstances actuelles ; cela veut donc dire qu'il prétend maintenir pour toujours ce qui a été stipulé dans les traités de 1815, par conséquent une partie au moins du régime.

Dans la thèse de la Suisse, il y a donc un élément permanent : c'est que, toujours, le douanier français sera placé en arrière de la frontière politique française.

Or, cette prétention du Gouvernement suisse, qui est restée la même depuis la note du 5 mai 1919 jusqu'aux négociations de décembre, et selon laquelle, quoi qu'il arrive, le cordon douanier sera maintenu et que c'est dans le cadre de cet ancien régime des zones franches que devront être cherchées les adaptations, introduit une notion de permanence là où, au contraire, de par le texte même du compromis, les Parties signataires ont envisagé un régime limité dans sa durée. La Cour voudra bien se reporter aux pages 1628 et 1672 de la Réponse française.

Messieurs, l'histoire de la négociation du compromis va rendre clair jusqu'à l'évidence ce que j'affirme ici. Comme l'a indiqué la Réponse française aux pages 1629-1632 et 1674, lorsque se sont réunis les jurisconsultes chargés de l'élaboration du compromis, ils se sont trouvés en présence de deux projets aussi opposés qu'est opposée aujourd'hui notre interprétation de la mission de la Cour : un projet français, invitant les arbitres à examiner uniquement quelles mesures il y avait lieu de prendre pour assurer aux régions intéressées de la France et de la Suisse un régime douanier réglant, d'une manière conforme aux conditions économiques actuelles, les modalités des échanges entre lesdites régions ; un contre-projet suisse, chargeant la Cour permanente de Justice internationale de résoudre uniquement la divergence d'interprétation relative à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. Ces deux projets représentent des éléments essentiels du débat, car nous allons voir que, par leur opposition même,

ils indiquent clairement que, quand les deux Parties se sont mises d'accord, cet accord n'a pu consister qu'à porter ensemble, sans esprit de subordination et de dépendance l'une à l'autre, les deux thèses que, dès l'origine, elles s'étaient préoccupées d'affirmer.

Quand les négociations commencent, on se trouve en présence, d'une part, du projet français, d'autre part, du contre-projet suisse. Voici ce que prévoyaient l'un et l'autre :

Le projet de compromis soumis au Gouvernement suisse par la note française du 22 janvier 1924 proposait de soumettre à des arbitres le soin de rechercher si la Convention conclue entre le Gouvernement de la République et le Gouvernement fédéral, le 7 août 1921, donnait à celui-ci les satisfactions sur lesquelles il était en droit de compter ; si ladite Convention assurait aux régions intéressées de la France et de la Suisse un régime douanier réglant, d'une manière conforme aux conditions économiques actuelles, les modalités des échanges entre lesdites régions. Les arbitres auraient eu pouvoir d'agir comme amiables compositeurs à l'effet d'indiquer, s'il y avait lieu, aux Hautes Parties contractantes, les modifications à apporter à ladite Convention. Et le Mémoire suisse, commentant ce projet de compromis, marquait que son trait caractéristique était de soustraire à l'appréciation des arbitres la divergence de vues qui existait entre la Suisse et la France au sujet du sens qu'il convenait de donner à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

Si nous jugeons l'interprétation juridique inopportune, c'est que ce qui nous préoccupait avant tout, c'était le régime nouveau à instituer. Nous voulions que ce qui fût soumis à l'arbitrage, ce fût précisément la Convention du 7 août 1921 ; et cette Convention supprimait le régime des zones, — il n'y avait donc pas à se méprendre un instant sur le sens que le Gouvernement français donnait à l'arbitrage dont, par ailleurs, il acceptait le principe.

Au contraire, le contre-projet suisse du 14 février 1924 faisait ressortir que, de l'avis du Gouvernement suisse, la tâche des juges et des arbitres devait être limitée à définir le sens et la portée de l'article 435 du Traité de Versailles, en relation avec les Traités de Paris et de Turin ; aussi, dans son contre-projet, proposait-il de définir comme suit la mission de la Cour :

Il appartiendra à la Cour permanente de Justice internationale de statuer sur la question suivante : « Les stipulations du Traité de Paris du 20 novembre 1815, du Protocole des Conférences de Paris du 3 novembre 1815 et du Traité de Turin du 16 mars 1816, relativement à la structure douanière des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, sont-elles encore en vigueur, ou bien l'article 435 du Traité

de Versailles, dans les conditions auxquelles le Conseil fédéral suisse y a adhéré, a-t-il pour effet d'abroger ces stipulations ? »

Ce projet répondait donc entièrement au principe posé par le Gouvernement suisse dans la note du 14 février 1924 qui l'accompagnait et où il était dit : « L'essentiel est que les juges soient appelés à résoudre des questions de droit selon des principes strictement juridiques et non pas des questions d'opportunité économique, commerciale ou autre qui, elles, formeront plus tard l'objet de négociations directes. »

Il y a donc opposition complète, divergence fondamentale à l'origine, entre les deux projets de compromis :

La France entend soumettre à l'arbitrage la seule question du régime nouveau à instituer : approbation, désapprobation, ou modifications éventuelles à apporter à la Convention du 7 août 1921, laquelle supprimait les zones ; la Suisse, au contraire, veut déférer uniquement à l'arbitre l'interprétation juridique de l'article 435, alinéa 2.

Devant cette divergence fondamentale qui paraissait sans issue, le Gouvernement de la République française estima que, sans s'attarder à l'échange d'une correspondance écrite, il était préférable de confier à deux jurisconsultes, suisse et français, le soin de préparer un projet de compromis d'arbitrage qui serait ensuite soumis à l'agrément des Gouvernements. La proposition fut agréée par le Gouvernement suisse. Or, c'est à la suite de ces négociations verbales que les deux jurisconsultes se sont mis d'accord sur le texte qui est devenu le compromis d'arbitrage du 30 octobre 1924, par lequel ils ont saisi la Cour.

Ces deux jurisconsultes, je n'ai pas le droit d'en dire autre chose sinon qu'ils sont éminents, car l'un est mon compatriote et l'autre est mon adversaire — j'emploie ce mot dans le sens qu'on lui donne au Palais : de l'autre côté de la barre — ; mais leur personnalité est telle qu'il n'est pas douteux qu'ils étaient gens à savoir parfaitement ce qu'ils signaient et à ne signer que ce qu'ils voulaient. Or, quand ces deux jurisconsultes ont réalisé un accord qui consiste essentiellement à saisir la Cour à la fois des deux questions sur lesquelles portait le dissentiment initial de leurs deux Gouvernements, peut-on, si cela n'est pas écrit dans le texte, prétendre que l'un d'eux ait pu accepter d'établir un rapport de dépendance et de subordination entre ces deux questions ? Comment supposer — à moins que le compromis ne l'ait dit expressément — que la France, qui a proposé comme point de départ de l'arbitrage la Convention du 7 août 1921, laquelle supprimait les zones franches, — que la France qui se refusait, ainsi que le constate et que nous le reproche le Mémoire suisse, à soumettre à l'arbitrage l'interprétation de l'article 435, alinéa 2,

laquelle lui semblait acquise et en tout cas secondaire, ait pu accepter un accord impliquant que le régime à instituer pût dépendre d'une interprétation qu'elle n'avait même pas au début l'intention de soumettre à l'arbitre ?

Ce serait supposer que la France se fût ralliée purement et simplement au projet de compromis suisse. Nous sommes très conciliants, nous croyons l'avoir été, mais vraiment, nos concessions ne vont pas jusque là ; partant d'une telle divergence, il est inadmissible de supposer que le règlement de cette divergence puisse résulter d'un simple sous-entendu et que la juxtaposition des deux questions posées dans les projets français et suisse comporte l'existence d'un lien de dépendance entre ces deux questions et, par conséquent, la renonciation par la France à la prétention qu'elle avait affirmée au début.

Non, il faut prendre le texte tel qu'il est ; rapproché des négociations que je viens de résumer, il prend une signification bien claire. Il est certain que les deux Parties, séparées par un abîme, désirant l'une et l'autre l'arbitrage mais résolues l'une et l'autre à poser à l'arbitre des questions différentes, sont arrivées à se mettre d'accord — c'est en cela qu'a consisté l'heureuse conversation des deux juriconsultes choisis — en disant : Les deux objets seront portés ensemble devant la Cour ; elle aura à statuer sur eux dans deux missions distinctes. Mais où y a-t-il un rapport de dépendance et, pour donner au compromis accepté par l'une des Parties, par la France, cette signification qui serait exactement le contraire de ce qu'elle avait voulu ? Le moins que je puisse dire est qu'il fallait alors que ce fût écrit bien clairement dans le texte du compromis. Or, l'analyse du texte, préambule et dispositif, a montré qu'il n'en était rien ; rien non plus ne permet de le dire dans les négociations ; en conséquence, il n'y a rien, soit dans le texte, soit dans les négociations, qui puisse permettre de le supposer.

La vérité, c'est que les deux juriconsultes ont poursuivi deux buts et non pas un seul, comme l'a montré la page 1675 de la Réponse française.

Un but essentiel, principal, faire trancher définitivement le litige qui nous sépare ; appeler la Cour à résoudre deux questions :

D'abord, l'interprétation juridique d'un article, à savoir si vraiment la France tenait de l'article 435, alinéa 2, le droit dont elle a prétendu pouvoir user en 1923 ;

Et, en second lieu, établir le régime nouveau, sur la base des circonstances actuelles.

Cette mission-là, c'est la mission principale, essentielle.

Seulement, comme on ne veut pas perdre l'espoir d'aboutir tout de même par des négociations directes, les juris-

consultes conçoivent l'idée que la Cour fasse connaître par avance son opinion sur l'interprétation juridique, afin que, cette interprétation connue, les pourparlers puissent être facilités. Les pourparlers, les dernières négociations qui allaient suivre, c'était l'autre but du compromis. C'est ce que j'appellerai, sans vouloir d'ailleurs établir une hiérarchie entre les deux, le but accessoire, et si j'ai prononcé ce mot accessoire, ce n'est certainement pas pour diminuer l'appui que les deux Parties auraient pu trouver dans cette opinion formulée par anticipation par la Cour ; mais c'est parce que la forme dans laquelle les Parties ont demandé communication préalable de l'opinion de la Cour indique bien que c'était simplement pour faciliter les négociations dernières.

Cette demande de communication ne figure même pas dans le texte du compromis ; l'article premier du compromis invite seulement la Cour à fixer un délai, et c'est tout ce que contient le dispositif de l'ordonnance du mois d'août 1929. C'est dans des annexes que les Parties sont convenues, sous une forme qui est loin d'être impérative, qu'il ne serait pas fait d'objection de part et d'autre à ce que les agents des deux Parties reçoivent de la Cour, à titre officieux et en présence l'un de l'autre, toutes indications utiles sur le résultat du délibéré concernant la question formulée à l'article premier, alinéa premier, de la convention d'arbitrage.

Si l'intention commune des Parties avait été de subordonner toute la seconde partie de la mission de la Cour à la solution donnée à la question relative à l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, comment supposer que ce soit du sens même d'un délibéré qu'elle aurait pu la faire dépendre, — alors que la forme même qu'elles donnaient à la communication à faire aux agents ne supposait même pas que ce sens fût exprimé dans une ordonnance ? Si les Parties, dans leur intention commune, avaient entendu faire découler toute la seconde mission d'une opinion formulée par la Cour, de la connaissance donnée par la Cour de son délibéré, d'une façon officieuse, — car ce que j'analyse en ce moment, ce n'est pas la forme que la Cour, dans sa sagesse, a adoptée, un considérant d'ordonnance, mais la forme envisagée, l'exposé d'une opinion dans une conversation officieuse, — comment supposer qu'elles auraient admis que tout le reste allait découler de cette simple connaissance prise sous cette forme officieuse, et d'ailleurs irrégulière, ainsi que l'a remarqué la Cour ? Dans quelle situation invraisemblable, alors, aurions-nous pu nous trouver ? La Cour elle-même l'a senti ce matin lorsqu'elle a bien voulu, dans son souci de justice et de droit, demander aux Parties si elles entendaient plaider à nouveau l'affaire et la reprendre à son début.

Nous aurions pu le faire, nous aurions même dû le faire si nous avions eu la conviction que la thèse suisse est admissible et que tout ce qui va se passer maintenant est déjà déterminé par l'opinion que vous avez formulée.

Est-il admissible que si vraiment les Parties avaient entendu subordonner toute la mission si grave de la Cour, mission qui consiste à instituer un régime douanier nouveau entre deux souverainetés nationales, c'eût été sous cette forme officieuse que la Cour eût fait connaître son opinion à nos collègues ?

Au contraire, tout devient clair, tout devient aisé, logique, si l'on admet notre thèse. Il était naturel que, voulant intercaler entre les premières plaidoiries et la décision finale de la Cour des négociations nouvelles, les Parties se disent que le sentiment de la Cour pouvait aider à résoudre les difficultés qui s'étaient élevées entre elles. Tout devient simple, aisé, tout est compréhensible dans ce passage du chiffre 2 des lettres annexes, où il est dit que la Cour donnera connaissance du sens de son délibéré, si l'on admet que c'est pour faciliter les pourparlers et que c'est une mission accessoire ; tout devient incompréhensible, illogique et, permettez-moi de le dire, incompatible avec le sens juridique et le sens des intérêts des États, si on veut au contraire admettre que la seconde mission doit dépendre de l'opinion ainsi formulée.

Ainsi, Messieurs, deux buts : le but accessoire, faciliter des pourparlers. Il n'a pas dépendu de la Cour qu'en effet ces pourparlers ne fussent facilités, mais enfin ils ont échoué. Second but, le but principal, le but essentiel : le règlement définitif d'une situation prévue par le Traité de Versailles, déclarée par celui-ci incompatible avec les circonstances actuelles, mais dont le règlement a été laissé au libre accord de la France et de la Suisse. Le compromis d'arbitrage devient très clair si l'on veut admettre la thèse que nous apportons ici ; il se heurte à des contradictions sans nom, dont la première est l'opposition très nette que lui aurait faite la France et le refus qu'elle aurait opposé à sa signature, s'il avait la signification sur laquelle on veut plaider aujourd'hui, prétendant lier la Cour, en ce qui concerne le régime nouveau, à la seule interprétation juridique de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles.

De ces négociations, d'où il me paraît ressortir si clairement que les Parties, profondément divisées sur l'objet même du compromis, n'ont pu se mettre d'accord qu'en déférant à la Cour les deux objets qui les préoccupaient, mais sans prétendre établir aucun rapport de dépendance entre l'un et l'autre, la Suisse prétend tirer elle aussi argument en invoquant qu'au cours de ces négociations il était apparu que le seul obstacle à leur succès, c'était l'interprétation de l'article 435,

alinéa 2 ; c'était ce qu'elle appelle la question de principe. A notre interprétation basée sur la lettre même du compromis et sur les lettres annexes, le Gouvernement suisse cherche à se soustraire en alléguant que le but, l'unique but (alors que je viens de dire qu'il en existe incontestablement deux dans le compromis) aurait été, en invitant la Cour à interpréter entre la France et la Suisse l'article 435, alinéa 2, de faire trancher la question de principe, ce qui impliquerait l'obligation pour la Cour d'établir sur ce principe le régime nouveau. L'ordonnance du 19 août 1929 aurait rempli le but que les signataires du compromis d'arbitrage se seraient assigné en déterminant l'interprétation entre la France et la Suisse de l'article 435 ; elle aurait tranché la question de principe en faveur de la Suisse ; elle aurait fait disparaître ainsi le seul obstacle à la réussite des pourparlers.

Notre réponse sera simple et péremptoire : en raisonnant ainsi, le Gouvernement suisse reprend purement et simplement la position qu'il avait prise dans son contre-projet de compromis du 14 février 1924. Je sais bien que c'est là la position traditionnelle, inchangeable et inchangée, du moins de la Suisse, depuis le 5 mai 1919, et j'ai dit que le Gouvernement français n'avait pas accepté cette position. Nous sommes en présence d'un compromis. C'est là l'idée essentielle qu'il ne faut jamais oublier ; il ne s'agit plus de définir les droits réciproques de la France et de la Suisse par rapport à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ; il s'agit de savoir quelle est la mission de la Cour, qui a été saisie en vertu d'un compromis d'arbitrage. On ne peut pas donner à ce compromis la signification que lui a donnée l'une seulement des Parties au début des négociations. Nous avons montré la divergence fondamentale des deux projets de compromis. Nous avons montré que l'accord n'avait pu se réaliser qu'en inscrivant dans le texte final les deux questions proposées l'une par la Suisse, l'autre par la France ; nous avons montré que cela témoignait bien qu'il n'y avait aucun accord pour adopter la conception suisse. Dire que, l'interprétation juridique de l'article 435 une fois donnée, tout le reste devrait s'ensuivre, c'est la pensée de la Suisse, ce n'est pas la nôtre. Nous n'avons jamais voulu, nous, nous laisser enfermer dans une interprétation juridique ; nous avons toujours voulu évoquer l'ensemble du problème, lui donner une solution pratique, en tenant compte de l'ensemble des circonstances actuelles. Avons-nous eu tort ? Avons-nous eu raison ? Étions-nous, agissant ainsi, assez respectueux des termes de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ? La Suisse avait-elle le droit de soutenir cette thèse ? Ce droit, en admettant qu'il existe, n'était-il pas devenu caduc du fait de beaucoup de circonstances sur lesquelles nous avons plaidé

dans la première phase de la procédure et sur lesquelles je ne reviendrai pas ? Question grave, question qui, à tort ou à raison, a pesé sur les négociations ; mais, encore une fois, la France n'a jamais voulu limiter à un débat juridique l'effort commun d'accord sur un régime nouveau. Notre projet de compromis, notre résistance au contre-projet suisse et l'existence même des reproches courtois, sans doute, mais nets contenus dans le Mémoire suisse, l'indiquent assez clairement. Il y a un fait certain : c'est que nous sommes ici, que nous plaidons devant la Cour, qui nous écoute avec bienveillance, en vertu seulement d'un compromis, et que nous n'y serions pas si ce compromis n'avait pas été signé ; nous ne sommes pas tenus de l'interpréter selon la conception unilatérale que la Suisse s'en est faite et que nous n'avons jamais acceptée. J'ajoute — pour qu'il n'y ait tout de même pas d'équivoque, parce que nous allons bientôt et heureusement sortir du droit pur pour entrer dans le domaine des faits —, j'ajoute qu'en fait il n'est pas exact — comme cela a été établi par la Réponse française, pages 1562-1564, 1618 et 1675 — que le seul obstacle à la réussite des pourparlers ait été une divergence sur un texte de droit, sur l'interprétation juridique de l'alinéa 2 de l'article 435. Le compromis n'a pas été conclu sur l'idée que le seul obstacle à la réussite des pourparlers, c'était cette divergence de vues. J'ai relu avec une très grande attention et, permettez-moi de le dire, quelquefois avec quelque peine, toutes les *Publications des Comités suisses en faveur du maintien des zones franches* qui ont été annexées aux Observations suisses, aux pages 1346, 1349, 1353 à 1355, et je n'ai pas du tout l'impression que le seul obstacle à la réussite des pourparlers eût été une interprétation juridique de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles ; j'y ai rencontré toute une série de considérations sur la situation faite au commerce de Genève avant la Convention de 1921, sur l'insuffisance des facilités accordées à la Suisse par cette Convention, sur la durée des stipulations de celle-ci, sur la nature et l'étendue du contrôle douanier français, sur la politique du Conseil fédéral, sur l'intérêt qu'il peut y avoir pour Genève à éloigner le cordon douanier français, sur la situation géographique particulière de Genève ; je n'ai pas vu du tout que, dans ce tumulte de revendications, la seule préoccupation strictement juridique de l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, tint la première place. Dans un tract n° 4, intitulé *L'encercllement genevois*, je lis :

« Genevois, par un temps clair, montez au Salève, et, des Treize-Arbres, contemplez votre canton !

« La longue bordure du Jura prolonge jusqu'au Fort-de-l'Écluse le plateau suisse, que limitent le lac et le Rhône. Plus près de nous, de la même manière, c'est le prolongement

du Chablais. Ces deux terres se confondent sous nos yeux dans cette large vallée, au milieu de laquelle, là où se trouve le pont qui reliait déjà les Allobroges et les Helvètes au temps de Jules César, se dresse Genève, qui rayonne sur la contrée comme elle rayonna sur le monde.

« Quelle harmonie dans ce paysage, et quelle unité ! Comme cela semble bien être un seul pays ! Que d'enclos agrestes et familiers, de maisons éparses, de hameaux, d'églises, et que de routes qui viennent de la ville et y retournent ! Comme elle s'étend, cette ville, s'étire dans toutes les directions vers la joie des champs, comme si elle était partout chez elle et que rien, sauf les montagnes voisines, ne saurait la retenir....

« Si le Conseil fédéral, les négociateurs de 1921, le Conseil des États et le Conseil national, au lieu de négocier ou de délibérer autour d'un tapis vert au Palais fédéral ou sous la coupole déformante du Palais du Parlement, avaient siégé, comme nous venons de le faire, aux Treize-Arbres, jamais ils n'auraient élaboré ou ratifié la Convention des zones.

« Ils auraient compris que la situation respective de Genève et de la région qui l'entoure est unique au monde, et combien le régime établi en 1815 et 1816 est adapté exactement à cette condition exceptionnelle. Ils l'auraient amélioré, non supprimé.

« La Convention des zones est une œuvre contre nature.

« Toutes les fois qu'on viole ses lois, la Nature se venge. Et ses vengeances se nomment : gêne, affaiblissement, découragement, déchéance, servitude.

« Genevois, redescendons dans la vallée qui nous est chère et, sans retard, »

Lorsque, du haut du Salève français, sous les Treize-Arbres français, les deux pieds en terre française, l'observateur genevois montre ainsi son canton, je n'ai pas l'impression qu'il est obsédé par la seule préoccupation de l'interprétation juridique de l'alinéa 2 de l'article 435.

Dans un tract intitulé : *Le plat de lentilles*, je lis :

« Le maintien des petites zones, enfin, c'est l'éloignement de la douane française derrière le Jura et derrière le Salève. Sans doute, nous ne l'éviterons pas à Annemasse, dans l'un et l'autre cas. Mais, sur tout le reste du pourtour de notre canton, sauf vers Valleiry, nous ne nous heurterons à elle qu'après avoir franchi les chaînes de montagnes élevées qui bornent notre horizon immédiat, le Jura et le Salève. C'est dire que nous continuerions à échapper à ce contact qui nous inquiète et qui, disons-le franchement, nous répugne. »

Je conclus de ces lectures que l'interprétation juridique de l'alinéa 2 de l'article 435, quelque importance qu'elle ait

eu dans l'esprit des juristes éminents qui ont négocié pour leur pays, n'est cependant qu'un des aspects de la question, et que cette préoccupation s'accompagnait de bien d'autres. De part et d'autre, on a fait valoir des considérations historiques et géographiques ; il y a des intérêts qu'il faut satisfaire ; il y a des passions qu'il faut apaiser ; il y a des amours-propres et des prestiges qui n'ont pu s'incliner que devant la Cour elle-même à laquelle ils remettent le soin de trouver la formule qui les ménage les uns et les autres, à condition, évidemment, que la tâche de la Cour ne soit pas limitée par une stricte interprétation juridique d'un texte qui n'est qu'un élément d'appréciation de la question qui vous est soumise.

J'entends bien — et cette pensée m'a préoccupé tout au long de la démonstration que je viens de tenter devant la Cour — que, même si les termes et la négociation du compromis ne permettent pas d'établir un rapport de dépendance entre les deux parties de la mission de la Cour, entre les deux phases de la procédure, nous ne pouvons cependant pas décemment demander à la Cour de se contredire.

Et c'est bien là où nous guette l'adversaire. Sans doute, il ne peut trouver dans le compromis qui définit les pouvoirs de la Cour rien qui indique que la Cour soit liée par un rapport de dépendance entre l'opinion formulée dans l'ordonnance d'août 1929 et la tâche de construction économique qui lui est maintenant demandée par les deux Parties.

Mais s'il apparaissait vraiment, comme le prétend la Suisse, qu'après avoir formulé une opinion dans un certain sens, la Cour soit amenée à dire, dans la construction qu'on lui demande, le contraire de ce qu'elle a déjà prononcé, quelle serait sa situation ? La Cour suppose bien que nous ne lui demandons pas de se mettre dans cette situation.

La Suisse joue d'une prétendue contradiction. Nous allons voir ce qu'elle dit. La Réponse suisse prétend que la Cour se contredirait si, après avoir reconnu le droit de la Suisse, elle instituait un régime ne comportant pas de zones franches. Je lis :

« Ce n'est donc pas, ainsi que les Observations françaises semblent l'admettre, pour défaire éventuellement ce qu'elle a fait dans la première phase de la procédure que la Cour passe à la seconde. Après avoir reconnu qu'un droit existe, elle ne peut pas être appelée à en créer un *autre* qui soit en contradiction avec celui qu'elle a reconnu. »

Cette objection est à rapprocher de celle-ci qui, sous une autre forme, revient au même. Je lis encore dans les Observations suisses :

« Si la Cour n'a pas tranché la question de principe, l'ordonnance du 19 août 1929 est sans portée pratique... A quoi, en effet, eût-il servi de faire constater par la Cour, préalablement à la négociation visée au second alinéa de l'article premier du compromis, que le Traité de Versailles n'a pas abrogé les anciennes stipulations relatives aux zones franches et même n'oblige pas la Suisse à accepter un règlement comportant notamment l'installation du cordon douanier français à la frontière politique? Comment cette réponse de la Cour eût-elle pu permettre aux Parties de reprendre avec des chances de succès la négociation prévue au second alinéa de l'article premier du compromis si, après ce prononcé comme auparavant, la France pouvait soutenir que les « circonstances actuelles » obligent la Suisse à consentir à la suppression des zones? »

Messieurs, le raisonnement est d'une très grande rigueur. Il n'y aurait rien à rétorquer s'il ne comportait un mot qui témoigne de notre malentendu fondamental, qui éclaire tout le débat présent et qui résume les arguments auxquels, sous des formes différentes, je reviens sans cesse : c'est le mot « oblige ».

Oui, si, dans ce débat, la France pouvait prétendre que, malgré l'interprétation donnée par la Cour dans son ordonnance du mois d'août 1929 à l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles, nous considérons que la Suisse est « obligée » d'accepter la suppression des zones, il y aurait une contradiction qui, je l'avoue, me mettrait vis-à-vis de la Cour dans une position que je ne pourrais pas supporter.

Mais le malentendu est dans ce mot « oblige ». Nous ne prétendons pas que la Suisse soit obligée, par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, de consentir à la suppression des zones. Depuis l'interprétation de la Cour, c'est entendu : il n'y a dans ce Traité aucune disposition qui oblige la Suisse à subir cette suppression qui permette à la France, comme elle l'avait cru — je le dis très franchement —, qu'elle pouvait considérer comme supprimées les zones franches qui lui avaient été imposées en 1815. La Suisse n'est pas obligée de consentir à la suppression des zones, pas plus que la France n'est obligée de supporter leur rétablissement ou leur maintien.

Les Puissances signataires des traités de 1815, dans l'interprétation de la Cour, ont, par l'article 435 du Traité de Versailles, déclaré la non-conformité du régime ancien aux circonstances nouvelles. Puis elles ont laissé au libre accord des deux Parties le soin de régler la question sur un pied de parfaite égalité. Nous sommes d'accord. Nous nous inclinons devant cette interprétation. L'accord n'a pu se réaliser. De par le compromis, les Parties ont déféré à la Cour le

soin de régler la question. C'est de la Suisse elle-même que la Cour tient le pouvoir de prononcer l'abrogation des zones ; c'est de la Suisse elle-même, signataire du compromis, que la Cour tient le pouvoir de décider si les zones doivent être supprimées ou maintenues. Ce n'est pas le texte du Traité de Versailles que nous invoquons, et ce n'est plus lui que vous pouvez invoquer.

C'est pour cela que, si paradoxale que pouvait sembler tout à l'heure ma formule, je pouvais dire que l'interprétation juridique était devenue secondaire et inopérante. La Cour tient ses pouvoirs du compromis d'arbitrage qui a été la conclusion de négociations qui n'avaient pas abouti. Bien loin qu'il y ait contradiction entre notre position actuelle et l'interprétation de la Cour, c'est nous qui invoquons cette interprétation, en vertu de laquelle les Parties sont libres (cela est écrit dans l'ordonnance aux pages 13, 16, 20) de maintenir ou de supprimer les zones d'un commun accord. Toutes les possibilités qu'avaient les Parties sont données à la Cour en vertu du compromis. Voilà pourquoi il n'y a aucune contradiction entre l'interprétation de la Cour dans son ordonnance d'août 1929 et les pouvoirs que nous lui supposons aujourd'hui et en vertu de la croyance desquels nous sommes venus aujourd'hui mettre entre ses mains une part de notre souveraineté nationale.

Nous avons, pour en juger ainsi, recours à des Suisses qui ne sont pas des moindres. Le professeur Burckhardt, l'un des conseils du Gouvernement suisse, après avoir analysé les dispositions du compromis fixant le mandat de la Cour dans les diverses phases de la procédure, ajoute :

« Ce qui est digne de remarque dans ces dispositions, c'est que, faute d'entente des Parties, la Cour sera appelée à établir à leur place le régime des territoires zoniens ; elle n'aura pas seulement à dire ce qui, en vertu des conventions existantes, est le droit, mais aussi à décider ce qui doit le devenir. »

Bien davantage, au moment même où, par l'affirmation si tranchante de son point de vue au seuil de la négociation, celle-ci allait échouer, nous avons l'avis du chef de la délégation suisse, M. Borel, qui déclarait ne pas croire que la Cour prenne sur elle de supprimer le régime des zones, mais qui lui en reconnaît le pouvoir :

« Il est vrai, disait-il, que le pouvoir de la Cour reste entier et que la question de savoir si le changement des circonstances entraîne la suppression du régime créé en 1815 peut être examinée de nouveau. »

Cette réponse était faite à une observation du délégué français, M. de Marcilly, qui la rend encore plus précise. Lors de la deuxième séance, M. de Marcilly avait déclaré (document français n^o 1, p. 812) :

« Si nous n'arrivons pas à nous mettre d'accord, la Cour sera de nouveau saisie. Elle interviendra, non plus comme juge, mais comme arbitre et aura à se prononcer sur l'application de l'article 435 du Traité de Versailles. Sa liberté d'action sera complète. Personne ne peut préjuger sa décision et nous avons, par conséquent, la faculté de lui soumettre nos demandes, nos observations, nos objections. »

M. Borel, délégué suisse, répondit ce que je viens de lire et qui prend, du fait de l'intervention de M. de Marcilly, une précision plus saisissante encore.

Cette opinion était si importante que les Observations françaises avaient cru pouvoir en conclure que les deux délégations s'étaient mises d'accord sur le pouvoir de la Cour d'examiner si le changement des circonstances justifiait la suppression des zones franches.

La Réponse suisse a objecté que la délégation suisse n'avait pas manqué de se prononcer sur cette question au nom du Conseil fédéral. Si M. Borel s'était déclaré d'accord sur ce point avec M. de Marcilly, il aurait émis une opinion qui ne serait pas conforme au sens du compromis et qui n'est pas du tout celle du Gouvernement suisse. La Cour appréciera.

Il n'en est pas moins vrai que cette interprétation conforme à la nôtre des pouvoirs de la Cour dans la phase actuelle, venant d'un délégué suisse qui a défendu énergiquement et parfois même âprement les intérêts de son pays, garde toute sa valeur. Le Conseil fédéral, pas plus dans la négociation de décembre 1929 qu'antérieurement, n'a voulu se rallier à la suppression des zones franches. Selon l'interprétation que l'ordonnance du 19 août 1929 a donnée de l'article 435 du Traité de Versailles, c'était son droit. De même, elle garde le droit de s'élever devant la Cour contre la suppression des zones franches.

Mais, en signant le compromis, le Gouvernement fédéral a remis — comme nous-mêmes et sans réserves — la décision finale aux mains de la Cour. Il appartient à la Cour de décider selon ce qu'elle estimera être le plus opportun dans les circonstances actuelles, le plus utile, le plus équitable et le plus juste. Il n'y a, il n'y aura et il ne peut y avoir aucune contradiction entre le considérant de cette ordonnance et la position que nous lui attribuons en vertu du compromis, et des pouvoirs qui lui ont été donnés par les deux Parties en signant le compromis.

Du reste, la Cour s'était expressément réservé cette position. Elle a eu la haute sagesse de rédiger l'ordonnance de telle façon que la contradiction invoquée par la Suisse n'existe pas. Les considérants de l'ordonnance du 19 août 1929 énoncent l'opinion de la Cour. Selon la Cour, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles n'a pas, entre la France et la Suisse, abrogé ces stipulations, et il n'a pas pour but de les faire obligatoirement abroger. A cela il a ajouté cette double explication :

« D'autre part [page 21 de l'ordonnance], l'article 435 n'a pas pour effet d'obliger la Suisse à accepter comme seule base possible de l'accord futur entre elle et la France l'abrogation du régime des zones franches. »

« ... D'autre part [page 20], l'accord franco-suisse à intervenir pourra ou non, suivant la commune volonté des Parties, comporter l'abrogation du régime des zones franches. »

Cette affirmation complète et développe la précédente. Tout se tient ; tout s'équilibre. Il y a lieu d'attirer l'attention sur le fait que, dans la forme qu'elle a donnée à son opinion, disant que l'article 435 avec ses annexes n'avait pas pour but de faire « obligatoirement abroger les stipulations anciennes », la Cour ne s'est pas tenue aux termes du compromis. Celui-ci posait la question de savoir si l'article 435 avait pour but de faire abroger ces stipulations. L'adverbe « obligatoirement » n'y figure pas ; il est apparu pour la première fois dans les écritures suisses. La Cour, en le reprenant, a voulu marquer plus fortement que la Suisse n'était pas obligée d'accepter la suppression des zones, qu'elle arrivait aux négociations libre de toute contrainte, que, depuis l'article 435 du Traité de Versailles — d'après l'opinion de la Cour —, c'est seulement du libre accord des Parties que peut résulter la suppression ou le maintien des zones.

La Cour a dit tout cela, et vous trouvez que cela n'a pas de portée pratique !

Pas de portée pratique, cette affirmation contraire à ce qu'avait soutenu la France au sujet de l'interprétation de l'article 435 du Traité de Versailles, si on considère ce qui a pu se passer avant l'ordonnance du 19 août 1929 ?

Pas de portée pratique, une opinion qui formule que l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles n'autorisait pas la France à supprimer le droit de la Suisse ?

Pas de portée pratique ? Si l'opinion avait été contraire, est-ce que la Suisse pourrait dire qu'elle serait arrivée aux négociations en posant *in limine* le fait que, quoi qu'il arrive, les zones franches devraient être maintenues ? Cela les a fait échouer, c'est entendu ; mais c'était le droit de la Suisse :

ce n'aurait pas été son droit si l'interprétation avait été différente.

Par la thèse de la Cour que les Parties arrivaient sur un pied d'égalité, que c'était seulement d'un libre accord que pouvait résulter le maintien ou la suppression des zones, la Cour a cru, comme les Parties l'avaient cru, faciliter les pourparlers. On ne peut pas dire qu'une telle affirmation était sans portée pratique : la Réponse française l'a déjà montré aux pages 1625 à 1628.

Mais maintenant ce n'est plus de la portée pratique qu'il s'agit de juger ; c'est de la contradiction qui paraît exister entre la décision que nous demandons à la Cour et l'opinion qu'elle a formulée en août 1929.

Nous voilà devant la Cour, devant l'arbitre. Nous encourageons l'un et l'autre des risques, puisque nous remettons notre sort entre les mains de la Cour sur ce point qui nous préoccupe et qui nous passionne — elle l'a bien vu dans les citations que je faisais tout à l'heure.

Mais nous voudrions bien arriver dans des conditions égales ; nous voudrions bien que la Suisse ne prétende pas que, si saisissante que puisse être notre démonstration, quels que soient les arguments que nous puissions apporter, la discordance, l'antagonisme que nous puissions établir entre le déroulement des phénomènes économiques et politiques au cours du XIX^{me} siècle et du commencement du XX^{me}, quoi qu'il arrive, éternellement, les stipulations des traités de 1815 devront subsister parce qu'une opinion formulée sur l'interprétation juridique de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles le veut ainsi.

Je vous le dis en toute sincérité, pesons nos mots. Nous avons le grand désir de faire cesser, par ce compromis d'arbitrage, notre dissentiment qui dure depuis trop longtemps avec un pays auquel nous unissent non seulement des relations de voisinage, la similitude de nos institutions politiques, mais tant d'autres choses, dont la dernière et la plus récente, celle qui forme le souvenir pour moi le plus inoubliable et que je rappelle chaque fois que j'ai la mauvaise fortune de plaider contre la Suisse, c'est ce que ses œuvres de miséricorde et de charité ont été pour les blessés et les prisonniers de guerre au cours de notre dernière épreuve. Nous avons le désir d'en finir. Jamais nous n'aurions signé un compromis d'arbitrage si nous avons pensé qu'il pût être interprété de la façon dont vous le faites et que toutes les circonstances de l'époque contemporaine viendraient se heurter à l'interprétation juridique de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles, que, les Puissances signataires ayant solennellement déclaré dans un traité — et quel traité ! — sa disproportion et sa contradiction avec les circonstances actuelles,

cependant, parce que l'une des deux Parties ne veut pas se mettre d'accord, même ayant signé le compromis nécessaire pour le remplacer, nous devrions éternellement subir la contrainte et la diminution que nous avons subies en 1815.

Non, nous avons signé le compromis dans un esprit différent. Nous l'avons signé sachant pertinemment que nous remettions notre sort entre les mains de la Cour. Depuis l'opinion formulée par la Cour dans son ordonnance du mois d'août 1929, nous savons que l'élément juridique, l'interprétation de l'article 435, ne joue pas pour nous. Mais nous entendons qu'en vertu du compromis et des pouvoirs que les deux Parties ont donnés à la Cour, celle-ci soit libre, dans son appréciation, de chercher le régime — je reprends mes expressions — à la fois le plus utile, le plus équitable et le plus juste. C'est cette recherche que je vais faire maintenant.

[*Séance publique du 24 octobre 1930, matin.*]

Monsieur le Président, Messieurs, dans la première partie de ma plaidoirie, je me suis efforcé de démontrer qu'aucune raison de droit tirée de l'interprétation donnée par l'ordonnance de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ne limitait le pouvoir de la Cour dans cette seconde partie de sa tâche, à propos de laquelle nous discutons aujourd'hui; qu'aucune raison de droit tirée de l'interprétation donnée par la Cour de l'article 435 ne lui imposait de choisir une thèse plutôt qu'une autre; qu'elle n'avait à se déterminer que d'après les circonstances et des raisons d'opportunité; qu'en un mot, vous étiez, à l'heure présente, des arbitres statuant *ex æquo et bono*, conformément à l'*in fine* de l'article 38 de votre Statut et en vertu du compromis d'arbitrage du 30 octobre 1924.

Voyons laquelle des deux thèses, de la thèse suisse ou de la thèse française, répond le mieux à cette double considération expressément visée par l'article 435 du Traité de Versailles: considération des circonstances actuelles d'une part, — considérations d'opportunité d'autre part. Ce sera désormais tout le débat.

J'entends bien qu'ainsi le champ de votre appréciation peut vous apparaître trop vaste, et la Suisse n'a pas manqué de le faire valoir.

Elle a fait valoir, dans sa Réponse, que tout de même il s'agit, pour la Cour, de créer le droit, — un droit nouveau, mais du droit. C'est très juste et ce n'est certes pas nous qui y contredirons.

Mais quelle contradiction y a-t-il entre ce point de vue et le nôtre?

La Cour, dit la Réponse suisse, ne saurait rechercher le régime opportun, puisqu'elle doit pouvoir étayer sa décision sur des raisons suffisantes qui la soustraient à l'empire de l'arbitraire.

Certes, la décision de la Cour devra être motivée ; elle n'y manquera pas, j'en suis convaincu. Mais, en matière d'arbitrage, et notamment ici, dans un arbitrage (je ne saurais trop y insister, car c'est l'idée essentielle qui doit dominer nos débats présents), dans un arbitrage, une décision peut être motivée par des considérations de fait aussi bien que par des considérations de droit ; — l'opportunité, l'adaptation aux circonstances actuelles, ce n'est pas là l'arbitraire.

Invitée à établir le nouveau régime, en tenant compte des circonstances actuelles, la Cour ne manquera certainement pas de justifier sa décision par les exigences des circonstances actuelles.

D'ailleurs, je prétends qu'en l'état de la procédure nous trouvons, d'une part dans le compromis, des limites, et dans l'ordonnance, une directive.

Dans le compromis, des limites : il y en a deux, elles sont de deux ordres ; elles ont été indiquées aux pages 475 à 477 des Observations françaises.

Une limite géographique, une limite *ratione materiae*.

Limite géographique : Il résulte de la combinaison des dispositions du compromis avec celles de l'article 435, alinéa 2, que la Cour a mission de déterminer le régime des territoires ayant constitué les zones franches de la Savoie et du Pays de Gex. Elle ne saurait, par conséquent, étendre sa décision à d'autres territoires français, notamment à la zone de 1860, laquelle ne fait pas l'objet du présent débat.

Une convention comme celle que nous nous sommes vainement efforcés de négocier entre la France et la Suisse aurait pu étendre son effet à la zone de 1860 ou à toute autre partie du territoire français. Il était même désirable qu'il en fût ainsi ; c'est ce qu'avait fait la Convention non ratifiée du 7 août 1921. Les négociations franco-suisse de décembre 1929, interrompues *in limine*, n'ont pas été assez poussées pour qu'il soit permis de dire qu'une telle extension aurait pu y trouver place ; c'était possible, désirable même, — mais c'était là une discussion qui devait être réservée aux négociations directes.

Les négociations directes ont substitué la décision de la Cour à l'accord des Parties ; mais certainement elles ne l'ont substituée que dans les limites du compromis d'arbitrage, et, étant donné le compromis, une semblable extension ne semble pas rentrer dans les pouvoirs conférés à la Cour.

Le compromis charge la Cour de régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 ;

or, celui-ci, après avoir visé les stipulations de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, laisse à la France et à la Suisse le soin de régler entre elles, d'un commun accord, le régime de ces territoires.

Cela montre bien que la Cour doit s'occuper du régime futur des territoires ayant formé les zones franches du Pays de Gex et de la Haute-Savoie, et non pas d'autres territoires français.

Il y a donc là une limite géographique, une limite très nette. Dans la pratique, elle pourra faire surgir deux difficultés ; l'une, relative à la limite de la zone du Pays de Gex, — à savoir, si celle-ci doit suivre la crête du Jura ou le cours de la Valserine, — nous y reviendrons tout à l'heure ; l'autre difficulté qui pourrait surgir concerne le caractère conventionnel ou unilatéral de la zone de Saint-Gingolph ; je ne veux pas plaider ce point, — il me suffira de dire que, dans la procédure antérieure (Mémoire et Contre-Mémoire, etc.), des explications ont été fournies sur ces deux points ; qu'il ne peut être déduit des indications fournies au cours des présentes observations que le Gouvernement français abandonne ses vues touchant la limite de la zone conventionnelle de Gex, d'une part, et, d'autre part, du caractère unilatéral de la zone de Saint-Gingolph. Voilà pour la limite géographique.

J'arrive à la limite *ratione materiae*.

Les zones franches, je l'ai dit, se caractérisent par une image extrêmement précise et concrète, extrêmement émouvante pour nous : la place du cordon douanier à la frontière politique ou en deçà de cette frontière.

Dans tous les cas, il est certain qu'il s'agit là d'un certain régime douanier. L'article premier du compromis, les stipulations de 1815 (qui seront remplacées, quoi qu'il arrive, par les dispositions arrêtées par la Cour en vertu de l'arbitrage), concernent la structure douanière et économique des zones franches. En conséquence, ce que la Cour doit établir, c'est le nouveau régime douanier des territoires considérés dont je viens de fixer la limite géographique ; toutes les dispositions d'ordre douanier rentrent évidemment dans le cadre de cette mission.

Recul du cordon douanier, ou son maintien à la frontière politique, où il est actuellement, — recul à la frontière, soit française, soit suisse, ou de toutes les deux ; maintien des deux cordons douaniers à la frontière ; franchise douanière plus ou moins complète subordonnée ou non à des conditions particulières, — voilà le champ d'appréciation de la Cour, et il est certainement très grand.

Au contraire, le compromis ne confère à la Cour aucun pouvoir en dehors de ce qui concerne le régime douanier,

entendu dans le sens où je viens de le définir; aucun pouvoir, par exemple, pour régler l'exercice de la police, ou pour faciliter la circulation des personnes, si ce n'est, bien entendu, dans la limite où des mesures douanières intéressent la circulation des personnes.

Ici encore, comme tout à l'heure pour la limite géographique, je fais la même réflexion, — à savoir que l'intérêt d'avoir sur ces points, et pour nos relations de bon voisinage, des dispositions appropriées, n'est pas douteux.

Que, dans la Convention de 1921, que, dans l'intention du Gouvernement français, lorsque ont été entamées, après l'ordonnance de la Cour, les dernières négociations de décembre 1929, on ait eu le désir de faire entrer l'ensemble de ces clauses dans la négociation et que ces clauses, qui eussent trouvé une place dans un chapitre de notre accord avec la Suisse, aient pu s'inspirer de l'esprit le plus libéral: assurément.

Le Gouvernement français estime au surplus, et je ne le cache pas, que le jour où sera définitivement tranché le litige qui nous sépare, le jour où l'emplacement du cordon douanier sera définitivement fixé, il est bien certain qu'il y aura lieu, à ce moment-là, d'envisager de part et d'autre dans l'esprit le plus libéral et le plus conciliant des solutions répondant à cette double considération de la police et de la circulation des personnes, mais qui sont du ressort d'une libre négociation entre les deux Gouvernements et qui n'ont pas été déléguées à la Cour par le compromis d'arbitrage. Voilà pour les limites.

J'ai dit que, par ailleurs, nous trouvons dans l'ordonnance elle-même du 19 août 1929 une directive très nette, — ce que j'appellerai même et ce qui sera pour ma part la ligne directrice générale de notre recherche; dans le champ si vaste d'exploration, limitée cependant à la question douanière, auquel nous convions la Cour, nous ne sommes pas en présence d'une table rase.

L'ordonnance du 19 août 1929 a précisé en termes excellents ce qui justifiait et, par conséquent, ce qui devait déterminer le régime nouveau: à savoir, les faits antérieurs au Traité de Versailles, notamment l'établissement des douanes fédérales en 1849. Et la Cour a reconnu expressément, à la page 16 de son ordonnance, la pertinence de ces faits pour déterminer la portée de l'article 435, alinéa 2. Le texte est trop important pour que je ne me permette pas de le remettre sous les yeux de la Cour:

« Considérant que c'est en remplissant la mission à elle confiée, telle qu'elle résulte des considérations ci-dessus, que la Cour doit tenir compte de tous faits antérieurs au Traité de Versailles, notamment l'établissement des douanes fédérales en 1849, et jugés pertinents par elle :

Considérant que l'ensemble desdits faits offre pour la question soumise à la Cour une pertinence certaine en ce sens qu'ils expliquent la conclusion tirée par les Hautes Parties contractantes du Traité de Versailles de leur déclaration suivant laquelle « les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles ».... »

Qu'est-ce à dire, sinon que ces faits ont une pertinence certaine, en ce sens qu'ils expliquent la conclusion que les Parties contractantes du Traité de Versailles tirent de la constatation si grave que les stipulations anciennes relatives aux zones franches ne correspondent plus aux circonstances actuelles ?

Or, quelle est, aux termes de l'interprétation de la Cour, — — puisque c'est à elle que je ne cesse de me référer, — quelle est cette conclusion : le désintéressement des Puissances signataires de 1815 quant au régime à établir par la France et par la Suisse ?

Les Puissances signataires du Traité de Versailles se désintéressent des stipulations conventionnelles de 1815 ; celles-ci n'ont plus entre elles effet de droit conventionnel ; elles sont abrogées entre ces Puissances, et le motif qui a déterminé cette abrogation, c'est la non-conformité de ces stipulations aux circonstances actuelles.

Pour les rapports entre la France et la Suisse, la Cour n'a pas admis le même effet abrogatif ; les Puissances signataires du Traité de Versailles n'avaient pas, aux termes de l'interprétation de la Cour, le pouvoir d'abroger ces anciennes stipulations à l'égard de la Suisse sans le consentement de celle-ci.

Mais aujourd'hui, la Cour ayant, en vertu du compromis, accepté par la Suisse comme par nous-mêmes, pouvoir de décider, avec effet obligatoire au regard de la Suisse et de la France, quel est l'effet de l'article 435 et quel doit être le régime nouveau, le Gouvernement français lui demande de tirer des faits antérieurs au Traité de Versailles (notamment de l'établissement des douanes fédérales suisses en 1849), et cette fois entre la France et la Suisse, la même conséquence que l'ordonnance de la Cour déclare avoir été tirée entre elles par les Puissances signataires du Traité de Versailles. C'est ce qu'ont indiqué les Observations françaises aux pages 477 et 478.

La France demande que la Cour, qui se trouve substituée aux deux Gouvernements chargés de déterminer le régime nouveau, le détermine en tenant compte de ces mêmes circonstances actuelles, de ce même changement des circonstances, de ces mêmes faits antérieurs au Traité de Versailles, notamment de cette même institution des douanes fédérales en 1849,

qui, dans l'interprétation de la Cour, a paru aux Puissances signataires de 1815 et à celles signataires du Traité de Versailles, suffisante pour abroger entre elles le système des zones.

Qu'est-ce à dire encore, et quelle est la portée de ce passage de l'ordonnance de la Cour, si important pour nous dans le débat présent puisqu'il fournit, à mon sens, la ligne directrice générale de notre recherche ?

Qu'est-ce à dire ? Je ne puis oublier que nous avons longuement plaidé sur la clause *sic rebus stantibus* ; nous n'avions pas plaidé, et nous ne plaidons pas davantage aujourd'hui, que l'application de cette clause à l'espèce devait entraîner *ipso facto* l'abrogation des stipulations de 1815.

Nous avons plaidé qu'elle était un des supports juridiques de la volonté des Puissances signataires quand, au Traité de Versailles, celles-ci avaient abrogé entre elles les stipulations de 1815.

Nous avons plaidé que ce support juridique de leur volonté était conforme à une vieille règle générale et constante du droit international public, — sous-entendue, quand elle n'est pas exprimée, dans tous les traités internationaux à durée illimitée, règle de bon sens, — à savoir qu'il est impossible de statuer pour l'éternité ; que les États ne sont pas immobiles, que l'ordre européen et mondial n'est pas éternel et que les difficultés, les contestations, ou théoriques ou pratiques, auxquelles elle a donné lieu, venaient seulement de la recherche, infiniment délicate d'ailleurs : quand, comment, par qui la faire jouer ? Où trouver le point d'équilibre entre un clichage éternel de formules et l'instabilité néfaste qui résulterait, pour l'ordre public européen et mondial, d'un changement perpétuel dans les traités acceptés ?

Nous avons également plaidé que, dans ce Traité même qu'il s'agissait alors d'interpréter, le Traité de Versailles, nous avons trouvé, à la fois avec une grande largesse et une grande mesure, qui prémunissaient précisément contre les conséquences fâcheuses qu'aurait pu entraîner l'application inconsidérée de la règle, nous avons trouvé et dans l'acte de 1919 et dans des exemples particuliers le souci de ne pas laisser ce principe hors des préoccupations des négociateurs du Traité de Versailles.

La Cour n'avait pas cru devoir se prononcer sur cette partie de notre démonstration ; ayant seulement interprété l'article 435 relatif aux zones franches dans ses rapports entre la France et la Suisse, il lui avait suffi de constater qu'une des deux Parties intéressées n'ayant pas donné son acquiescement, l'abrogation ne lui était pas opposable ; mais la démonstration avait été faite devant elle que, lorsque ce même Traité de Versailles avait, pour la zone neutralisée de Savoie, aboli les stipulations anciennes, c'était par cette même considération, en se servant de la même expression des « circonstances actuelles »

auxquelles ne correspondaient plus les stipulations anciennes. Alors que nous invoquions hier la volonté des Puissances signataires, nous invoquons simplement aujourd'hui, dans le cadre de l'arbitrage, un de ces éléments de droit qui se mêlent aux faits et qui peuvent servir à l'appréciation de la Cour. Nous avons relaté cette comparaison d'où éclatait la similitude ; par le premier alinéa de l'article 435, les Hautes Parties contractantes avaient constaté que les stipulations des traités de 1815 et des actes complémentaires relatifs aux zones neutralisées de la Savoie ne correspondent plus aux circonstances actuelles ; en conséquence, les Hautes Parties contractantes prenaient acte de l'accord intervenu entre le Gouvernement français et le Gouvernement suisse pour l'abrogation de ces stipulations.

Il n'est pas douteux que lorsque la Cour, dans son ordonnance, a reconnu la pertinence certaine des faits antérieurs au Traité de Versailles, et notamment l'établissement de douanes fédérales en 1849, la Cour — je n'en dis pas davantage et je ne force pas sa pensée — montrait par là qu'elle n'excluait pas l'application possible aux zones franches d'une règle incontestable et permanente de droit public international dont l'application seule est extrêmement difficile, et c'est ce qui a amené l'un des auteurs des opinions individuelles qui furent lues à la suite de l'ordonnance de la Cour à dire sous une forme émouvante qu'il regrettait, étant donné ce passage de l'ordonnance visant notamment l'établissement de douanes fédérales, que la Cour n'ait pas été saisie dès aujourd'hui, *in terminis*, de la question de savoir si ces faits nouveaux sont tels que les changements de circonstances doivent nécessairement, entre la France et la Suisse, entraîner la caducité des stipulations qui, il y a plus d'un siècle, ont institué la zone sarde et la zone de Saint-Gingolph ; mais ce point demeure entièrement réservé, et je me contente de marquer aujourd'hui qu'il est acquis, de l'avis même de la Cour, que les faits invoqués par la France sont à cet égard pertinents.

Je le répète, nous ne plaidons pas plus aujourd'hui qu'hier que la Cour peut prononcer *ipso facto* au seul point de vue du changement des circonstances l'application aux zones franches de la règle *sic rebus stantibus* ; mais la Cour est saisie par un compromis d'arbitrage du soin d'élaborer un règlement qui comportera le maintien ou la suppression des zones franches, et nous recherchons comme éléments directeurs les éléments de droit et de fait sur lesquels elle peut établir sa décision. De ce point de vue, je constate, d'une part, que la Cour a reconnu la pertinence certaine des faits antérieurs au Traité de Versailles, et notamment de l'établissement de douanes fédérales en 1849, marquant ainsi le changement de circonstances par rapport aux stipulations de 1815 ; je constate d'autre part que, parmi les principes de droit international,

il en est un dont la solidité n'est pas contestable, dont la seule application est infiniment délicate : le principe *rebus sic stantibus*. Pour l'appliquer, il s'agit toujours de savoir si les circonstances se sont suffisamment modifiées, si elles ont été si complètement transformées que la règle doive s'appliquer. Surtout, il importe (et c'est ce qui fait la préoccupation principale de quelques-uns des auteurs éminents qui ont commenté ces règles) de ne pas en laisser l'application à la Partie qui en réclame le bénéfice ; de l'avis de ces auteurs, il faut que ce soit l'accord des Parties lui-même, comme ce fut le cas pour la zone neutralisée de Savoie, ou, en l'absence d'un accord, un acte auquel le droit international attribue cette valeur. Or, ils citent expressément, parmi les actes auxquels le droit international attribue une valeur équivalente à l'accord des Parties, par exemple une sentence arbitrale. N'apparaît-il pas alors avec évidence que, dans notre espèce où l'accord des Parties s'est fait pour solliciter une sentence arbitrale sur un point qui soulève précisément l'application de cette règle et qui comporte la suppression possible des stipulations anciennes, c'est le cas ou jamais d'examiner si cette vieille règle de droit international ne peut pas être un élément d'appréciation des arbitres, si le changement de circonstances n'est pas tel qu'elle doive s'appliquer, puisque, par ailleurs, les Parties ont délégué à la Cour le pouvoir de régler toutes les questions de fait et de droit qui constituent l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435, lequel proclame justement la discordance du régime des zones avec les circonstances actuelles ?

Changement radical des circonstances, transformation totale d'une situation en vue de laquelle avaient été stipulées les clauses d'un ancien traité, nous trouvons ce changement, nous trouvons cette transformation dans notre espèce. C'est ce qui résultera de la comparaison des raisons pour lesquelles furent créées les zones en 1815, de ce qu'était alors le régime des zones et de ce qu'il est devenu depuis au cours de la seconde moitié du XIX^{me} siècle et au commencement du XX^{me}, notamment depuis 1849 ; c'est également de cette comparaison que vont ressortir les circonstances actuelles, les conditions opportunes visées à la fois par l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles, par le compromis d'arbitrage et par l'ordonnance de la Cour, à la page 20, et qui doivent être retenues pour déterminer le régime nouveau.

Pourquoi fut créé le régime des zones en 1815 ? Pourquoi, en 1815, la France dut-elle subir dans l'ordre douanier cette grave diminution de la souveraineté nationale ? Raison politique, raison économique.

Raison politique exactement inverse de celle qui a trouvé son expression dans le Traité de Versailles.

Raison économique expressément visée également par le Traité de Versailles et que nous demandons à la Cour d'exprimer dans son arrêt.

Quelle a été, en 1815, la raison politique déterminante? Rien n'exprimera mieux ma pensée que les termes dont s'est servi un homme d'État suisse, M. Motta, qui, parlant au nom de son pays, disait : « Il y a trois zones, la zone gésienne ou française, dont l'acte de naissance est le Traité de Paris du 20 novembre 1815 ; la zone sarde, dont l'acte de naissance est le Traité de Turin du 16 mars 1816. Je vous prie, Messieurs, de bien retenir ces dates : 20 novembre 1815, 16 mars 1816. C'est après la bataille de Waterloo. Il est une chose — reprenait M. Motta — que l'on est très souvent porté à méconnaître, si l'on ne l'examine assez à fond et avec un esprit assez dégagé de tous préjugés : auparavant, c'est-à-dire avant ces actes, jamais le système des zones n'a existé. Les zones, — disons mieux, — la structure douanière des zones est née par les actes précités. Dans les actes précédents de la même année 1815, il n'est pas question des zones. Il est donc inexact de prétendre que les zones, comme telles, c'est-à-dire dans le sens le plus précis, soient un héritage du passé qui remonterait au Traité de Saint-Julien de 1602, sauf erreur, pour la zone sarde, ou aux lettres patentes des rois de France pour le Pays de Gex. Dans les traités antérieurs, on facilitait des rapports économiques entre Genève et le duché de Savoie ou le Royaume de France ; on donnait certaines garanties ; on accordait même certaines exemptions douanières. Mais encore une fois, avant les actes en question, les zones, sous la forme de servitudes imposées sur le sol étranger, n'ont jamais existé. »

On ne saurait mieux dire. A toutes les époques, il y a eu des accommodements de franchises comme celles que contenait la Convention de 1921, comme celles que contient la proposition française qui est soumise à la Cour à titre d'indication, mais jamais cette servitude sur un sol étranger, cette diminution d'une souveraineté nationale qui a caractérisé en 1815 les zones franches de Gex et de la Haute-Savoie.

La France a dû la subir parce qu'elle était vaincue et qu'elle subissait la loi du vainqueur. Puis, il y avait là, mêlé aux négociateurs alliés, à Vienne d'abord, à Paris ensuite, un homme qui, avec une ténacité, une souplesse, un sens et une passion des intérêts de sa petite patrie qui emportent l'admiration, s'était fait l'interprète inlassable des revendications de Genève et qui, dans une atmosphère politique qui n'était pas précisément favorable à la France, avait trouvé le moyen de faire triompher, sous la forme la plus aiguë, la plus brutale même, ce qu'il croyait constituer les intérêts de son pays : M. Pictet-de Rochemont. Ah ! depuis

les longs mois que j'étudie cette affaire, j'avoue que cette figure m'est devenue en quelque sorte familière. J'avoue que ce bourgeois de Genève, qui finit par avoir raison des grands seigneurs paresseux ou surmenés qui délibéraient autour des tables de Vienne et de Paris, et qui, au milieu des fumées d'idéologie de la Sainte-Alliance, vient inlassablement apporter les revendications précises de l'économie genevoise, chercher à Genève un grenier et un débouché, un ravitaillement, m'apparaît comme une grande figure.

Oh ! j'entends bien que M. Pictet-de Rochemont ne pouvait pas parler des choses qu'il aurait voulu avoir ; il avait un peu de l'état d'esprit de cet observateur du Salève dont je parlais hier. M. Pictet-de Rochemont, en effet, avec moins de lyrisme et une très grande habileté, avait conçu d'abord des revendications plus complètes, et ce sont celles-là seulement qu'il avait appelées « territoriales ». Mais il se contenta de ce qui était la réalité et de ce qui répondait alors incontestablement à une réalité économique.

Sans contestation possible, des difficultés assaillaient Genève à cette époque. A ce moment, Genève est dans une situation particulière ; une question est posée qui appelle une réponse ; un problème existe qui demande une solution. Genève souffre d'un mal qui exige un remède ; peut-être pouvait-on en trouver d'autres ; l'histoire en avait fournis ; elle en fournira encore ; nous sommes en train d'essayer de le faire. Genève et la France seront toujours appelées à chercher des accommodements entre elles.

En 1815, c'est la proposition de Pictet-de Rochemont qui est adoptée, parce que la France ne peut pas la discuter, que Genève le désire et que Pictet-de Rochemont l'arrache par sa ténacité successivement aux grands diplomates alliés. D'ailleurs, à cette époque, cette solution, si elle comporte une lourde servitude au détriment de la France, répond à une conception cohérente, à une réalité économique, à des besoins qui existaient alors et qui maintenant n'existent plus, de telle sorte que maintenant il ne reste plus qu'une servitude devenue d'autant plus intolérable qu'elle est inutile. Quand une servitude si grave, une atteinte directe à la souveraineté nationale est devenue inutile, n'est-il pas équitable de la supprimer ? N'est-il pas équitable d'étendre à l'ordre international cette disposition si heureuse de l'article 736 du Code civil suisse qui prévoit que, « lorsqu'une servitude a perdu tout intérêt pour le fonds dominant, le propriétaire du fonds servant en peut réclamer la suppression contre indemnité » ?

Et je reprends encore les paroles de M. Motta disant si courageusement devant le Conseil national, lors de la discussion de la Convention de 1921 :

« Pour la France, le régime des petites zones est une gêne. Pour nous, ces petites zones ne sont pas d'un intérêt vital. Si donc ces petites zones ne sont pas d'un intérêt vital pour nous et si elles constituent une gêne pour notre voisin, il est légitime, il est naturel et équitable de chercher une solution tenant mieux compte des intérêts des uns et des autres. »

C'est ce qu'ont fait les Puissances signataires des traités de 1815 lorsqu'elles se sont retrouvées à Versailles en 1919, un siècle après. C'est ce que nous demandons à la Cour de faire, puisqu'elle a pouvoir d'en décider en vertu du compromis d'arbitrage.

Les situations ne sont plus les mêmes. Les circonstances ont radicalement changé.

Quels étaient, en 1815, les besoins de Genève? Pourquoi a-t-on créé le régime des zones en 1815 et en 1816? Cette question a déjà été longuement débattue devant la Cour; elle figure tout au long de nos écritures, dans celles de la première comme dans celles de la seconde phase de la procédure. Je me borne à en fixer quelques points précis et certains.

En dehors de la raison politique à laquelle je viens de faire une allusion discrète, on a créé le régime des zones en 1815 parce que, à cette époque, Genève, le Pays de Gex et une partie de la Haute-Savoie constituaient une unité géographique et économique indiscutable. Genève était une grande ville, dépourvue de territoires lui appartenant en propre; elle a maintenant derrière elle toute l'économie suisse. Genève avait besoin d'un arrière-pays pour se ravitailler et pour écouler ses produits. Réciproquement, Genève constituait, pour les produits des zones, un marché nécessaire. Cela résultait de la géographie, d'une certaine économie locale qui régnait alors, de l'insuffisance des moyens de transport.

La géographie n'a pas changé; c'est même la seule chose qui n'ait pas changé dans cette affaire, et c'est pourquoi je peux discuter sur la carte même fournie par les écritures suisses.

La géographie n'a pas changé! cela dépend comment on l'entend. La géographie physique n'a pas changé; certes, le Jura et les Alpes sont toujours là. Mais ce qui importe dans le règlement d'un régime douanier, c'est la géographie économique; or, la géographie économique est faite de la combinaison de la géographie physique et des transformations économiques survenues, notamment du développement des moyens de transport. Nous allons y venir.

Donc, géographiquement, Genève est toujours là; le lac, la cuvette de Genève sont là; de même les montagnes qui les entourent et quelques régions de la France qui, heureusement, sont liées par toutes sortes de solidarités avec la ville de Genève.

Mais ce qui a changé, c'est la géographie économique ; c'est la répercussion, sur la situation géographique, des moyens de transport et de la technique industrielle. En 1815, les moyens de transport étaient dans un état très rudimentaire ; les seules voies de communication étaient les routes ; les routes convergeaient vers Genève. — Je prends ici les expressions mêmes des écritures suisses, expressions qui répondent à la réalité et qui sont inscrites sur la carte. — On peut dire qu'en 1815 cette situation n'avait presque pas changé depuis le temps où Jules César contemplait le pays environnant, à la tête de pont du Rhône qui séparait les Allobroges et les Helvètes. Sur la route, une seule traction, la traction animale ; derrière les routes, le Jura et les Alpes, traversés par quelques rares routes ; et, vers le Pays de Gex, la route de la Faucille. Par conséquent, nécessité pour Genève, barrée d'ailleurs du côté de la Suisse par une barrière douanière, d'utiliser les zones pour son ravitaillement ; nécessité pour les habitants des zones, qui alors sont beaucoup plus en rapports avec Genève qu'avec la France, d'écouler leurs produits et de faire leurs achats à Genève. Genève et les zones sont solidaires. Il est incontestable que, réserve faite de la servitude et de la diminution de souveraineté imposées à la France, au strict point de vue économique, briser la solidarité de Genève et des zones eût été gêner considérablement la vie économique des uns et des autres.

Nous sommes sous le régime de l'économie locale ; la grande majorité des affaires d'une ville se fait avec la campagne environnante ; cela est vrai pour toutes les villes ; cela est vrai plus encore pour Genève, par suite de la situation géographique de sa cuvette dominée par le Jura et par les Alpes. C'est le fait d'une géographie que les progrès de la science et les moyens de transformations n'ont pas, en 1815, encore sérieusement entamée.

Autre considération qui vient encore renforcer et définir la véritable petite unité géographique et économique que constituent en 1815 Genève et les zones : les zones sont purement agricoles ; presque aucune industrie ; donc, nécessité pour elles de vendre à Genève des produits dont la plupart étaient périssables et qui ne pouvaient être transportés d'ailleurs qu'à peu de distance par la traction animale.

Vraiment, à ce moment-là, il est exact de dire que les zones sont à la fois le grenier, le verger et le potager de Genève.

Puis, Messieurs, se rattachant, non plus à la géographie et à la technique des transports, mais à la politique douanière, il est un grand fait qu'il ne faut pas oublier dans cette partie de la discussion où nous plaidons sur le changement des circonstances. A ce moment-là, les droits de sortie jouent, dans certains pays et notamment dans l'économie française,

un rôle considérable ; à ce moment-là, on songe moins à se protéger contre les produits du voisin qu'à ne pas laisser sortir les siens ; la crainte de la disette l'emporte sur la crainte de la concurrence. Sur ce point, par suite d'événements historiques simples à comprendre et à résumer, la politique de l'ancien régime, la politique du système pourvoyeur de la monarchie n'a pas changé en France. La Révolution et l'Empire, qui ont changé bien des choses, ont, par suite de leurs guerres, par suite du blocus, renforcé encore ce système pourvoyeur ; et ce n'est certes pas la Restauration qui viendra y changer quelque chose.

La loi française du 13 décembre 1814 soumet la plupart des marchandises à des droits de sortie ; le tarif de ces droits comportait environ 300 positions ; les marchandises non dénommées étaient passibles, sous le nom de droit de balance, d'un droit uniforme de 15 centimes *ad valorem*.

De l'autre côté, en Sardaigne, le tarif des douanes sardes du 14 mars 1818 comportait, sur les denrées alimentaires, des droits de sortie aussi bien que des droits d'entrée ; sur le blé et sur les pommes de terre, le droit de sortie était même plus élevé que le droit d'entrée. La Cour a trouvé dans nos Documents des tableaux extrêmement nets à cet égard (nos 17 et 18, pp. 853-855).

Dans ces conditions, seul le recul du cordon douanier pouvait alors protéger Genève et lui permettre de se ravitailler librement dans les zones. Sans le recul du cordon douanier, qui est là moins encore pour protéger le pays contre l'entrée des produits des autres pays que pour empêcher les propres produits du pays de sortir, les produits des zones ne pouvaient pas aller librement à Genève, alors que, pour les raisons géographiques et de transport que je viens d'indiquer, les zones étaient le grenier naturel, le verger et le potager de Genève.

Puis, couronnant le tout, clef de voûte de ce petit édifice géographique et économique que je viens de décrire, un grand fait, celui qui va être l'objet du changement radical, de la transformation totale sur laquelle je m'appuie : inexistence d'une barrière douanière du côté de Genève.

En face de la France, hérissée d'une barrière tendant surtout à empêcher les produits de sortir, du côté de Genève pas de barrière ; au contraire (et ceci renforce la valeur de la constatation), derrière Genève, entre Genève et le canton de Vaud — car l'unité douanière de la Suisse n'est pas encore réalisée — une douane sérieuse, une douane comme il y en a une du côté de la frontière sarde ; les registres qui sont ici, qui contiennent la nomenclature des droits protecteurs ou droits de sortie, indiquent suffisamment à la Cour par leur volume qu'il s'agit, derrière Genève et les zones, soit du côté

de Vaud, soit du côté de la Sardaigne, soit du côté de la France, de barrières douanières extrêmement sérieuses.

Par conséquent, il y a bien, dessinée autour de Genève à la fois par la géographie des montagnes et par ces barrières factices élevées par les hommes qui s'appellent les douanes (droits d'entrée et de sortie), une véritable région économique, et au contraire, entre Genève et les zones, du moment que le cordon douanier français a été reculé, pas de droits de sortie, pas de droits d'entrée. Là, nous avons bien l'unité économique réelle ; nous avons vraiment la solidarité complète de Genève et des zones ; les zones forment l'hinterland de Genève. Genève est le centre auquel les habitants des zones viennent s'approvisionner en vêtements, outils, épicerie, produits de tout genre, et les zones à leur tour ravitaillent Genève : chacun y trouve son compte. Les zones trouvent, dans la libre sortie de leurs produits vers Genève et dans la libre entrée des produits de Genève chez elles, la compensation d'être privées du marché français par le cordon douanier qui est à l'arrière, — marché français dont la géographie et l'insuffisance des voies de communications rendent l'accès assez difficile. — D'autre part, l'inexistence d'une barrière douanière du côté de Genève achève, sanctionne pour ainsi dire les données de la géographie et la considération, l'idée de la pénurie des moyens de transport ; elle est si bien le fait essentiel, la clef de voûte de l'édifice économique cohérent et solidaire que vont déterminer les stipulations des traités de 1815, que, pour rallier les Alliés à ces demandes, c'est l'argument que répète inlassablement Pictet-de Rochemont.

Pour obtenir en faveur de la Suisse la diminution de souveraineté française, la servitude douanière qui furent imposées à la France en 1815, Pictet-de Rochemont faisait valoir, par des visites successives et incessantes auprès des Alliés, que la France avait une douane et que Genève n'en avait pas du côté des zones, et que, pour que la partie fût égale, il fallait reculer le cordon douanier français parce qu'il n'y avait pas de cordon douanier entre Genève et les zones : « Il fallait, disait-il, reculer la douane française, l'enlever de toute la frontière, puisque la Suisse, plus libérale, n'avait aucune douane. »

Le 18 octobre 1815, il écrivit au président de la Diète :

« Hier, Castlereagh m'écouta fort bien sur la grande importance qu'il y avait pour la Suisse d'écarter les douanes sur toutes ses frontières ; j'invoquais les principes libéraux.... » (Je dois dire que M. Pictet-de Rochemont invoquait d'autres principes avec d'autres alliés.) « Je fis valoir la disparité des positions : point de douane d'un côté, et les douanes les plus vexatoires de l'autre. »

Et, en termes presque identiques, il rendait compte, le lendemain, à Genève de cette conversation :

« Avant-hier, j'eus une audience de Castlereagh ; celui-ci m'écouta avec attention sur la grande convenance qu'il y avait pour la Suisse d'écarter les douanes. Je lui faisais remarquer que la partie n'était pas égale entre la Suisse et la France, que la première n'avait pas de douanes et que la seconde en avait de très vexatoires ainsi que le Piémont, dont j'eus soin de caractériser fortement la législation commerciale. Je rappelai que la Suisse avait renoncé à toute idée d'extension et que c'était bien le moins que, pour prix de sa conduite, elle obtînt une chose qui vaudrait mieux que l'acquisition d'une province. »

A Humboldt, à Capo d'Istria, à tous les plénipotentiaires réunis à Paris, Pictet-de Rochemont faisait valoir les mêmes considérations, les mêmes arguments. Sa correspondance d'octobre 1815 nous le montre occupé à ces visites qui se répètent, à ce qu'il appelle, lui bourgeois de Genève, conscient de sa valeur technique vis-à-vis de ces grands seigneurs souvent ignorants, ses « leçons » qu'il renouvelle inlassablement ; il le fait oralement, il le fait par écrit ; il remet des rédactions ; il insiste, dit-il à trois et quatre reprises, sur les douanes. C'est par la considération de l'absence de douanes du côté de Genève et de l'existence de douanes en France que Pictet-de Rochemont obtient des Alliés qu'on recule le cordon douanier français afin de rétablir l'égalité entre la France et Genève dans la région des zones.

La Suisse a bien senti la force de l'argument ; elle a prétendu le diminuer en écrivant dans ses Mémoires, et en plaidant — car nous avons déjà plaidé tout cela dans la première phase —, qu'en réalité les douanes ont toujours existé.

Messieurs, je ne veux pas le croire ; aussi bien, je viens de montrer par des documents indiscutables que c'est de l'absence de douane devant Genève que Pictet-de Rochemont s'est servi pour obtenir des Alliés le recul du cordon douanier français. Je ne le crois pas et je me refuse à le croire, parce qu'à l'époque c'est précisément de l'absence de douane entre Genève et les zones que Pictet-de Rochemont tirait son argument fondamental.

Vous me direz que d'ailleurs ces douanes — que je vais ramener à leur véritable signification — furent installées seulement en 1816. Si cela était vrai, je trouve qu'on aurait été un peu vite et que, si on avait installé des douanes en 1816, au lendemain du jour où Pictet-de Rochemont s'était servi de leur absence pour obtenir les avantages que l'on sait, il y aurait eu vraiment une discordance trop grande entre les affirmations alors récentes de Pictet-de Rochemont et les

modifications ainsi apportées par la Suisse à sa législation intérieure.

Mais la réalité établit à la fois la loyauté de la Suisse et l'exactitude de ce que j'affirme. En réalité, ni en 1816 ni en 1815 il n'y a de douanes, ou, plus exactement — c'est tout ce qui nous intéresse —, il n'y a pas de droits de douane, il n'y a pas une barrière entre les zones et Genève, comme l'ont indiqué les Observations françaises aux pages 503 à 509.

Sans doute, il y a certaines taxes qui sont perçues, non pas même à la frontière genevoise, mais aux portes mêmes de la ville, et ces taxes, par leur caractère, par leur mode de perception et par leur modicité, ressemblent bien plus à des péages et à des droits de circulation qu'à des droits de douane; elles sont uniformes: les marchandises sont divisées en deux classes seulement. Il est évident qu'un tarif qui fait totalement abstraction de la nature des produits ne peut pas être un instrument de protection douanière; il n'a qu'un caractère fiscal. Si des droits variés peuvent être protectionnistes, des droits uniformes comme ceux de la douane genevoise de 1815 ne peuvent être que fiscaux.

Du reste, ce caractère est confirmé par le fait qu'en 1816 le droit de transit était le même que le droit d'entrée. Ensuite, il est confirmé par l'extrême modicité des taux: toutes les denrées de première nécessité, c'est-à-dire, en fait, toutes les marchandises que les zones avaient intérêt à vendre à Genève, sont exemptes de droits. Pour les autres, qui n'intéressaient d'ailleurs que très peu les zones, les taxes étaient extrêmement faibles; les droits étaient, par quintal, de 1 ou 2 batz, soit de 14 ou 28 centimes suisses, pour la douane fédérale, et de 3 ou 6 sols pour la douane cantonale; ainsi aucun produit ne pouvait être astreint au paiement d'un droit supérieur à 23 plus 28, c'est-à-dire 51 centimes environ.

Ces droits étaient si faibles que le produit de ce qu'on appelle la douane occupait une place très restreinte dans le budget du canton de Genève. En 1818, il était estimé, pour la douane tant cantonale que fédérale, à 218.605 florins sur un total de recettes nettes présumé de 1.496.829 florins. Pour la même année, le produit du seul octroi de Genève était évalué à 316.000 florins sans déduction des frais, les recettes totales ordinaires se montant à 339.774 florins. Le produit de la soi-disant douane représentait ainsi 8,59 % du budget cantonal, et celui de l'octroi 93 % du budget de la ville.

Par conséquent, il est clair que nous ne sommes pas en présence d'une barrière douanière; nous sommes en présence de droits fiscaux extrêmement faibles, pour lesquels la perception — étant donné qu'ils sont très faibles, on s'en occupe peu — est d'ailleurs très rudimentaire. L'arrêté du 24 août 1816 n'établissait que sept bureaux: à Versoix, Meyrin, au pont

d'Arve, aux trois portes de la ville et à la porte du Lac ; ces bureaux n'étaient pas même placés à la limite du canton ; si l'on en excepte celui de Versoix, il n'y avait que Meyrin qui ne fût pas aux abords de la ville ; encore se trouvait-il distant de deux kilomètres de la frontière.

Si l'organisation était aussi rudimentaire, c'est que les droits étaient très minimes, ce qui enlevait tout intérêt à la fraude.

Donc, taxes fiscales, droits de circulation, péages, c'est pour cela que tout s'accorde : la loyauté des négociateurs suisses et (ce que j'affirme) l'inexistence de barrière douanière. La vérité, c'est qu'en 1816 on avait fixé des droits très légers, en laissant d'ailleurs aux cantons le soin de les percevoir. Aux cantons : car — c'est le fait qu'il ne faut pas oublier — les cantons étaient séparés eux-mêmes par des barrières douanières ; l'unité douanière de la Suisse n'était pas faite, et jusqu'en 1849 elle ne sera pas faite.

S'il n'existait plus de barrière douanière entre Genève et les zones, en revanche, l'existence d'une barrière de cette nature entre Genève et le canton de Vaud a subsisté jusqu'en 1849.

L'augmentation des taxes, pour ainsi dire inexistantes, dont je viens de parler, est tout à fait insignifiante ; l'emplacement des bureaux de péages montre le lien avec la modicité des taxes, et l'importance du réseau douanier n'est pas sensiblement modifiée non plus. Il faut arriver en 1849 pour saisir le changement total sur lequel j'ai plaidé. Mais quel changement ?

En 1815, au moment où l'on stipule, édifice cohérent, logique, après tout, et — réserve faite de la manière dont il a été imposé à la France et de la diminution de souveraineté qui en résultait — régime acceptable, au moins si l'on considère les rapports des habitants des zones franches et de ceux de Genève.

Au contraire, à partir du milieu du XIX^{me} siècle (1849), renversement complet de la situation, comme l'ont montré les Observations françaises aux pages 513 à 518.

A cette époque la Suisse réalise son unité douanière, elle centralise ses péages ; elle supprime les douanes existant entre ses cantons, ainsi que tous les droits cantonaux ; toutes les barrières intérieures sont reportées — comme il est naturel, puisqu'il s'agit de créer une unité douanière — à la frontière suisse ; et tout à coup, entre les zones et Genève, s'élève cette barrière douanière qui n'existait pas en 1815.

J'ai montré tout à l'heure comment les droits extrêmement légers, de caractère fiscal, qui étaient perçus non pas même à la frontière du canton de Genève, mais aux portes de la ville, ne constituaient aucune entrave pour les habitants des zones.

A l'inverse, à partir de 1849, je vais montrer, oh ! par quelques chiffres seulement, l'existence d'une véritable barrière douanière qui, désormais, va s'interposer entre les zones et Genève et, par conséquent, la rupture de l'égalité économique et douanière invoquée par Pictet-de Rochemont en 1815 et en considération de laquelle les Alliés avaient stipulé.

En 1816, ai-je dit, deux droits, tant pour la douane cantonale que pour la douane fédérale ; en 1849, à l'entrée, trois droits par collier, sept droits par pièce, trois calculés d'après la valeur, neuf classes pour ceux calculés par quintal.

En 1851, il y a trois droits par collier, quatre droits par pièce, trois d'après la valeur, neuf classes pour ceux calculés par quintal. La complexité des droits, des classes, etc., indique suffisamment que nous sommes entrés dans le régime de la protection douanière.

De même pour les taux ; les denrées de première nécessité, exonérées de toute taxe de 1816 à 1848, sont désormais taxées. Le maximum perçu par quintal est trente fois plus élevé qu'il ne l'était auparavant, passant de 51 centimes, comme je l'ai calculé en 1816, à 15 francs en 1851.

Conséquence de la nouvelle situation : renforcement de la situation décrite en 1815, progression brusque des perceptions effectuées, changement du mode de perception.

Au budget de Genève, en 1849, le produit de la douane cantonale est estimé 80.000 francs, et celui de la douane fédérale, perçu d'ailleurs par le bureau de Genève, à 45.000 francs, — au total, 125.000 francs.

La réforme douanière survient, cette réforme qu'en Suisse on a appelée la centralisation des péages ; les perceptions subissent immédiatement une augmentation de plus de cinq fois et demie ; encore, dans ce chiffre, les droits d'entrée perçus à la frontière des zones ne figurent-ils pas, tandis que dans celui de 1849 figurent en outre les droits de transit et ceux de la douane cantonale.

Perfection de l'organisation, multiplication et avance des bureaux (document français n^o 29, p. 889), c'est logique : nous sommes maintenant en présence d'une protection douanière ; la Suisse et Genève, comme il est naturel, en tirent leurs conséquences.

Avec ces quelques chiffres, extraits des nombreuses statistiques que la Cour pourra consulter dans nos documents, il est permis d'invoquer les témoignages des contemporains. Ce n'est pas celui des habitants des zones que je vais aller chercher, c'est celui des habitants de Genève même. C'est dans cette ville que l'ancien président du Tribunal de commerce, M. Fazy-Pasteur, écrivait dans son examen du nouveau système : « La zone franche de Genève, système où les marchandises

.... sortaient sans douane cessera de jouir de ce bonheur et se trouvera au centre des douanes.... »

« Il ne s'agit pas, disait-il, de péages, dont on a conservé seulement le nom pour ne pas effrayer trop la population suisse, mais bien de véritables douanes, avec toutes les charges et tous les maux qu'elles entraînent. »

Je cite ces paroles, non pas, Messieurs, pour m'étonner et pour contester que la Suisse, en 1849, alors qu'elle venait de réaliser son unité politique, ait eu le droit de réaliser son unité douanière ; j'ai voulu montrer seulement que, de l'avis d'un Genevois même, à partir de 1849, il y a une rupture complète dans le régime douanier en vue duquel on avait stipulé en 1815.

Est-ce que cette année 1849 a été, comme il arrive quelquefois en matière douanière, un effet sans continuation, une manifestation de ces conflits douaniers qui existent quelquefois entre les pays ?

Pas du tout ; la Suisse avait réalisé son unité douanière parce que cela était, dans l'évolution normale des choses, la suite de son unité politique ; elle suivait le cours des événements, — et celui-ci n'a pas été dans le sens d'une diminution des barrières douanières, mais bien au contraire dans le sens d'un renforcement de ces barrières ; il a été constamment dans le sens du renforcement de la protection vis-à-vis des produits des autres pays.

M. Fazy-Pasteur faisait encore valoir qu'on s'était « rejeté sur les douanes en leur donnant le nom de péages », et qu'on s'était dit qu'une fois ces douanes établies, il serait facile d'augmenter les droits ; les pays tendent sans cesse à élever les droits, soit pour se protéger contre les produits des autres pays, soit pour trouver des ressources destinées à alimenter leur budget.

Voici encore quelques chiffres destinés à montrer que, depuis 1849, la rupture brusque survenue dans la situation en vue de laquelle on avait stipulé en 1815 n'a fait que s'accroître, que la situation n'a fait que s'aggraver.

Actuellement, le maximum des droits perçus, qui était de 15 francs en 1851 — alors que j'ai montré quel était son taux infime en 1815 —, est de 400 francs par quintal de 100 livres ou 50 kilogs ; l'organisation douanière est perfectionnée ; les mailles du filet douanier sont de plus en plus serrées ; la surveillance est renforcée par la multiplication des bureaux ; la ligne douanière est reportée à quelques mètres de la frontière, alors que jusque-là elle était toujours restée en deçà.

Voici d'ailleurs un document qui ne sera pas contesté — car on a contesté nombre de nos statistiques —, mais je plaide le plus possible avec les documents de l'adversaire. Celui que je veux invoquer figure en annexe au Contre-Mémoire

suisse, aux pages 1713 et 1714 ; le vin paie 3,62 en 1849 au lieu de 0,90 en 1815 ; le fromage paie 3,63 par quintal, alors qu'en 1815 il ne payait que quelques centimes.

Le bétail entrait en franchise ; il paie 7,5 centimes par jeune tête et 44 centimes par tête adulte.

Le foin, la paille, la pierre brute et taillée, les bois de toutes espèces, le charbon, ne payaient rien ; ces marchandises acquittent 15 centimes par collier, c'est-à-dire pour une voiture à un cheval, et pour une voiture à deux chevaux on paie double.

Les cuirs préparés payaient en 1815 52 centimes par quintal ; ils paient 2,18 centimes en 1849.

Les haches, les instruments fabriqués par les taillandiers, paient 3,63 par 50 kilogs.

Les poteries, qui ne payaient presque rien avant 1849, étaient imposées à raison de fr. 1,45 par quintal.

Voici un autre trait, peut-être plus saisissant encore que tous ces chiffres, car c'est un trait d'ordre général : il ne faut pas oublier que les préoccupations de Genève, en 1815, visaient son approvisionnement en blé. Or, la situation est désormais différente ; du fait de la politique douanière des États, qui a supprimé les droits de sortie tout en élevant les droits d'entrée, — du fait également des aisances, des facilités de circulation qui ont accompagné ces transformations douanières, il résulte que, désormais, le point de vue est renversé.

C'est la préoccupation de n'être pas envahis qui jouera désormais le rôle essentiel. Alors qu'en 1815, au contraire, la préoccupation principale de Genève et de Pictet-de Rochemont concernait l'approvisionnement en blé, à partir de 1849 le blé est taxé à l'entrée de Genève, et désormais il restera taxé.

Autre fait d'ordre général, c'est-à-dire de la nature de ceux qu'il convient de soumettre à la Cour : le produit des douanes.

Nous avons montré ce qu'il était en 1815, la proportion dérisoire qu'il représentait dans le budget de Genève, à tel point que cette proportion était inférieure à celle du revenu de l'octroi de la ville de Genève.

La Cour trouvera dans nos écritures, comme je trouve dans mon dossier, un graphique, une courbe qui en dit long (document français n^o 32, p. 893). Elle verra qu'à partir de 1815, brusquement, la courbe, qui était parallèle à la ligne horizontale sur laquelle sont inscrites les différentes années, s'en écarte, monte, monte, ne cesse de monter pour, à partir de 1915, par une montée brusque qui caractérise la politique d'après-guerre, prendre une allure tout à fait désordonnée ; la Cour se rendra compte d'après ce simple graphique que, de 1816 à 1849, les recettes douanières du canton de Genève sont passées de 100.125 francs en 1818 à 134.048 francs en 1849 ; voyez combien les choses changent pendant cette période. Les recettes dou-

nières passent de 713.000 francs à 31 millions. Ces chiffres ne témoignent-ils pas que la réforme douanière de 1849 à 1851 a marqué un changement profond de ces circonstances en considération desquelles on avait stipulé en 1815 la création du régime des zones?

Cependant, il faut deux autres traits pour que la Cour mesure ce changement de circonstances, deux autres traits également dans l'ordre douanier, l'un que j'ai déjà signalé et qui était la conséquence même de l'unité douanière suisse. La Cour se rappelle qu'en 1815, décrivant l'unité géographique et économique que constituent les zones et Genève, j'avais dit : pas de douane devant Genève entre la France et Genève, entre la zone et Genève ; une douane derrière Genève, entre Genève et le canton de Vaud, entre Genève et les cantons suisses, donc double rupture de la situation. En 1815, sur les instances de Pictet-de Rochemont, on a reculé le cordon douanier français parce que Genève n'avait pas de douane et qu'il y avait une ligne douanière entre elle et le reste de la Suisse ; à partir de 1849, le cordon douanier demeure, mais il y a un cordon douanier devant Genève, entre Genève et les zones ; il n'y en a plus derrière Genève entre Genève et la Suisse, c'est-à-dire que ce ne sont plus seulement les produits de Genève — ce qui n'était profitable que pour elle — mais les produits de toute la Suisse qui peuvent alors envahir les zones et, par les zones, envahir la France, car nous allons voir que, pour parer dans la mesure où elle le pouvait à la mauvaise situation dans laquelle allaient désormais se trouver les zones, la France a été amenée à desserrer son propre cordon douanier ; mais, desserrant son cordon douanier pour les produits des zones, elle a été fatalement amenée à le desserrer pour les produits de toute la Suisse, puisque c'était le bloc douanier suisse qui était en face d'elle.

Dernier trait, pour en finir, sans lequel le tableau du changement des circonstances, celui du déséquilibre introduit au cours du XIX^{me} siècle dans le régime des zones, n'apparaîtrait pas complet : il se produit un changement d'ordre général, un changement qui tient à la transformation économique du monde ; alors que, pendant des siècles, les États sont préoccupés d'éviter chez eux la famine et la disette, parce que maintenant on produit plus qu'autrefois, parce que des pays nouveaux se sont créés, parce que la vieille Europe regarde parfois avec angoisse les risques que peut lui faire courir cette nouvelle situation, les droits de sortie sont supprimés presque totalement et n'existent plus que du point de vue de la défense nationale, et, au contraire, les droits d'entrée s'élèvent sans cesse. Tout à l'heure, j'ai dit qu'en vertu de la loi du 17 décembre 1814 il y avait 300 positions dans les droits de sortie, ce qui permettait à Pictet-de Rochemont d'invoquer en faveur de Genève, enserrée dans ses montagnes, la néces-

sité d'être libérée des droits de sortie maintenus par l'ancien régime, par la Révolution, par l'Empire et par la Restauration, et qui empêchaient la sortie des produits ; à l'heure actuelle, il y a deux positions sur les produits de sortie, produits sans aucune espèce d'intérêt ni pour la zone ni pour Genève ; au contraire, on constate une progression des droits d'entrée, ainsi que l'indique notre graphique.

Voilà le dernier trait qui achève de montrer à la Cour comment tout ce qui existait en 1815, tout ce qui caractérisait la situation économique de Genève et des zones, tout ce en considération de quoi les Puissances alliées avaient stipulé, n'existe plus depuis 1849.

[*Séance publique du 24 octobre 1930, après-midi.*]

Messieurs, j'en ai terminé ce matin avec cet élément principal, essentiel, du changement des circonstances, de cette modification totale de la situation en vue de laquelle on avait stipulé en 1815, et qui résulte de l'établissement des douanes fédérales suisses en 1849.

J'arrive maintenant à deux autres éléments de cette modification, de ce changement de circonstances, à savoir le développement des voies de circulation et des moyens de transport, et les transformations de la technique, principalement l'utilisation de la houille blanche.

Je dis tout de suite à la Cour que je serai, là-dessus, beaucoup plus bref, d'abord pour ménager ses instants dans toute la mesure du possible, ensuite parce que, quelle que soit l'importance de ces deux autres éléments de la transformation de la situation, je ne les place pas sur le même plan. Il s'agit, en effet, d'événements qui échappent à la volonté des hommes, tandis que l'établissement des douanes fédérales a été le fait de la Suisse. Je ne dis pas qu'elle en est la cause, et comme je m'expliquerai tout à l'heure sur ce point, je ne vais même pas, ainsi que certains hommes d'État suisses ont semblé eux-mêmes le penser, jusqu'à dire qu'elle n'avait pas le droit, en 1849, d'établir ce cordon ; je dis simplement que l'établissement des douanes fédérales est un acte du souverain, le fait du souverain, le fait de la Suisse, et qu'évidemment, dans l'esprit de la Cour, il sera retenu à une place éminente par rapport aux deux autres éléments de transformation puisque celui-là, il dépendait d'elle qu'il n'existât point. Néanmoins, j'en parle parce qu'ils sont des éléments importants de la transformation survenue dans l'ordre économique, et qu'ensuite, étant donné l'établissement de douanes fédérales, la quasi-fermeture du marché genevois pour les produits des zones, la nécessité où s'est trouvée la France, ainsi que je l'ai expliqué,

d'ouvrir son propre cordon douanier, le développement des moyens de transport et l'orientation qui leur a été donnée vers la France, ont contribué encore à accentuer la rupture de cette unité économique de Genève et des zones en vue de laquelle on avait stipulé en 1815.

Cette explication fournie sur la portée que je donne à cette partie de ma démonstration, je serai très bref, me bornant à renvoyer pour les détails à nos Observations, pages 612 à 625. Point n'est besoin de s'expliquer longuement, en effet, sur le développement des moyens de transport. Il se trouve que c'est à partir de 1849, exactement dans la seconde partie du XIX^{me} siècle, que ce développement a pris naissance et s'est accru ; c'est un hasard, mais la coïncidence des dates fait qu'il y a tout de même là une autre raison pour accentuer encore la rupture qui est tout l'objet de ma démonstration. Pendant la seconde moitié du XIX^{me} siècle, les chemins de fer se créent et se développent ; alors, toute cette description géographique faite ce matin sur laquelle j'étais d'accord avec la Suisse en 1815, elle n'est plus vraie. Ainsi, le Pays de Gex est relié à la France par une seule route, la route de la Faucille. Quand les chemins de fer se créent, nous assistons à un lien direct avec la France. Il n'est pas créé tout de suite. La première ligne qui est créée, c'est la ligne Lyon — Genève. On me dira qu'elle aussi contribue à accentuer encore les rapports des populations zoniennes avec Genève. Non. Elle était assez voisine de Genève pour n'avoir pas besoin de chemins de fer ; au contraire, ce chemin de fer, qui a une large pénétration vers la France, vers Lyon, devient pour elles un moyen commode d'écouler leurs produits, moyen qu'elles n'avaient pas auparavant. Dans la suite, il se crée, accentuant le rattachement des zones à la France, deux lignes de chemins de fer extrêmement importantes, qui rompent tout à fait la solidarité économique de Genève et des zones ; ce sont les lignes qui courent parallèlement et qui relient directement des points importants des zones avec la France sans passer par Genève : c'est d'une part la ligne Collonges — Gex — Divonne, et c'est d'autre part, de l'autre côté de la zone sarde, la voie ferrée Bellegarde — Saint-Julien — Annemasse et Thonon, reliant des points importants des zones à la France sans passer par Genève. Rupture, par conséquent, de l'unité économique qui a été décrite ce matin.

Je ne puis pas non plus négliger, à des dates plus récentes, le développement de l'automobile qui, évidemment, permettant aux zones, comme à tous les pays, un marché beaucoup plus vaste et leur assurant l'écoulement de leurs produits sans tenir compte des distances, leur permet également d'utiliser le marché français.

Cette création, puis ce développement des voies de communication, la création des chemins de fer, la substitution de la traction automobile à la traction animale, font disparaître ce que j'ai appelé ce matin l'économie locale, l'époque où les grandes villes se nourrissent et se ravitaillent dans leur voisinage immédiat.

Nous allons voir la conséquence pour Genève et pour les zones des faits que je viens de marquer. Ces faits ont pour conséquence d'ouvrir aux zones tout le marché de la France ; ils leur permettent en même temps le développement de l'industrie ; et ces constatations vont modifier un autre des traits que j'avais analysés ce matin comme caractérisant la situation de 1815 : des zones purement agricoles, trop heureuses d'écouler leurs produits sur le marché consommateur de Genève, vont voir s'ouvrir à elles de nouvelles possibilités.

A ce point de vue, je sais l'objection suisse. Elle a, si je puis ainsi dire, quelque désinvolture.

On nous dit : Mais il n'y a pas d'industrie dans les zones ! L'étranglement entre les deux barrières douanières, celle créée en 1849 et la barrière douanière française qui a été imposée en 1815, a paralysé les zones dans leur développement industriel ; mais il est un fait très remarquable, c'est que le peu de développement que l'on constate aujourd'hui est né justement à partir de l'époque où le cordon douanier a été porté à la frontière politique. La Cour trouvera dans nos Observations (pp. 669-675) des nomenclatures établissant que c'est depuis 1923 que l'on voit poindre dans la zone un développement industriel ; d'où il résulte que c'était le double étranglement résultant de la douane fédérale depuis 1849 et du recul du cordon douanier français imposé en 1815 qui créait leur gêne.

Quant à savoir quelles sont les possibilités des zones, le mot que j'ai prononcé tout à l'heure répond à la question : houille blanche, image par laquelle on définit cette transformation profonde qui a résulté de l'utilisation des torrents et des fleuves, et qui a rendu pour ainsi dire au bord des rivières et surtout aux rivières particulièrement accidentées leur valeur technique et industrielle par une espèce de retour saisissant de la civilisation à ses origines. Or, la carte qui accompagne les Observations suisses montre que les zones se trouvent précisément dans une région où le voisinage du Rhône et des torrents rend l'utilisation de la houille blanche particulièrement aisée. Donc, si ces pays disposent soit sur place, soit dans le voisinage, de ce puissant moyen d'expansion industrielle, et si par ailleurs, ainsi que je viens de le dire, cet essor industriel n'a commencé qu'à partir de 1923, c'est donc que c'était le double étranglement du cordon douanier suisse et français qui l'avait empêché de se développer jusqu'ici.

Messieurs, j'ai dit que je passerais rapidement sur ces deux autres éléments de transformation. Je veux tenir parole. Néanmoins, je n'aurais pas été complet si je ne marquais immédiatement les conséquences qui en résultent pour Genève. Je viens de marquer celles qui en résultent pour les zones. La Cour a la double préoccupation, dans sa sentence, de concilier les intérêts des uns et des autres. Les intérêts de Genève, par conséquent, doivent être pris en considération autant que ceux des zones, ni plus ni moins, mais le développement des moyens de transport, l'ouverture des chemins de fer, l'usage de l'automobile, ont fait pour Genève ce que ces événements ont fait pour toutes les villes du monde, à savoir que, pour une grande cité populeuse et industrielle, le ravitaillement n'est pas limité à l'hinterland, à ses murailles ; le grenier, le verger, le potager de Genève n'est plus dans les zones, il est dans la Suisse, il est dans toute la France, il est dans tous les pays d'où les grandes villes font venir leurs produits. Je ne sache pas que ceux qui ont eu le bonheur de connaître l'hospitalité genevoise, dont ils ont certainement gardé un parfait souvenir, se soient mépris sur l'origine des produits qu'ils consommaient ; un grand nombre de produits provenaient des zones et aussi de multiples points géographiques européens, au moins suisses et français. Le développement des moyens de communication a fait incontestablement tomber ce qu'il y avait de tragique — j'insiste sur le mot dont s'est servi Pictet-de Rochemont — dans la situation de Genève en 1815. Au près des Alliés, Pictet-de Rochemont montrait que Genève, ville populeuse et industrielle, enserrée dans ses montagnes, n'avait comme arrière-banlieue que des pays français ou sardes, et qu'il importait qu'aucune entrave douanière n'existât entre elle et eux. Je ne dis pas — je tiens à rester dans une très juste appréciation des choses —, je ne dis pas que les zones sont devenues indifférentes à Genève, tant s'en faut. Je dis que le marché des zones, plus exactement le ravitaillement de Genève dans les zones, n'a plus, à beaucoup près, l'importance qu'il avait en 1815 quand, en considération de cette importance, on avait été jusqu'à stipuler cette diminution de la souveraineté française. D'ailleurs, rien ne vaut des chiffres. C'est pour cela que je demande la permission de vous en citer quelques-uns qui se relient directement à la démonstration que je viens de faire ; la Cour trouvera les autres dans nos Observations (pp. 633-645).

Quelle est à l'heure actuelle l'importance, d'une part, du marché genevois pour les zones, d'autre part du marché des zones pour Genève, car l'intérêt de Genève a évidemment un double aspect, celui que je viens de dire, le ravitaillement de Genève, et aussi, bien qu'on l'ait fait moins valoir en 1815, l'écoulement des produits de Genève dans les zones ?

Les chiffres répondent à la question que je viens de poser. Pour la zone de Gex, en matière agricole, le marché de Genève absorbe 25 % de la production totale.

Pour l'industrie, les exportations vers la Suisse ne représentent que 15 % environ des exportations totales.

Pour le tourisme, les affaires faites avec les voyageurs venus de Suisse représentent 5,66 %.

Je mentionne ici le tourisme, mais j'en parlerai surtout dans la troisième partie de mon exposé, quand il s'agira de comparer les deux systèmes qui vous sont soumis, et je n'aurai pas de peine à montrer que le rapprochement des deux cordons douaniers, l'existence d'un seul et même passage douanier entre la France et la Suisse, est la seule manière de favoriser cette industrie du tourisme.

Telle est l'importance actuelle du marché de Genève pour la zone de Gex.

Je signale tout de suite que la Réponse suisse nous a fait observer que, dans cette statistique, et pour déterminer l'importance respective des marchés, nous avons compté sept communes qui, selon le Gouvernement suisse, ne font pas partie de la zone de Gex parce qu'elles sont comprises dans la vallée de la Valserine. J'enregistre cette observation ; j'y acquiesce avec d'autant plus de plaisir que cela nous semble impliquer que, par conséquent, la Suisse reprend ce qui nous était apparu dans certaines de ses écritures, à savoir que, dans ses propositions, s'agissant de limiter les zones, elle semblait vouloir donner comme limite à la zone de Gex la rivière de la Valserine, alors qu'au contraire j'ai dit ce matin les raisons pour lesquelles, d'après le compromis, la limite est une limite géographique, et qu'il ne pouvait s'agir que des territoires eux-mêmes qui avaient fait l'objet des stipulations de 1815. Or, le Pays de Gex a des limites bien déterminées, qui ne sont pas celles de l'arrondissement de Gex ; il ne va pas jusqu'à la rivière de la Valserine, à la vallée de la Valserine qui se trouve derrière le Jura, il va jusqu'à la crête du Jura ; et d'ailleurs, dans les travaux préparatoires des traités de 1815, dans la correspondance de Pictet-de Rochemont avec les Alliés, il est question sans cesse de la crête du Jura ; cela met absolument de côté la rivière de la Valserine. Quelle va être la position définitive de la Suisse à cet égard ? Je l'ignore. Je constate qu'elle a eu raison de nous faire observer que, dans notre statistique, elle poursuit la position prise dans ses Observations. Nous avons compté sept communes qui sont à l'heure actuelle en dehors du Pays de Gex, mais comprises entre ces limites et la rivière de la Valserine ; nous sommes trop heureux de supprimer ces sept communes, si cela peut impliquer que, sur ce point au moins, nous sommes d'accord avec la Suisse et que la zone de Gex ne saurait avoir

d'autres limites que celles que la géographie assigne au Pays de Gex. On a assez parlé géographie dans cette affaire pour qu'à notre tour nous puissions l'invoquer. Supprimez ces sept communes, il n'en est pas moins vrai qu'il reste une statistique extrêmement impressionnante. Il faut remarquer, en effet, que le marché local de la zone de Gex, qui a augmenté considérablement depuis 1815 en raison notamment du développement du confort de la vie dans les campagnes, absorbe 50 % de la production. Or, si on tient compte de l'observation de la Suisse, on voit que c'est exactement 30 % de la production des zones qui s'en va vers Genève ; ce n'est véritablement pas pour une proportion semblable qu'on peut justifier une diminution de souveraineté comme celle qui a été imposée en 1815, alors que Genève n'avait d'autres ressources que les zones elles-mêmes pour se ravitailler.

Je pourrais faire le même raisonnement pour la zone sarde. Je me borne à citer deux chiffres :

En matière agricole, 30 % vers la Suisse (compte étant tenu de la rectification suggérée par la page 1871 de la Réponse suisse).

En matière industrielle, 15 % vers la Suisse.

Si maintenant nous considérons quelle est la valeur économique des zones pour le commerce genevois, nous constatons que la Chambre de commerce de Genève l'a évaluée pour l'année 1913 — la plus favorable d'avant-guerre, d'après M. Pictet — à 26 millions de francs pour les petites zones et la grande zone.

Sur ces 26 millions de francs, 9.250.000 francs représentaient les affaires faites par Genève dans les petites zones.

Vraiment, Messieurs, est-ce que c'est pour ces neuf millions d'affaires que, dans l'année la plus favorable d'avant-guerre, Genève a fait dans les zones, que, lorsque les phénomènes économiques — que j'ai fini d'analyser — ont produit des transformations aussi totales par rapport à la situation de 1815, on peut en équité maintenir la servitude qui nous avait été alors imposée ?

En présence de cette rupture complète, en présence du renversement de la situation économique réciproque de Genève et des zones en vue de laquelle les Puissances avaient stipulé en 1815, qu'allait faire la France ?

Elle aurait peut-être pu contester à la Suisse le droit d'établir à sa frontière un cordon douanier, dès lors qu'en 1815 le recul du sien avait été marqué si nettement par le négociateur genevois comme la contre-partie de l'absence de douanes aux frontières de Genève. A nous en tenir à ce que nous connaissons des déclarations de M. Motta en 1922 au Conseil national, il semblait même que certains hommes d'État suisses avaient eu des doutes sur la légitimité de l'établissement du cordon

douanier fédéral. Nous avons appris dans la Réponse suisse qu'une erreur typographique avait pu créer notre confusion. La France n'a jamais songé à contester à la Suisse le droit de parfaire, par son unité douanière, l'unité politique si heureuse et si complète qu'elle avait réussie. Aussi bien, nous ne plaidons pas, comme dans l'interprétation de l'article 435 du Traité de Versailles, que, par elle-même, l'avance du cordon douanier suisse, la création du cordon douanier suisse fédéral a pu, en vertu de cette contre-partie que je signalais, amener la caducité des stipulations. Nous plaidons uniquement les circonstances de fait qui constituent la rupture de la situation, rupture qui doit amener, justifier et déterminer le régime nouveau auquel ont invité les Puissances signataires des traités de 1815 et auquel, l'accord des Parties n'ayant pu se faire, est conviée la Cour.

La France ne l'a pas fait ; elle n'a pas contesté à la Suisse son droit, comme toutes les nations, d'avoir son unité douanière ; elle s'est réjouie de cela, comme de tout ce qui arrive d'heureux et qui peut fortifier la Suisse. Elle a demandé, en échange, de tenir compte de cette situation nouvelle pour modifier la situation de 1815, pour adapter cette situation, pour créer des franchises réciproques qui rétablissent à peu près la situation en vue de laquelle on avait stipulé et que, par sa volonté de création des douanes fédérales, la Suisse avait rompue.

La France aurait pu aussi — et elle y fut presque invitée par un homme d'État suisse — demander aux Puissances signataires la suppression des zones, puisque celles-ci n'avaient été créées qu'en vue d'une situation que venait de détruire l'établissement des douanes fédérales. Cela non plus, la France ne l'a pas fait. Je ne pense pas qu'une juridiction internationale, qui a le souci de la paix et de la tranquillité de l'Europe et qui collabore à cette paix et à cette tranquillité, puisse le lui reprocher. Si, maniée par des juristes, la clause *sic rebus stantibus* dont je parlais ce matin soulève beaucoup de difficultés dans son application, combien la revision des traités, maniée seulement par des hommes politiques, peut apporter de troubles dans un ordre péniblement établi !

La France — cela est vrai — n'a pas cru, au lendemain de 1849, qu'elle dût réunir de nouveau les Puissances signataires du Congrès de Paris en un nouveau congrès pour demander l'abrogation d'un régime qui, cependant, n'avait plus le support économique en vue duquel il avait été créé. La France a été aussi patiente pour d'autres traités qui lui tenaient encore bien plus à cœur. La France s'est contentée de demander à la Suisse de créer une réciprocité, des facilités ; dès le lendemain de 1849, elle s'est efforcée, simplement par des essais d'ententes douanières, par des concessions demandées pour les produits des zones, d'arriver à une solution. Et si

aujourd'hui, après les traités de 1919, nous sommes devant la Cour, demandant, au contraire, la suppression d'un régime que nous nous sommes si patiemment efforcés d'adapter malgré le changement total des circonstances, c'est précisément — et ce sera un argument que je retrouverai dans la troisième partie de ma plaidoirie quand je justifierai notre proposition — que ces efforts incessants d'adaptation ont établi qu'ils ne pouvaient aboutir à rien de définitif, que le mal était dans la racine, dans la position même d'un cordon douanier dont le recul s'expliquait en 1815, à une époque où il n'y avait pas de douanes en Suisse, et qui ne s'explique pas le jour où on écrase une région française entre deux cordons douaniers. Il faut, ou que l'un soit aussi reculé — et ce n'est pas du goût de la Suisse, je le comprends très bien —, ou bien que l'autre soit reporté à sa frontière naturelle.

Mais, avant d'en arriver à cette conclusion, et pour ne pas troubler ce qui avait été établi par les traités, la France s'est engagée dans une série de négociations. La Cour en trouvera le détail dans nos Observations aux pages 518 à 594. Je me borne à en indiquer le rythme général.

Oh ! ce rythme est bien simple : la Suisse, chaque fois, donne peu, et comme elle donne peu, la France, pour faire taire les réclamations de ses zones et de leurs habitants, desserre un peu plus son cordon douanier et se laisse envahir un peu plus par les produits suisses, alors qu'elle est en train de négocier avec la Suisse des ententes douanières. Et, de proche en proche, dans cette longue suite de négociations, toujours, inévitablement, nous avons le dessous parce qu'au départ il y a une inégalité : la Suisse dispose, par les zones franches et par la possibilité qu'elle a de pénétrer librement dans les zones franches et par là en France, d'un avantage qui, au moins dans l'ordre des négociations diplomatiques, lui donne la partie belle.

Messieurs, tel est le rythme général. Que la Cour veuille bien se reporter aux détails qui figurent dans nos Observations : elle verra qu'il résume très exactement un demi-siècle d'histoire diplomatique franco-suisse.

Aussi bien, le document annexé aux écritures suisses que j'ai lu ce matin, et où figuraient les droits dont étaient frappés les produits que j'ai énumérés, indique à merveille, puisque c'est un document actuel, que l'ensemble des négociations durant ce demi-siècle d'histoire n'a pas abouti à grand'chose, puisque la plupart des produits des zones restent ainsi frappés.

Ce que je voudrais faire sentir à la Cour — très brièvement d'ailleurs —, c'est le parallélisme constant entre ces efforts d'arrangement avec la Suisse et les réclamations des zones.

Le 30 avril 1851, le ministre de France propose de laisser entrer en franchise en Suisse, à travers la douane suisse, les

quantités de produits qui pénétraient librement avant 1850. C'était, n'est-il pas vrai, la justice même ; c'était, par un arrangement douanier, revenir au même résultat que celui qui existait lorsque, ainsi que l'avaient prévu les stipulateurs des traités de 1815, il n'y avait pas de douane en face de Genève. La proposition n'est pas agréée. Les facilités qu'accorde le Gouvernement suisse, après de longues et difficiles négociations, ne portent que sur une partie de la production des zones, pour certains articles, et sur une partie seulement des droits. Aussi, la situation des producteurs gessiens devient tellement critique que, comme beaucoup d'habitants genevois ou de Suisses habitent dans les zones, la Confédération est obligée de prendre en faveur de ses nationaux habitant les zones des mesures spéciales ; une réduction des trois quarts des droits leur est accordée pour certaines de leurs importations.

Est-ce que la Suisse pouvait reconnaître d'une façon plus nette, mais au bénéfice seulement de ses nationaux, que la réforme de 1849, en plaçant le petit territoire des zones franches entre deux lignes douanières, lui avait fait une condition intolérable ?

Aussi, en 1854, sous le régime des arrangements de 1851, le représentant de l'arrondissement de Gex — lequel comprend le Pays de Gex — déclarait « que les premiers mois du fonctionnement du régime avaient confirmé l'insuffisance des facilités obtenues ; qu'en ce qui concerne les produits auxquels avait été accordée une franchise illimitée, il observait qu'il y avait certaines conditions qui en annihilèrent les effets ; que, par exemple, la condition de transporter en gerbes le blé et le colza rendait leur introduction uniquement profitable, soit aux meuniers du canton de Genève, soit aux Genevois propriétaires de ce côté de la frontière ; que l'exclusion des pierres de taille taillées à la boucharde rendait l'exploitation des carrières gessiennes infructueuse, le dernier travail à donner au produit ne pouvant s'effectuer qu'à Genève ».

On adresse à la Suisse de nouvelles demandes, — elles sont rejetées.

En 1858, nouvelles doléances du Pays de Gex ; les représentants de l'arrondissement du même nom, rappelant la réciprocité antérieure à 1850, montraient l'insuffisance des concessions obtenues en 1853.

Sous un tel régime, disaient-ils, il était impossible aux industries non seulement de prospérer, mais encore de se maintenir.

Les réclamations du Gouvernement français ne trouvèrent écho auprès du Gouvernement suisse que lors des négociations commerciales qui aboutirent au Traité de commerce du 30 juin 1864. Ici, une tentative d'arrangement : le Traité contenait une annexe relative au Pays de Gex ; les facilités étaient augmentées, — elles restaient insuffisantes.

La preuve, c'est que, le 8 avril 1875, le préfet de l'Ain faisait connaître au ministre des Affaires étrangères, en prévision d'une prochaine revision, — car on a procédé par des revisions successives, toujours inefficaces, — les réclamations de la population du Pays de Gex.

Ce ne sont pas des franchises ni des réductions que le pays réclame — disait-il —, mais l'entière exécution des traités de 1815, c'est-à-dire la liberté complète d'échange avec la Suisse, dont ce pays est tributaire.

C'est ainsi, en effet, que la question se pose ; il faut en revenir, d'une manière ou de l'autre, au régime de 1815, puisque c'est celui qui a imposé à la France la servitude des zones franches. Il faut en revenir à la liberté complète d'échanges, qui en est le moyen ; on la cherche tout au cours de la seconde partie du XIX^{me} siècle, durant tout le début du XX^{me}. Les insuffisances mêmes auxquelles on est arrivé prouvent bien qu'il n'y a qu'un moyen : c'est de rétablir l'égalité douanière et la jonction des cordons douaniers.

Lorsque je dis : au commencement du XX^{me} siècle, durant la dernière moitié du XIX^{me}, je pense surtout à cette époque de 1893 à 1895 qui, avant les difficultés postérieures au Traité de Versailles, sont le point aigu de la crise des rapports douaniers entre la France et la Suisse.

A ce moment-là, l'arrangement commercial du 23 juillet 1892, qui avait été préparé par les Gouvernements suisse et français, fut rejeté le 25 décembre par la Chambre des Députés : les assemblées sont quelquefois moins sages que leurs gouvernements.

Irritation en Suisse, rupture douanière entre les deux pays à partir du 1^{er} janvier 1893 ; plus de traité de commerce ; établissement par la Suisse de droits différentiels, majorant gravement, à l'encontre des produits français, son tarif général ; application, comme réponse, par la France, de son tarif général aux produits suisses.

Alors, que la Cour veuille bien mesurer, dans ce conflit regrettable — qui heureusement s'est terminé, mais qui a duré longtemps et qui a causé bien des ravages —, cette guerre douanière qui a existé entre les deux pays voisins ; que la Cour veuille bien mesurer la situation désastreuse des zones, auxquelles on applique les mesures de rigueur avec lesquelles se battent les deux pays en cause et qui, cependant, du fait de leurs servitudes et de leur situation, continuent de recevoir en franchise complète les produits de la Suisse.

Il n'est pas douteux que c'est le passage de cette crise aiguë, que ce sont les ravages dont elle a été cause qui firent que, même après sa terminaison, la question des zones fut plus que jamais posée devant l'opinion publique française.

Dans une lettre au préfet de l'Ain, les délégués d'une commune s'exprimaient avec un véritable désespoir :

« Nous souffrions déjà autrefois, avant la rupture, de l'irrégularité des droits perçus par la douane suisse, véritable échelle mobile dont les hauts et les bas n'indiquaient qu'une politique égoïste, sinon ennemie, de la part de nos voisins.

« Aujourd'hui, nous le répétons, Monsieur le Préfet, nous sommes à leur merci, nous sommes sous leur entière dépendance, gémissant de notre état, mais ne pouvant y remédier par notre seule force.

« On peut comparer le Pays de Gex dont tous les produits vont à Genève ou à Berne à cette riche tribu du désert pillée par la tribu ennemie non pas une fois ou deux l'an, mais tous les jours de l'année. »

La comparaison est un peu trop biblique pour mon goût, elle a un ton qui ne me convient pas ; on l'excusera, en raison des souffrances illégitimes dont elle était l'expression.

Les choses s'arrangeront — elles finissent toujours par s'arranger —, mais elles laisseront bien des ravages derrière elles. En tout cas, elles avaient témoigné à quel point la question des zones ne peut pas être réglée par des négociations diplomatiques et douanières, où les deux interlocuteurs sont initialement placés sur un terrain d'inégalité, puisque la Suisse, de par la stipulation des zones franches, de par le recul du cordon douanier, se prévaut d'une situation qui lui faisait écrire, dans son Mémoire, comme titre du chapitre IV : « Avantages douaniers librement accordés par la Suisse aux habitants des zones. »

C'est significatif et c'est vrai : tant que subsiste le régime des zones, tant que subsiste le cordon douanier à l'arrière, la France est désarmée ; elle ne peut que, ou céder, et, en cédant, sacrifier les intérêts des habitants des zones, ou leur compenser ce sacrifice en desserrant son propre cordon douanier.

La Suisse, dans sa Réponse, nous reproche de n'avoir pas déféré avec assez de générosité au vœu de ses populations. Il dépendait de vous, nous dit-elle, d'améliorer la situation des zones, de la rétablir en leur ouvrant largement votre marché français.

Mais non ! Ce n'est pas nous qui avons créé la situation des zones ; avant 1849, ce n'est pas la douane française qui assignait aux zones, comme seul débouché, le territoire genevois : ce sont les traités de 1815 qui ont ordonné les zones franches et qui, par conséquent, ont fermé aux zones le marché français et leur ont ouvert, jusqu'à l'établissement des douanes fédérales, le marché genevois.

Après 1849, je l'ai dit ce matin à la Cour, et cela n'a pas manqué de la frapper, la France se trouvait dans une situation

extrêmement difficile, puisque, appliquer le régime douanier suisse existant, c'étaient les produits de toute la Suisse qui pénétraient dans les zones ; par conséquent, chaque fois qu'elle desserrait son cordon douanier par égard aux habitants des zones et à leurs produits, cela équivalait, en réalité, à l'ouverture toute grande à tous les produits suisses, quelles que fussent les ententes ou les mésententes douanières qui pouvaient exister.

J'entends bien, on me dira : Mais on pouvait discriminer ; c'est là où nous touchons une des difficultés insolubles créées par le recul du cordon douanier.

Autant il est facile de discerner les produits en eux-mêmes et de leur appliquer tels droits, suivant les produits, autant il est difficile, sauf par des mesures de contrôle extrêmement gênantes et qui constituent une entrave constante au commerce et à l'industrie, de discriminer des produits d'après leur origine ; ces formalités ont été indiquées aux pages 646 à 651 des Observations françaises.

Comment voulez-vous, quand la France était contrainte, de par les conditions insuffisantes qu'elle obtenait de la Suisse, en raison de la supériorité que donnait à celle-ci, dans les négociations, l'existence des zones, quand la France était obligée de desserrer son cordon douanier, comment voulez-vous qu'elle pût distinguer et que chaque douanier pût vérifier ce qui venait vraiment des zones, ou bien du reste de la Suisse ?

Il faudrait accumuler les précautions, les contrôles, établir des catégories auxquelles on peut toujours échapper, qui gardent au contraire dans leurs mailles simplement ceux qui ne savent pas passer au travers. Ce n'est pas ainsi que l'on peut, dans un régime moderne, établir un régime douanier acceptable.

Nous en arrivons toujours, quel que soit le chemin que nous prenions, à cette conclusion : du moment qu'une douane fédérale a été établie en 1849 aux environs de Genève, pour que l'égalité soit rétablie telle qu'elle existait en 1815, malgré la servitude imposée, il faut, ou bien que la douane suisse soit reculée, ou bien que la douane française soit avancée.

Du résumé historique que je viens de faire, de la comparaison entre la situation de 1815, en vue de laquelle stipulaient les Puissances signataires du Traité de Paris, et la situation actuelle, produit elle-même d'une longue évolution brusquement commencée en 1849 par l'établissement de douanes fédérales, découlent très clairement les circonstances actuelles, en vue desquelles le régime nouveau doit être institué.

Des éléments qui composaient la situation, un seul ne s'est pas modifié : c'est la situation géographique. Encore ai-je dit que, par le contre-coup du développement des voies de commu-

nication et d'échange, la géographie économique, elle, avait été profondément modifiée. Il en reste cependant une situation — non pas particulière à Genève, car elle lui est commune avec bien d'autres villes, et notamment, sur le pourtour de la Suisse, avec Bâle et Constance (voir à cet égard la Réponse française, pp. 1660-1661) — qui nécessite quelques arrangements économiques spéciaux.

D'ailleurs, nous étions tout prêts à établir un régime frontalier extrêmement large, différent de celui de la zone franche au point de vue de la servitude imposée à une des deux Parties, tout en laissant subsister tous les avantages corrélatifs.

En dehors de la situation géographique, elle-même modifiée, comme je l'ai signalé, par le développement des voies de communication, tout est changé ; et les circonstances actuelles à retenir proviennent de l'établissement des douanes fédérales amenant la rupture économique de l'unité zones-Genève, de la diminution très grande de l'intérêt qu'a Genève au ravitaillement et aux débouchés dans les zones, cette rupture étant accentuée par le développement des voies de communication et de transport, par le développement de la technique industrielle et de l'utilisation de la houille blanche.

Voilà, Messieurs, résumées schématiquement, les circonstances actuelles ; c'est là un changement de circonstances auquel mon historique s'est efforcé de donner sa valeur concrète et parfois, vous l'avez vu, extrêmement impressionnante.

Qu'est-ce que la Suisse peut élever contre cette analyse des circonstances actuelles ? Quelle objection peut-elle faire et fait-elle à ce que la Cour prenne en considération, dans l'établissement du régime nouveau, les circonstances actuelles qui viennent d'être ainsi définies ?

Au point de vue de l'établissement des douanes fédérales, qui est le fait essentiel, central et caractéristique de la rupture, la Suisse, qui critique nos statistiques, n'a pu, en dehors de quelques observations de détail, faire aucune tentative sérieuse de réfutation contre ce fait éclatant qu'en 1815, en face de la zone franche, il y a un cordon douanier mais il n'y a pas de douane genevoise ; tandis que, depuis 1849, il y a un régime douanier qui n'a cessé de s'accroître malgré tous les essais de négociations douanières dont j'ai apporté le résumé à la Cour.

Alors, l'effort de mon contradicteur porte sur quelques autres points dont j'aurai probablement donné une énumération complète en disant, d'une part, qu'il objecte que, dans notre analyse des faits, nous avons fait état de faits postérieurs à 1919 et que la considération des circonstances actuelles ne peut être prise que par rapport aux circonstances qui existaient en 1919, au moment de la signature du Traité de Versailles ;

ensuite, que l'avis même des populations des zones allait à l'encontre de la description que nous avons faite de la situation des zones ;

en troisième lieu que, dans tous les cas, nous n'avions pas protesté en temps utile, lors de l'établissement du régime douanier en 1849 ;

enfin, que les zones franches constituent pour la Suisse des droits territoriaux, donc intangibles, droits auxquels un changement de circonstances ne saurait faire échec.

En ce qui concerne la première objection, qui a déjà été examinée dans notre Réponse, pages 1633 à 1637, ce sera bien vite fait. Je crois que cette thèse, à savoir que la Cour ne peut faire état que des circonstances et des faits qui existaient avant le moment où l'on a stipulé dans le Traité de Versailles, n'est pas fondée. Je vais dire pourquoi en deux mots. Je dis tout de suite qu'elle est tout à fait indifférente : tous les changements qui ont bouleversé le régime des zones sont des faits antérieurs au Traité de Versailles. En 1919, la rupture de l'unité économique Genève-zones est réalisée depuis longtemps, du fait des douanes fédérales, du fait des transformations économiques, du fait du développement des moyens de transport. Si nos Observations ont pu citer quelques faits, quelques statistiques postérieures à 1919, c'est simplement à titre démonstratif, parce que les faits importants, les faits qui constituent les circonstances actuelles sur lesquelles nous demandons à la Cour de baser sa décision, existaient depuis bien longtemps ; si des faits postérieurs, quelques chiffres postérieurs s'y sont glissés, cela n'a aucune espèce d'importance ; tout l'ensemble de notre raisonnement porte sur l'établissement des douanes fédérales en 1849, sur le développement des voies de circulation et des moyens de transport, sur la transformation économique et l'utilisation de la houille blanche. Tout cela était acquis bien avant le Traité de Versailles en 1919. Cette première objection de la Suisse est donc tout à fait indifférente.

J'ajoute qu'elle ne me paraît pas fondée. Je le dis en passant, puisque, la jugeant indifférente, et acceptant parfaitement que ce soient seulement tous les faits antérieurs au Traité de Versailles sur lesquels nous nous sommes basés qui soient retenus par la Cour, puisqu'ils font la base de mon raisonnement, je le dis tout de même pour donner une interprétation exacte de l'article 2 du compromis et des circonstances que doit envisager la Cour. Il ne nous paraît pas que les circonstances dont la Cour doit tenir compte soient limitées à 1919. Le Gouvernement suisse s'appuie sur le chiffre 3 des lettres annexes au compromis, aux termes desquelles il est bien entendu, dit-on, que par les mots « circonstances actuelles » l'article 2, alinéa premier, de la convention d'arbitrage se réfère aux circonstances actuelles visées dans l'article 435,

alinéa 2, avec ses annexes, du Traité de Versailles. Ce chiffre 3 des lettres annexes ne dit pas du tout que l'article 2, alinéa premier, de la convention d'arbitrage se réfère aux circonstances actuelles existant lors de la conclusion du Traité de Versailles ; il dit que la convention d'arbitrage se réfère aux circonstances actuelles visées dans l'article 435, alinéa 2. Ce qui importe, c'est le but dans lequel les circonstances actuelles doivent être considérées, bien plus que leur date précise. Le renvoi fait à l'article 435 par l'article 2, alinéa premier, du compromis signifie en réalité ceci : d'une part, par l'article premier, alinéa premier, du compromis, la Cour a été invitée à délibérer sur le point de savoir quelles conséquences les signataires du Traité de Versailles ont tirées de l'examen des circonstances actuelles ; par l'article 2, alinéa premier, du compromis, deuxième partie, la Cour est amenée à se livrer au même examen que celui auquel ont procédé les signataires du Traité de Versailles afin de déterminer si les circonstances actuelles doivent la conduire à instituer un régime comportant ou non des zones franches. Je ne crois pas que la thèse suisse qui veut arrêter la considération des circonstances actuelles au jour du Traité de Versailles soit fondée, mais je passe, car cela n'a aucune espèce d'importance, cela n'entame aucune des parties de mon raisonnement, basé, je le répète, sur une rupture de l'unité économique zones-Genève qui s'est produite bien avant le Traité de Versailles.

J'en arrive à la seconde objection.

Elle consiste à dire que l'avis même des populations des zones irait à l'encontre de la description que j'ai faite des difficultés auxquelles les zones ont été en butte du jour où elles ont été enfermées entre deux cordons douaniers. Je réserve à cet égard ma réponse pour la troisième partie de ma plaidoirie ; je justifierai notre système, à propos duquel j'aurai l'occasion de dire que si l'avance du cordon douanier français en 1923 a été fâcheuse, puisqu'elle est la cause de notre dissentiment présent, elle a au moins l'avantage de nous permettre de raisonner non pas sur l'avenir mais sur le présent. Pour savoir très exactement ce qui est advenu pour les zones et pour Genève, il y a un moyen bien simple : c'est d'y aller voir, c'est de mener une enquête qui nous départage entre nos avis réciproques qu'on se jette à la tête, utilisant des polémiques pour déterminer soi-disant un courant d'opinion. Je confirmerai demain que nous sommes ici des États plaidant l'un contre l'autre, que ce sont les intérêts des États qui seuls doivent nous déterminer, et, nous aussi, nous apporterons un foisonnement d'avis des habitants des zones émanant non point de telles ou telles individualités, mais des corps élus, des assemblées délibérantes, des représentants officiels.

Je le répète, cette réponse se placera plus utilement lorsque j'étudierai quel a été l'effet de l'avance du cordon douanier français.

J'en arrive à la troisième objection, qui d'ailleurs s'applique seulement à l'établissement du régime douanier en 1849, mais c'est le fait principal, le fait essentiel et le plus saisissant ; par conséquent, il est nécessaire de l'écarter complètement.

Le Gouvernement suisse dit : Vous n'avez pas protesté en 1849. On peut à cet égard se référer à la Réponse française, pages 1641 à 1643.

Nous répondons d'abord qu'il est matériellement inexact de prétendre que la France n'a pas protesté. Nous nous demandons même comment on peut dire cela alors que, de 1850 à 1919, pendant presque trois quarts de siècle, des réclamations incessantes se sont élevées de la part du Gouvernement français au sujet de l'établissement des douanes fédérales ; toute une série de négociations diplomatiques se sont engagées entre les représentants de la France et les représentants de Genève, et le point de départ de toutes ces négociations incessantes et inefficaces date précisément du moment où la Suisse a établi des douanes fédérales qui n'existaient pas en 1815 ; on lui a demandé, par un établissement de franchises réciproques, par des facilités douanières, de réparer le préjudice qu'elle nous causait ainsi en rompant l'équilibre économique qui en avait été la cause. Comment peut-on dire que nous n'avons pas protesté quand je viens de faire entendre, en les résumant, à travers trois quarts de siècle, la longue litanie de nos doléances ? Pour être plus précis, il faudrait pousser l'objection plus loin et il faudrait dire que la France devait élever une protestation plus précise, c'est-à-dire qu'elle devait demander la révision des traités de 1815. J'ai répondu tout à l'heure que la France, à ce moment-là, n'avait pas à sa disposition une juridiction internationale pour y faire valoir son droit, et pas une minute la pensée de réunir un congrès, un nouveau congrès de Vienne ou un congrès de Paris, dans l'état où était l'Europe au lendemain de 1848, alors qu'une certaine effervescence se manifestait et se traduisait par une longue protestation contre les traités de 1815 ; la France n'a pas cru à ce moment-là devoir ajouter un fagot au bûcher, un charbon à tout ce qui brûlait déjà, un baril de poudre pour toutes les explosions qui se préparaient ; je ne crois pas que ce soit ici qu'elle en recevra un blâme.

Enfin, troisième réponse, qui est au fond toujours la même, parce qu'elle est la conséquence de notre position dans ce débat, et qu'elle manifeste, à notre avis du moins, l'erreur fondamentale où se trouve la Suisse par rapport à ce que nous faisons ici ; ma troisième réponse qui est toujours la même, qui est mon raisonnement central, elle est celle-ci : c'est que,

dans l'état actuel de la procédure, étant donné la mission de la Cour, ce que nous lui demandons est absolument différent, si par suite de sa longue patience, par suite de sa prudence, en raison de son souci de la tranquillité de l'Europe et du monde, la France avait vraiment laissé protester son droit. Nous ne sommes pas ici sur le terrain du droit international général. Le droit pour la France de se prévaloir du changement de circonstances que j'invoque, il résulte du compromis, il résulte de l'article 2, alinéa premier, du compromis, qui invite la Cour, du consentement des deux Parties, à régler le régime des territoires en tenant compte des circonstances actuelles. Nous estimons que toutes nos tentatives de négociations diplomatiques depuis 1849, toutes nos réclamations au Gouvernement suisse, constituent une protestation assez claire. Vous en jugez autrement, n'insistons pas. N'eussions-nous pas protesté du tout, nous serions-nous tus jusqu'à cette date, ou au moins jusqu'en 1919, que du jour où tous les deux nous avons signé le compromis qui délègue à la Cour les pouvoirs nécessaires pour créer un régime nouveau basé sur les circonstances actuelles, j'ai le droit d'invoquer toutes les circonstances qui se sont produites depuis les traités de 1815. La France invoque aujourd'hui le changement des circonstances, parce que c'est l'article 2, alinéa premier, du compromis qui lui a permis de l'invoquer. Nous sommes dans le compromis — deuxième phase —, nous ne sommes plus dans l'interprétation des traités à l'aide des principes de droit international, ce qui était la première phase. C'est du compromis que nous tenons notre droit et demandons que notre régime soit substitué à celui des zones, et c'est du compromis que la Cour tient les pouvoirs qu'elle a d'y accéder.

J'arrive à la quatrième et dernière objection faite par le Gouvernement suisse aux circonstances actuelles et sous une autre forme au changement de circonstances sur lesquelles nous demandons à la Cour de baser la détermination du régime nouveau.

Cette objection consiste dans l'évocation des droits territoriaux. Que la Cour se rassure, il a été longuement plaidé sur eux dans la première phase de la procédure; je ne suivrai certainement pas la Suisse dans le long chemin où elle veut nous entraîner; ma réponse essentielle sera la même que tout à l'heure, à savoir que cette affirmation des droits territoriaux est indifférente dans la phase actuelle que nous poursuivons. C'est ce qui a déjà été indiqué dans notre Réponse, pages 1637 à 1641.

D'après la Suisse, en constituant les zones, les traités de 1815 et de 1816 lui auraient conféré des droits territoriaux, c'est-à-dire des droits définitifs, à l'abri des effets juridiques éventuels du changement des circonstances.

La Suisse part d'une formule qu'elle emprunte à votre ordonnance du 19 août 1929 et où vous énoncez que « la zone de Gex fait partie d'un règlement territorial en faveur de la Suisse ». Les Observations suisses étendent démesurément l'expression dont vous vous êtes servis, en affirmant que « ce qui, à cet égard, est vrai pour la zone de Gex, l'est évidemment aussi pour la zone sarde ». On a donc conféré à la Suisse, en ce qui concerne les zones, des droits territoriaux, c'est-à-dire — c'est l'expression par laquelle la Suisse veut nous impressionner et, en quelque sorte, limiter dans la mission de la Cour les pouvoirs de l'arbitre — des droits définitifs dégagés de toutes les vicissitudes qui peuvent éventuellement atteindre une relation simplement conventionnelle et, notamment, la mettre à l'abri des effets juridiques éventuels du changement des circonstances.

Je réponds que la nature d'un droit ne saurait se déduire des seules circonstances dans lesquelles il est né. Vous avez dit, dans votre ordonnance, que la création des zones franches faisait partie d'un règlement territorial concernant la Suisse. De cela, la Suisse prétend déduire la nature du droit lui-même. Il me paraît qu'il y a là un abus de raisonnement manifeste.

Pour justifier ce passage d'une formule à l'autre, d'une idée à l'autre, pour justifier en somme la naissance de ces droits territoriaux, il n'y a rien dans les écritures suisses, sinon cette affirmation répétée deux fois, mais que n'accompagne aucune preuve, que seuls des droits de ce genre pouvaient répondre au but que poursuivaient les Puissances signataires des traités de 1815 et de 1816, et qui était de régler le statut territorial de la Suisse par rapport à la France et à la Sardaigne.

Cette explication est bien sommaire, si l'on considère que la mesure était avant tout d'ordre économique et douanier. Et c'est ce critère, dont paraît se contenter bien facilement le Gouvernement suisse, qui étendrait démesurément la catégorie des droits territoriaux.

Mais je ne chercherai pas chicane à la Suisse sur le laconisme avec lequel elle défend une appréciation pourtant si grave et si contestée en matière de droit international. La vérité, c'est qu'elle a compris, comme nous-mêmes, que ce débat n'avait plus d'objet dans la phase actuelle de la procédure par rapport à la mission actuelle de la Cour telle que la définit le compromis. Droits territoriaux, servitudes territoriales internationales: c'est fini, heureusement, de plaider sur tout cela; car c'est un des points les plus controversés et les plus complexes du droit international; c'est fini, car la nature du droit est indifférente dans le débat actuel.

Je m'excuse auprès de la Cour de revenir toujours au même raisonnement; mais je dis toujours la même chose parce que

la Suisse dit toujours la même chose, et je suis obligé de la ramener toujours à ce que dit le compromis.

La Cour a une mission toute spéciale, qui lui est attribuée par l'article 2 du compromis : elle doit régler le régime des territoires en cause en tenant compte des circonstances actuelles ; cela implique qu'à dater de l'arrêt de la Cour, les anciennes stipulations seront remplacées par les dispositions arrêtées par la Cour. De même, la Cour, dans son ordonnance, disait expressément — j'ai donné lecture hier de cette citation — que l'accord prévu par cette ordonnance, s'il était conclu, serait substitué aux stipulations des anciens traités.

La Cour est chargée de remplacer par un arrêt nouveau les anciennes stipulations ; cet arrêt sera basé sur les nécessités présentes ; il pourra ressembler ou non aux stipulations anciennes, selon ce que la Cour aura jugé opportun.

Je veux bien : la Cour n'avait pas à se prononcer sur tout ce qui a été plaidé, sur cette controverse de droit international ; la Cour, dans son ordonnance, s'est limitée à ce fait que l'article 435 du Traité de Versailles n'était pas opposable à la Suisse du fait du non-acquiescement de la Suisse. J'admets que vous auriez eu gain de cause sur tout ceci, que vous auriez un droit territorial, que ce droit territorial aurait les conséquences éternelles dont prétend se prévaloir la Suisse. On peut toujours renoncer à se prévaloir d'un droit en signant avec nous le compromis sans réserve et sans autre limite que celle que j'ai analysée ce matin.

Si la Suisse n'a pas renoncé à son droit, elle a du moins renoncé à soustraire au pouvoir d'appréciation de la Cour les modifications à apporter à ce droit par un régime nouveau auquel il n'a pas été fixé de limites ; c'est la même argumentation que j'ai développée dans toute la première partie de ma plaidoirie, lorsqu'il s'est agi de déterminer la mission de la Cour. Ainsi, nous nous trouvons ramenés à ce que nous disions au début, à ce même point de vue qui domine ce débat et qui est celui du pouvoir — je ne dis pas illimité, puisque ce matin nous lui avons trouvé des limites et une directive — mais du pouvoir d'appréciation de la Cour auquel on ne peut rien soustraire sous prétexte qu'en droit international le droit qu'on soustrait aurait un certain caractère qui le rendrait absolument intangible, éternel et soustrait à toutes les vicissitudes du temps et des circonstances. Donc, cette quatrième objection écartée, non pas en entrant dans la discussion de la nature du droit de la Suisse et de son caractère territorial ou non, mais beaucoup plus simplement parce que le compromis d'arbitrage vous a délégué des pouvoirs qui ne peuvent pas être limités en leur opposant la nature des droits dont on se prévaut, il reste bien des circonstances qui se dégagent de la comparaison historique que j'ai faite entre 1815 et le

régime actuel. Il reste les trois circonstances actuelles que j'ai analysées ; il s'agit de savoir maintenant — ce sera la dernière partie de ma plaidoirie — lequel des deux systèmes proposés, par la France ou par la Suisse, répond le mieux aux circonstances ainsi analysées.

[*Séance publique du 25 octobre 1930, matin.*]

Monsieur le Président, Messieurs, dans un débat d'ordre juridique, les Parties rédigent des conclusions, sous forme d'attendus, de considérants, tendant à préciser, pour la juridiction devant laquelle elles se trouvent, quelle est leur pensée et comment elles envisagent la décision à intervenir.

Dans un débat comme celui-ci, débat d'ordre arbitral, — arbitrage extrêmement vaste, ainsi que je l'ai montré, — les Parties ne pouvaient préciser leur pensée qu'en soumettant à la Cour le projet de construction, tel qu'elles l'envisageaient.

C'est assez dire qu'au moins en ce qui me concerne, en soumettant à la Cour, comme page dernière de nos Observations, un projet de décision, nous n'avons pas, bien entendu, eu l'inconvenance de prétendre, d'une manière quelconque, dicter à la Cour la décision à intervenir, — pas plus que, dans un débat d'ordre juridique, les conclusions n'emportent cette signification.

Mais, sous cette forme, et comme la Suisse l'a fait de son côté, nous avons précisé notre pensée sur ce qui pourrait être l'issue du débat. C'est dans la comparaison des deux projets qui vous sont ainsi soumis que doit consister la dernière partie de ma plaidoirie. Il s'agira de savoir lequel de ces deux projets répond le mieux aux circonstances actuelles et au changement des circonstances que j'ai analysés hier.

Dans notre projet, nous nous sommes efforcés d'éviter d'une part un abus de précisions alors qu'il appartient à la Cour seule d'apporter ces précisions — si même elle ne juge pas nécessaire de procéder à une expertise, ce dont elle sera juge —, et d'autre part de soumettre à la Cour un exposé trop schématique ; quoique notre intention soit de plaider sur les seuls principes de la construction à établir, nous avons cru devoir apporter quelques détails et quelques précisions pour montrer comment nos principes se conforment aux exigences de la pratique.

Je crois d'ailleurs que, renversant en quelque sorte ce qui serait l'ordre logique, il est préférable que je commence par les objections que nous opposons au projet suisse, car, par ces critiques mêmes, se dégageront les affirmations positives que nous apporterons devant la Cour.

En effet, nous faisons au projet suisse, d'une part, une critique d'ordre général, basée sur ses principes eux-mêmes; d'autre part, prenant chacune des cinq dispositions qui le résument, nous faisons à chacune d'elles des objections sur lesquelles je vais m'expliquer.

Je le dis tout de suite, la critique générale, c'est la partie négative de ma tâche. La critique du projet suisse m'aide à préciser ma propre construction positive. La critique d'ordre général que nous faisons au projet suisse, c'est qu'en partant obstinément du recul du cordon douanier, actuellement sur la frontière politique, du maintien des zones franches, d'une part, il se prive de toute souplesse dans l'adaptation aux circonstances actuelles.

D'autre part, en partant de ce recul du cordon douanier, du maintien des zones, le projet heurte profondément les sentiments de justice, d'équité, d'égalité qui nous animent ici, car il maintient l'inégalité foncière, inadmissible, qui existe dans le régime des zones, et cela surtout que depuis 1849 le bloc douanier suisse s'est organisé.

Seconde critique d'ordre général, que nous faisons au projet lui-même: c'est qu'il n'est en somme qu'un effort nouveau — sincère d'ailleurs, je le reconnais —, qu'une étape nouvelle — intéressante, je me plais à lui rendre cet hommage —, étape, effort plus complets que ce qui avait été tenté jusqu'ici, mais tout de même, seulement une étape nouvelle dans la longue série des négociations auxquelles nous nous sommes épuisés depuis 1849, négociations que j'ai résumées hier, et Dieu sait combien brièvement, en priant la Cour de se reporter sur ce point à nos Observations, — négociations par lesquelles nous nous sommes efforcés, vainement je l'ai montré, d'adapter un régime qui, en droit et en fait, avait en réalité cessé d'exister depuis qu'en 1849 avait été supprimée cette condition initiale, à savoir l'égalité économique et douanière visée par les stipulations de 1815.

Enfin, avant d'arriver à notre troisième objection d'ordre général, qu'il me soit permis de dire que la critique que je viens de faire va directement à l'encontre de l'opinion manifestée par la Suisse dans sa Réponse, surtout lorsque celle-ci prétend faire considérer comme un avantage, comme l'excellence même de son projet, une proposition qui ne constitue en réalité qu'une étape nouvelle dans la longue série des négociations franco-suisse.

Les divers règlements qui se sont succédé depuis 1851 jusqu'en 1908 auraient, selon la Suisse, constitué une adaptation du régime des zones franches aux circonstances nouvelles; et la proposition actuelle du Gouvernement suisse de rendre son cordon douanier perméable aux produits agricoles

et industriels des zones constituerait justement l'aboutissement de toute l'évolution qui s'est produite de 1851 à 1908.

Cette idée doit être chère au Gouvernement suisse, car elle revient à chaque pas dans sa Réponse, aux pages 1786, 1790, 1791, 1796, 1798, 1801, et notamment à la page 1796. A propos du Règlement du 30 juin 1864, la Réponse suisse s'exprime ainsi :

« Ici encore apparaît, par le commun accord de la Suisse et de la France, l'adaptation continue du régime ancien aux circonstances nouvelles. »

Messieurs, l'historique auquel je me suis livré, la comparaison que j'ai faite entre la situation de 1815 et les circonstances nouvelles issues de l'établissement des douanes fédérales en 1849, de la transformation des moyens de transport et des transformations techniques et industrielles, ont montré suffisamment que ce n'est pas dans cet historique et dans le passé qu'il convient de chercher la justification de l'étape nouvelle que constitue la proposition suisse.

Si vraiment, et c'est vrai, le projet suisse ne constitue que la continuation de ce qui s'est fait, qu'un anneau dans la chaîne de longs efforts d'adaptation auxquels on s'est livré de part et d'autre, il est condamné.

Ce qui est acquis par l'historique que j'ai fait passer devant la Cour, par la comparaison à laquelle je me suis livré, c'est que, depuis 1849, depuis l'unité douanière suisse et les transformations sur lesquelles nous nous sommes expliqués, aboutissant les unes et les autres à ce même résultat — rupture de l'unité économique zone-Genève —, les adaptations tentées avec des succès inégaux, mais toujours imparfaits, n'ont jamais donné aux zones l'égalité et les avantages qui existaient dans le régime établi en 1815.

Le régime des zones depuis 1849 n'a été supportable, et quelquefois même aisément supporté par les habitants des zones, que parce que la France a payé chaque fois chaque avantage accordé aux produits des zones, chaque étape de ce rattachement progressif des zones à l'économie française, d'un prix très élevé, très lourd, soit en desserrant son propre cordon douanier, resté en arrière des zones, et en se laissant ainsi envahir, *via* les zones, par les produits suisses, soit au cours des négociations avec la Suisse, et du fait de l'inégalité foncière dans laquelle elle se trouvait, en accordant, sur le terrain douanier, à la Suisse des concessions que, dans sa souveraineté, elle n'aurait certainement pas consenties si elle n'eût été contrainte de ne pas laisser périr les zones, enfermées entre deux murailles, dont la seconde, au moins, n'avait pas été prévue par les traités de 1815.

Non, vraiment, ce n'est pas en invoquant l'histoire de cette adaptation imparfaite et inégale que la Suisse peut prétendre

justifier son système d'après lequel le régime des zones aurait été déjà adapté aux circonstances actuelles.

D'ailleurs, aujourd'hui, cette adaptation nouvelle ne répond plus aux circonstances actuelles; aujourd'hui, accepter le projet suisse, ce ne serait plus compléter l'évolution, mais effectuer un mouvement inverse de ce qui s'est produit. Les zones n'ont pas pu attendre jusqu'après la guerre mondiale l'ouverture du marché genevois: il a fallu vivre; la France n'a pas pu attendre que fût ouvert de nouveau ce marché que l'on nous offre aujourd'hui d'ouvrir d'une manière plus complète. Il a fallu créer des débouchés à l'intérieur du pays, ouvrir davantage les cordons douaniers, créer des lignes de chemins de fer, — par exemple cette ligne de Gex à Divonne, qui a contribué à relier davantage encore les zones à l'économie française.

Aujourd'hui que tout cet effort est accompli, il est vraiment trop tard pour venir, par un nouveau renversement de la situation économique, nous offrir de diriger de nouveau le marché des zones vers la terre de Genève et vers la terre suisse.

C'est d'ailleurs une objection fondamentale que je ferai à ce que je considérerai tout à l'heure comme le point le plus important du projet suisse.

Enfin, Messieurs, dernière objection d'ordre général: tout de même, le projet suisse, cette volonté, quoi qu'il arrive, de ne choisir, de n'accepter comme point de départ que le recul du cordon douanier et le maintien des zones, c'est tout de même faire un peu trop bon marché du Traité de Versailles et de l'article 435.

Nous croyons que l'article 435 mérite davantage; nous ne pouvons pas croire que toutes les Puissances réunies autour des tables de Versailles aient pu proclamer entre elles l'abrogation des zones par la Suisse, parce qu'elles ne les considéraient pas comme conformes aux circonstances actuelles, et que tout cela pourrait rester lettre morte, qu'il pourrait dépendre de la Suisse seule d'empêcher la réalisation de ce qui avait été non seulement déclaré, mais prescrit dans un instrument diplomatique.

Je prends l'article 435 dans le sens où il a été interprété par la Cour.

La Suisse n'a pas donné son acquiescement. Si, au moment même où elles proclamaient entre elles l'abrogation des zones par suite de leur non-conformité aux circonstances actuelles, les Puissances ont invité la France et la Suisse à régler, d'un commun accord, un régime nouveau, elles indiquaient ainsi clairement que ce régime ne devait pas partir de la situation qu'elles venaient de condamner dans un instrument diplomatique. Il est donc certain que la proposition suisse fait trop bon marché de ce qui a constitué une date diplomatique

et historique importante dans l'évolution de la question des zones.

Cela dit, je passe à la critique de chacune des propositions suisses, examinées déjà tout au long de notre Réponse écrite (pp. 1565-1616 et 1678-1682).

Cette critique, elle est significative, car, à propos de chacune des propositions qui constituent le projet suisse, nous allons constater que pèse sur elles ce point de départ dont je viens de dire qu'il ne répondait ni aux faits ni au droit. Nous allons voir la bonne volonté de la Suisse se heurter à l'impossibilité et ne pouvoir que, soit formuler des propositions insuffisantes, inopérantes, qui ne répondent pas aux besoins nouveaux, aux circonstances actuelles, — soit, si la proposition est intéressante, sortir de la compétence de la Cour et toucher à des matières qui ne peuvent faire que l'objet de négociations directes du genre de celle qui malheureusement a échoué par suite du vote suisse en 1921, ou de celle qui a échoué au mois de décembre dernier par la volonté du Gouvernement suisse.

Les propositions suisses sont ainsi conçues :

« 1^o Préciser le tracé de la ligne douanière française définie par l'article premier, chiffre 3, du Traité de Paris du 20 novembre 1815 (zone de Gex).

« 2^o Préciser en le modifiant en faveur de la France, pour tenir compte des considérations présentées par le Gouvernement français sur deux points (la ville d'Annemasse et la voie ferrée Annemasse-Évian), le tracé de la douane définie par l'article 3 du Traité de Turin du 16 mars 1816 (zone sarde avec les zones de Saint-Gingolph et du lac Léman).

« 3^o Préciser, en tenant compte d'un fait postérieur à 1816 — la création des chemins de fer —, les mesures de contrôle que la douane française est fondée à prendre pour éviter la constitution, dans les zones franches, de dépôts destinés à la contrebande, et pour faciliter le trafic entre lesdites zones et l'intérieur de la France.

« 4^o Éviter que, ainsi que la crainte en a été exprimée du côté français, l'existence des zones franches ne puisse nuire à l'avenir au développement économique des régions françaises placées entre le cordon douanier suisse et le cordon douanier français, en permettant à la production agricole et industrielle des zones, à titre permanent et dans toute la mesure équitable, de s'écouler en Suisse, en franchise de tout droit.

« 5^o Faciliter autant que possible la circulation entre la Suisse et les zones et tenir compte de la circulation automobile. »

Je vais, en les prenant successivement, montrer à la Cour, ou bien que ces propositions sont inopérantes, ou bien qu'elles

sortent de sa compétence, aux termes du compromis d'arbitrage.

Les deux premières propositions du projet suisse se réfèrent au tracé même de la ligne douanière, d'abord le tracé de la ligne douanière définie par l'article premier, chiffre 3, du Traité de Paris du 20 novembre 1815.

Le Gouvernement suisse propose tout simplement de placer la ligne de douane française le long de la rive gauche de la Valserine, de sa source jusqu'à son embouchure dans le Rhône et le long de la rive droite de ce fleuve jusqu'à Collogny, de façon que le Pays de Gex se trouve hors de cette ligne, c'est-à-dire que, prenant comme limite la ligne de la Valserine, le Gouvernement suisse propose que le tracé de la limite de la zone franche du Pays de Gex aille au delà de la limite qui avait été tracée par ce même Traité de Paris.

Je fais remarquer à la Cour que cette disposition rentre dans l'une des deux catégories que j'ai tracées ; elle est hors de la compétence de la Cour. La Cour, ainsi que je l'ai fixé lorsque j'ai défini les limites géographiques du compromis, est chargée de statuer sur le régime des territoires qui ont fait l'objet de stipulations dans les Traités de Paris de 1815 ; elle n'est pas chargée d'en tracer les limites, et je crois pouvoir dire, sans manquer au respect profond que j'ai pour elle, qu'elle n'a certainement pas qualité pour augmenter les zones franches. Or, c'est exactement ce à quoi tend la proposition suisse, et je ne puis m'expliquer une pareille proposition que par un malentendu complet qui vient de ce que, en fait et par la volonté seule du Gouvernement français, pour des raisons de commodité dont il était juge, la limite de la zone franche du Pays de Gex va jusqu'à la rivière de la Valserine. Mais cela, c'était à la disposition du Gouvernement français, à la disposition de la France ; le Traité de Paris, les stipulations de 1815 lui imposaient une zone franche qui se limitait au Pays de Gex, et nous allons voir que cela a une signification très précise ; on en fixait la limite à l'ouest du Jura. Il a plu au Gouvernement français, pour des raisons de commodité, de placer ce cordon douanier sur la rive gauche de la Valserine ; on ne peut pas conclure de ce qui a existé par la volonté unilatérale du Gouvernement français qu'il pourrait jamais accepter de voir décider une augmentation de la zone franche. D'ailleurs, le Gouvernement français a toujours fait valoir le droit très net qu'il avait de ne considérer comme zone franche imposée par le Traité que ce qui avait été défini dans le Congrès de Paris. Il est arrivé à plusieurs reprises que des douaniers ont opéré dans la région qui se trouve entre la crête du Jura et la Valserine ; ils ont dressé des procès-verbaux de saisie ; il est même arrivé que des particuliers, induits en erreur par l'emplacement du cordon douanier, ont

engagé des procès ; or, ils ont été déboutés par les juridictions auxquelles ils s'étaient adressés. Pourquoi ? Parce que le Traité de Paris a deux expressions extrêmement nettes qui caractérisent la zone franche du Pays de Gex. Le texte du Traité de Paris dispose que « la ligne de douane française sera placée à l'ouest du Jura, de manière que tout le Pays de Gex se trouve hors de cette ligne » ; il en résulte que le Pays de Gex doit être placé hors de la ligne de douane française. Or, « Pays de Gex » a une signification géographique bien déterminée : cela s'applique seulement à la région comprise entre la crête du Jura, d'une part, le Léman et le Rhône, d'autre part. Ce qui est plus étendu, c'est l'arrondissement de Gex, c'est la circonscription administrative de Gex. Mais ce n'est pas l'expression dont se sont servis les stipulateurs de 1815. S'ils avaient voulu viser l'arrondissement de Gex, ils auraient pu le faire, car il existait ; il avait été créé par la Révolution, maintenu par l'Empire et par la Restauration ; c'était une division administrative de la France ; mais ils n'ont pas dit « arrondissement de Gex », ils ont dit « Pays de Gex », expression qui a une signification géographique extrêmement précise. Au surplus, quand ils ont ajouté que la ligne de douane française serait placée à l'ouest du Jura, il me semble bien que l'ouest et l'est, par rapport à une montagne, se déterminent en considération de la crête, et que c'était la crête du Jura qui fixait la limite de la zone franche et non pas une portion de territoire arbitrairement choisie.

Mes explications n'ont de sens que par rapport à la carte, à la géographie elle-même. Pays de Gex, ouest du Jura, par conséquent, crête du Jura, les limites de la zone franche ont été bien déterminées. Il ne saurait y avoir d'équivoque à cet égard. S'il y en avait, les travaux préparatoires, la correspondance de Pictet-de Rochemont avec son Gouvernement, la dissiperaient tout de suite. Le 11 mai 1814, le Gouvernement genevois invitait Pictet-de Rochemont à réclamer le report de la ligne de douane française sur les sommets du Jura, et, dans une lettre du 23 février 1815, François d'Ivernois insistait sur les avantages que recueillerait la France à porter sa ligne de douane au Jura.

C'est donc un malentendu seul qui peut expliquer la proposition suisse tendant à étendre la servitude des zones franches imposée à la France.

En ce qui concerne la zone sarde, le tracé de la ligne douanière a été défini par l'article 3 du Traité de Turin du 16 mai 1816 ; les Observations suisses proposent de préciser le tracé de la ligne douanière. Il y a donc lieu de distinguer entre la zone de Saint-Gingolph et la zone qui entoure le canton de Genève.

En ce qui concerne la zone de Saint-Gingolph, le Gouvernement français ne peut que renouveler ses réserves. Il conteste que cette zone ait eu un caractère conventionnel ; il persiste à penser que la création de cette zone a un caractère purement unilatéral, et, pour abrégé les instants de la Cour, il renvoie purement et simplement à ses Mémoires dans la première phase de la procédure. Il rappelle seulement que c'est en vertu du Protocole de Paris du 3 novembre 1815, du Traité du 16 mars 1816, du Manifeste de la Chambre des Comptes du 9 septembre 1829, que nous concluons au caractère unilatéral et non conventionnel de la zone de Saint-Gingolph. Si même on admettait le caractère conventionnel de la zone de Saint-Gingolph, il n'en résulterait pas nécessairement qu'elle eût pour limite la ligne tracée par le Manifeste du 9 septembre 1829. Cette ligne a été déterminée par un acte unilatéral du Gouvernement sarde. L'article 3 du Traité de Turin parle d'une ligne qui court le long du lac jusqu'à Meillerie pour continuer la frontière actuelle par le poste le plus voisin de Saint-Gingolph ; si la zone de Saint-Gingolph avait un caractère conventionnel, sa limite conventionnelle ne pourrait être déterminée que par une ligne réunissant les points indiqués par le Traité.

En ce qui concerne la zone sarde, dans le voisinage du canton de Genève, le Gouvernement suisse propose d'exclure de la zone la ville d'Annemasse et sa banlieue immédiate et la ligne Annemasse-Évian.

Je me permets de replacer sous les yeux de la Cour mon observation essentielle, à savoir que, d'après le compromis, il était entendu que la Cour ne statuerait que sur les territoires ayant fait l'objet des stipulations de 1815.

La troisième proposition du projet suisse concerne l'extension à la zone de Gex du droit appartenant à la France en vertu du Traité de Turin de prendre des mesures contre la contrebande.

Nous remercions la Suisse d'essayer de nous faciliter la lutte contre la contrebande, car celle-ci a été une des rançons les plus lourdes de l'existence des zones franches. Nous discuterons tout à l'heure très brièvement de l'opinion des populations des zones sur les zones elles-mêmes ; des opinions diverses ont pu être émises à leur sujet ; ce qui est en tout cas certain, c'est que les contrebandiers sont partisans des zones.

Mais le Traité de Paris ne nous a jamais interdit de prendre des mesures pour lutter contre la contrebande. A cet égard, on a prévu l'exercice de pouvoirs de police qui n'ont jamais cessé d'appartenir à la France, et, en fait, l'activité des commissaires et vérificateurs dans la zone n'a jamais donné lieu à aucune protestation de la part du Gouvernement suisse,

qui est trop respectueux des lois pour n'en pas faciliter chez nous la répression. En fait, si du point de vue pratique l'offre de la Suisse peut amener certaines améliorations, elle ne constitue pas, en droit, une adaptation véritable du régime des zones.

Dans le même ordre d'idées, la Suisse tient compte, dit-elle, de la création des chemins de fer depuis 1816. Rien que dans le choix de cette petite date, il y a évidemment une argumentation tendancieuse, que j'aperçois bien ; on veut dire que les transformations survenues et qui ont modifié les circonstances ne datent pas de 1849 mais de l'établissement des stipulations de 1815. Il n'y a qu'un malheur : c'est que les chemins de fer n'ont pas été créés en 1816, ni même dans les années qui ont suivi immédiatement 1816. Je me rappelle certaines gravures représentant le chemin de fer de Paris à Saint-Germain à l'époque où, avant de monter en wagon, on faisait son testament. La politique ferroviaire, le développement des chemins de fer, ont pu influencer sur le régime des zones et de Genève, mais la création des chemins de fer est postérieure à 1849 : elle date de la seconde moitié du XIX^{me} siècle.

La Suisse nous offre l'ouverture d'un bureau de douane français dans les gares de chemins de fer se trouvant dans la zone. Cette commodité n'est certainement pas négligeable, mais elle nous appartient. L'activité des bureaux de douane dans les gares de chemins de fer se trouvant dans la zone ne nous a jamais été contestée, pas plus qu'il ne nous a été contesté, à l'intérieur de la zone, d'opérer des vérifications ; c'est le cordon douanier et l'emplacement du cordon douanier qui ont caractérisé les zones. Ici encore, on n'est pas en présence d'une véritable concession de la part du Gouvernement suisse. Je ne dis pas cela pour diminuer la portée pratique de son offre ; je dis que, sur le terrain du droit arbitral où nous nous plaçons, cela ne constitue pas l'effort d'adaptation aux circonstances actuelles.

D'autre part, la Suisse nous offre l'ouverture d'un bureau de douane français à Genève-Cornavin. Ici, au contraire, concession indiscutable que ne comportait certainement pas le régime antérieur. Un bureau de douane français en plein territoire suisse ! Nous rendons hommage à l'initiative de la Suisse, mais on reconnaîtra qu'un bureau de douane à Genève-Cornavin est aussi commode pour la Suisse que pour la France, car la Suisse et la France ont un égal intérêt à faciliter la rapidité des échanges et des relations ferroviaires. C'est là une concession importante qui nous permet peut-être de dire à la Suisse : Mais pourquoi vous arrêtez-vous là ? Comment ! vous reconnaissez par cette offre, — que très certainement nous aurions pu examiner si nos négociations de décembre dernier ne s'étaient pas arrêtées si vite et si M. Borel n'avait

pas eu un tel souci de ne pas prolonger l'hospitalité dont nos délégués étaient cependant très heureux de profiter, — vous reconnaissez l'utilité de la juxtaposition de bureaux de douane en pleine Suisse, en plein canton de Genève, au centre de la ville de Genève; vous reconnaissez que la juxtaposition de ces bureaux de douane facilitera les échanges; pourquoi ne pas faire la même offre en ce qui concerne les routes? Faites donc un petit geste de plus, car les échanges douaniers sur les routes franco-suissees sont moins considérables que ceux qui ont lieu à la gare même de Genève-Cornavin. Puisque vous estimez qu'il est possible que douaniers français et douaniers suisses vivent côte à côte, en bons camarades, à la gare de Genève-Cornavin, il sera également possible d'installer des postes de douaniers sur les routes, sur les belles routes qui relient la Suisse à la France et sur lesquelles on évoque le manteau romantique de Byron et de Shelley. Cette proposition rentre dans la catégorie des mesures très intéressantes proposées par la Suisse, mais ces mesures ne sont pas de la compétence de la Cour; la Cour est chargée par le compromis de statuer sur le régime du territoire des zones; elle n'a pas qualité pour décider qu'un bureau de douane franco-suisse pourra être installé à la gare de Genève-Cornavin; ces questions rentrent dans l'ordre des négociations directes.

D'ailleurs, la Suisse, même quand elle offre, reste prudente; et à ses concessions tantôt inopérantes, tantôt hors de la compétence de la Cour, le Gouvernement suisse joint une prétention, celle-là tout à fait inadmissible pour nous: le Gouvernement suisse voudrait que désormais l'exonération provenant du recul du cordon douanier français s'appliquât non seulement aux droits de douane, mais aux taxes quelconques relativement aux importations suisses dans la zone franche. Or, la compétence de la Cour ne s'applique pas à cette catégorie de propositions. La Cour, je l'ai dit, a le plus large pouvoir d'appréciation dans l'ordre douanier; en matière de taxes fiscales, il est bien certain que le compromis ne lui délègue aucun pouvoir, car cela n'a même pas fait l'objet de nos discussions: c'est la question douanière qui seule est en cause. Qu'il y ait des points de contact inévitables entre les taxes fiscales et douanières, nous le reconnaissons; qu'il y ait des contestations possibles et qu'on cherche à concilier les différences d'interprétation entre les gabelous et les agents du fisc, nous sommes d'accord; mais la Cour n'a aucune compétence pour rendre une sentence concernant la matière fiscale.

J'ai dit tout à l'heure qu'on avait envisagé des mesures destinées à permettre l'écoulement en Suisse de la production des zones. On est ici en présence d'un effort réel pour tenir compte des circonstances. Malheureusement, je ne veux pas

dire qu'il s'agisse ici de ce que l'article 435, le compromis et l'ordonnance de la Cour appellent les circonstances actuelles. La proposition suisse reconnaît que les circonstances actuelles imposent d'assurer à la zone une réciprocité des avantages économiques découlant pour la Suisse du recul du cordon douanier autour de Genève. C'est la reconnaissance du changement des circonstances caractérisé surtout par l'établissement de douanes fédérales. La Suisse, par cette proposition importante, par cette affirmation primordiale, reconnaît qu'il y a eu changement de circonstances et qu'il s'agit d'établir au projet de la France la réciprocité des avantages économiques découlant pour elle du recul du cordon douanier autour de Genève. Malheureusement, c'est une justice tardive, c'est la reconnaissance des circonstances qui existaient quand nous demandions cette réciprocité en 1851, 1852 et 1853; c'est ce qu'on nous refusait alors. Je ne récrimine pas; ce n'est pas la rancune qui me fait dire que cette offre est inopérante. Il s'agit aujourd'hui de prendre en considération les circonstances actuelles, — ne disons pas celles d'aujourd'hui, puisqu'il y a eu à ce sujet une petite contestation sur ce point entre nous, — disons celles du Traité de Versailles de 1919 et celles antérieures au Traité de Versailles. La proposition suisse d'aujourd'hui nous eût comblés en 1851-1853; il y avait alors près d'un demi-siècle d'habitudes, d'adaptation du commerce des zones avec Genève, mais aujourd'hui! J'ai analysé hier les changements qui sont survenus et qui résultent du fait que, le marché de Genève ayant été fermé en partie, pendant trois quarts de siècle — on le reconnaît, puisqu'on offre aujourd'hui de l'ouvrir —, il était fatal que les zones cherchassent leur débouché ou sur place, ou en France, que la France desserrât son cordon douanier; il était fatal que la France, par l'ouverture de lignes de chemins de fer, se préoccupât de venir en aide au commerce des zones; aujourd'hui, le seul desserrement du cordon douanier genevois ne suffit plus. La grande question d'aujourd'hui, — je ne dis pas la seule, — la grande, la véritable question, c'est de faire tomber la barrière douanière qui existe entre la zone et la France, puisque, du fait de l'établissement des douanes fédérales et du refus d'une réciprocité qu'on nous offre seulement aujourd'hui, les produits des zones ont pu connaître le chemin de la France mieux qu'ils ne connaissent maintenant le chemin de Genève.

D'ailleurs, étant donné — et c'est là où se marque bien la faiblesse initiale de la thèse adverse —, étant donné que la proposition suisse part du recul du cordon douanier et du maintien des zones, elle est obligée, même dans ses efforts de bonne volonté, de les présenter insuffisants ou, par les conditions auxquelles elle les subordonne, de créer des entraves

qui se retourneraient contre le but même qu'elle poursuit. Maintenant un cordon douanier à l'intérieur de la France derrière les zones, même quand le marché genevois offre de se desserrer, la Suisse est obligée de recourir à des contingents, à des contrôles dont je n'ai pas besoin de dire les inconvénients graves, puisqu'ils figurent tout au long de la publication des Comités suisses, décrits avec la vigueur de fond et de forme que savent mettre les auteurs de ces mémoires.

Or, la Suisse, qui ne distingue pas — et j'insiste beaucoup là-dessus — entre les produits agricoles et les autres, qui soumet tous les produits sans exception au contingentement, fait ainsi peser sur toutes les exportations qui peuvent présentement s'effectuer des zones vers Genève le poids le plus lourd et entrave en même temps leur production future. Un contingentement implique toujours une certaine durée pendant laquelle règne le contingentement fixé. La Suisse n'a prévu, pour sa révision, qu'une durée de dix années. Dix années, alors qu'il s'agit des produits de l'agriculture qui changent, peut-on dire, chaque année ! Vous voyez quelle gêne nouvelle en résulterait pour les produits des zones.

Messieurs, j'insiste sur ce point, car ma critique du projet suisse m'amène ainsi à poser les bases positives de notre construction : je ne reproche pas à la Suisse d'avoir, par ces contingents, par ces contrôles, par cette période trop longue de dix années pour la révision, cherché à reprendre d'une main ce qu'elle donne de l'autre et à entraver la production des zones. Je dis qu'elle y est acculée par le fait qu'elle veut maintenir le système archaïque, illogique et injuste, d'un cordon douanier qui ne correspond pas à la frontière politique et qui reste en arrière de cette frontière alors que le cordon douanier de l'autre pays reste en avant.

Messieurs, la dernière proposition suisse se réfère à un ordre d'idées extrêmement intéressant. Je ne veux pas faire la psychologie de mes adversaires, mais j'imagine que, dans la grande passion qui anime une partie des habitants de Genève sur la question des zones, entrent les facilités de la circulation. J'ai déjà dit qu'en 1815 les zones avaient été pour Genève son grenier, son verger, son potager. J'ai dit ensuite que ce n'était plus aujourd'hui le cas, que l'industrie et les chemins de fer avaient changé tout cela.

En revanche, l'automobile et les facilités de circulation ont fait des zones la banlieue de Genève. Nous en sommes très heureux. Certes, il est désagréable, quand on se promène dans sa banlieue, d'avoir à passer par divers cordons douaniers, à subir des vérifications, etc. Sans doute l'inconvénient est-il le même pour les habitants des zones qui viennent à Genève, mais je reconnais volontiers que Genève, étant une ville populeuse, se sert des routes, des automobiles, des moyens de circulation

plus que les habitants des zones. Il est donc naturel que, dans ses propositions, la Suisse en ait formulé une relative à la circulation ; elle propose :

« 1^o D'exonérer tous les véhicules, chevaux, et autres bêtes de somme, de la taxe de circulation, de supprimer toute mesure de police susceptible d'entraver la libre circulation dans les zones. »

Cela est très désirable. Mais cela, encore, est du ressort d'un accord particulier, d'une négociation directe. Le compromis ne porte que sur le régime douanier proprement dit ; il ne porte pas sur les questions de circulation. Et, dans la mesure d'ailleurs indiscutable où le régime douanier et surtout la position du cordon douanier influent sur la circulation, la proposition suisse — étant hors de la compétence de la Cour — est inopérante.

C'est seulement la juxtaposition des cordons douaniers qui apportera des facilités à la circulation. Tant que le cordon douanier français sera derrière les zones, la circulation sera compliquée. Car vous n'imaginez tout de même pas que la France ne maintiendra pas à sa frontière politique un cordon de police ! Nous vivons dans des temps où la police est nécessaire aux frontières, je ne dis pas vis-à-vis de la Suisse, mais vis-à-vis de tous ceux qui traversent la Suisse pour venir chez nous. Par conséquent, de toutes manières, la France aura à la frontière un cordon de police, et, pour les promeneurs genevois, il y aura le cordon douanier genevois, le cordon de police français, et dix kilomètres plus loin le cordon douanier français. Vous ne sortirez pas des difficultés de la circulation si vous n'arrivez pas à ce qui est l'essence, le fond, le principe initial de la proposition française à laquelle j'arrive : rapprocher les douanes, juxtaposer nos cordons douaniers.

Messieurs, j'avais raison de dire tout à l'heure que ma critique du projet suisse me servirait en même temps à poser les bases du projet de construction que vous propose le Gouvernement français. Car je suis arrivé à démontrer que la faiblesse initiale de la proposition suisse était de ne pas partir de ce qui était la nécessité présente et la conformité aux circonstances actuelles : à savoir, la juxtaposition des cordons douaniers.

Or, la juxtaposition des cordons douaniers est la caractéristique de ce que la France vous propose. Quand je dis que la juxtaposition des cordons douaniers est la caractéristique de notre projet, cela n'est pas tout à fait exact ; c'est l'une des deux caractéristiques de ce projet, car il y en a une autre qui, elle, est presque tout entière en faveur de Genève, à savoir que la juxtaposition des cordons douaniers, en rétablissant l'égalité, ne devienne cependant pas préjudiciable aux

intérêts de Genève et que par conséquent le cordon français, étant ainsi rapproché du cordon suisse, soit rendu aussi perméable qu'il est possible, tant à l'entrée des produits des zones en Suisse qu'à l'entrée des produits genevois dans les zones. Juxtaposition, perméabilité, tels sont les deux traits essentiels de notre proposition.

Pourquoi la juxtaposition ? Parce que, comme l'ont indiqué les Observations françaises, pages 688-689, avant tout, c'est le seul moyen moderne d'assurer la facilité et la rapidité des échanges, et de la circulation des personnes et des produits. Cela est si vrai que c'est seulement par la juxtaposition des cordons douaniers qu'on résoudra la question de la circulation, qui tient tellement à cœur aux Genevois, et qu'on la résoudra mieux que par n'importe laquelle des autres mesures qui pourraient être proposées. Ensuite, la juxtaposition répond à la préoccupation de rétablir l'égalité, l'équilibre rompu en 1849, et tient compte du changement des circonstances que j'ai analysé hier.

Pour cela, il n'y a que deux moyens. En 1815, le cordon douanier français est reculé derrière les zones parce que le négociateur genevois fait valoir très justement qu'il n'y a pas de douanes à Genève. Mais, le jour où des douanes ont été installées à Genève, où l'unité fédérale a été réalisée, où le bloc douanier suisse s'est constitué aux frontières du canton de Genève, pour rétablir l'équilibre en face de la Suisse il n'y avait que deux moyens.

Le premier eût consisté à reculer le cordon douanier suisse, à remettre la douane à Versoix, faire de Genève un port-franc. Si je me sers de l'expression « port-franc », c'est parce que cette idée a pris à certains moments consistance ; par deux fois, comme l'ont indiqué les Observations françaises, pages 710-713, la Chambre de commerce genevoise, en 1877 et plus récemment, a été saisie de projets concernant « Genève, port-franc ». Genève aurait eu ses douanes reculées à l'instar du cordon douanier français reculé derrière les zones. Mais, par deux fois, la Chambre de commerce genevoise a rejeté ces propositions ; elle les a rejetées pour des raisons péremptoires, éloquentes en leur patriotisme genevois, que je mets sous les yeux de la Cour, car ce sont exactement les raisons que la France oppose à la Suisse pour ne pas reculer de nouveau son cordon douanier. Selon la Chambre de commerce, « la création d'une zone franche à Genève amènerait la ruine de l'industrie genevoise, qui se trouverait ainsi séparée par un cordon de douane de son débouché naturel, la Suisse ; et, par industrie, il faut entendre non seulement la grosse industrie, mais encore nombre de métiers divers tels que la menuiserie, la serrurerie, etc. ». « Dans le cours de cette discussion », ajoute-t-elle, « les partisans du canton de Genève port-franc ont fait

miroiter l'idée que l'on pourrait, comme des zones actuelles, expédier tout librement en Suisse sans aucune entrave de douanes. Nous les renvoyons au règlement des douanes françaises à l'égard des zones neutralisées, dont nous donnons le texte ci-après, pris à une source officielle. Le canton de Genève rencontrerait, dans ses rapports d'affaires commerciales et industrielles avec ses confédérés, les mêmes difficultés ; il viendrait se heurter contre la même muraille de Chine en sortant de la zone genevoise pour franchir la douane suisse que les zones neutralisées françaises lorsqu'elles veulent franchir la ligne des douanes françaises. » Enfin, au point de vue politique, la Chambre de commerce faisait observer que « l'attitude des députés genevois serait très embarrassée lors de la discussion des questions comme celle des péages, qui se trouveraient en opposition directe avec les intérêts économiques de la région ». Et, reprenant cette même idée, d'un sens patriotique si juste, le 17 mars dernier, à la suite d'une propagande nouvelle en faveur de Genève port-franc, la Chambre de commerce a rejeté de nouveau ce projet pour des raisons semblables ; elle disait ceci, dont nous réclavons à notre tour le bénéfice :

« Au point de vue politique, la Chambre de commerce n'estime pas que le projet soit plus viable qu'il ne l'est économiquement ; il ne s'agit pas pour elle de savoir si l'absence de douanier rend plus ou moins patriote ; il s'agit tout simplement du principe qui est à la base du pacte suisse : la communauté de l'effort pour la prospérité commune. »

Lorsque la Suisse nous demande aujourd'hui de reculer de nouveau notre cordon douanier, nous lui opposons les mêmes raisons péremptoires et patriotiques par lesquelles la Chambre de commerce de Genève, par deux fois, a rejeté l'idée de Genève port-franc et du cordon douanier suisse derrière Genève.

C'était cependant l'un des deux seuls moyens de rétablir l'égalité rompue en 1849. L'autre moyen, c'est celui que nous proposons : les douanes aux frontières, la juxtaposition des cordons douaniers. Ce n'est pas par goût de la symétrie et de l'alignement ; c'est parce que, dans les circonstances actuelles, la douane suisse étant à sa frontière et y restant de par la volonté de Genève, la douane française également à la frontière est nécessaire, à la fois pour la conservation du marché local des zones et pour la libre exportation des produits des zones en territoire français, comme pour leur libre approvisionnement en territoire français.

A cet égard, je retrouve ici les points de fait, les statistiques, les chiffres posés hier dans mon historique : Le développement considérable du marché local des zones tient au confort qui s'est répandu dans les campagnes et qui fait que l'on consomme sur place beaucoup plus de produits que

l'on n'en consommait avant ; cela tient au commencement d'industrialisation des zones, en tout cas à la permanence de leur commerce. Ce marché local absorbe à l'heure actuelle — j'ai déjà cité le chiffre — 50 % des produits des zones ; il a besoin d'être protégé. Aujourd'hui — car c'est l'image géographique qu'il faut avoir sans cesse sous les yeux quand on suit ce débat —, les zones franches n'ont plus en face d'elles Genève ; elles ont tout le bloc douanier suisse ; elles ont besoin d'être protégées. Lorsque les écritures suisses nous faisaient dire que nous redoutions pour l'agriculture des zones la concurrence de l'agriculture genevoise, elles forçaient notre pensée. Ce n'est pas en effet l'agriculture genevoise qui est en face de nous ; c'est l'agriculture suisse tout entière ; avec l'admirable esprit industriel de la Suisse, ses coopératives, sa faculté d'adaptation aux progrès modernes, l'agriculture suisse est une concurrence sérieuse. Pour que les agriculteurs des zones puissent vendre dans les zones dans la proportion de 50 % du marché local, il faut que les zones soient prospères, il faut qu'il y ait du commerce, de l'industrie, des consommateurs ; il faut donc que l'industrie et le commerce soient également protégés comme tout le reste de la nation, la nation solidaire dans la communauté de l'effort, comme le disait si justement tout à l'heure, en ces termes sobres et dignes dont savent se servir les Genevois, la Chambre de commerce de Genève.

Le cordon douanier à la frontière française, également pour protéger, pour maintenir cette exportation des zones vers la France, que la France a été obligée de favoriser en desserrant son cordon douanier, mais avec tous les inconvénients, tous les périls sur lesquels je suis déjà revenu à plusieurs reprises et qui me permettent en ce moment de répondre à cette objection de la Suisse, objection qui est presque de l'ironie à notre égard et qui consiste à dire : il dépend de vous de desserrer le cordon douanier et, par suite, de faciliter les exportations des zones vers la France. Je ne puis que rappeler ici, Messieurs, que desserrer le cordon douanier pour les zones, c'est en même temps le desserrer pour les produits de la Suisse tout entière.

Mais j'ai hâte d'arriver à l'autre trait de notre projet, parce que celui-là est destiné à donner à Genève tous les apaisements que nous désirons lui donner.

Quand on parle de barrière douanière, il ne faut pas oublier qu'une barrière a des barreaux, et que l'on peut traverser une barrière en passant entre ces barreaux. Or, la conception du projet français, c'est qu'une fois le cordon douanier maintenu définitivement à la frontière, de par votre décision, celui-ci s'ouvrira aussi largement que pourront le désirer les

deux Parties, tant pour ces produits des zones, dont Genève a encore besoin dans une proportion d'ailleurs bien réduite depuis 1815, pour sa consommation et son ravitaillement, qu'aux produits de Genève dans les zones, qui représentent en effet pour elle un débouché, et qu'il est équitable de ne pas le lui enlever.

Comment concevons-nous cette perméabilité ? Je donne les grands traits du système, sans entrer dans les détails, que vous trouverez tout au long, d'ailleurs, dans nos Observations.

Pour ce qui concerne les produits des exploitations agricoles et forestières, c'est le système des zones frontalières. Ah ! ce n'est pas la même chose que le système des zones franches ; celui-là, c'est la justice, parce que c'est la réciprocité ; d'ailleurs, je préche un converti, car la Suisse a su admirablement en user en concluant des accords de ce genre dont la zone d'application s'étend de l'un et de l'autre côté de la frontière.

Pour tous les produits agricoles et forestiers, nous concevons donc le système des zones frontalières ; les chefs des exploitations agricoles ou forestières seraient autorisés à introduire leurs produits en franchise d'une zone frontalière à l'autre, moyennant la déclaration annuelle de ce que, chaque année, ils comptent pouvoir exporter, et de ce qui répond aux besoins de leur production.

Pourquoi ce mode de contrôle et de déclaration désigné, en matière fiscale et douanière, sous le nom de « déclaration fondamentale », au lieu du contrôle direct qui consiste dans l'obligation pour l'importateur de produire à la douane un certificat d'origine ? C'est pour répondre aux désirs et aux besoins de la Suisse, pour tenir compte des objections qui nous ont été adressées au sujet du contrôle direct auquel on avait pu songer à un moment, que nous avons pris ce système indirect de contrôle, moins précis mais moins vexatoire, qui consiste pour la douane non plus à vérifier les produits d'après leur origine, mais simplement à prendre chaque année une vue d'ensemble sur les quantités approximatives des produits des diverses exploitations agricoles ou forestières qui seront appelés à profiter des facilités du régime frontalier.

C'est là un système que pratique la Confédération suisse : elle aurait mauvaise grâce à y faire objection ; c'est un système qui a été pratiqué pour les importations des zones en territoire assujetti ; c'est celui de l'Accord frontalier franco-allemand du 25 avril 1925 ; c'est celui du Règlement des douanes suisses du 10 juillet 1926, en matière de trafic rural et de frontière.

J'entends l'objection ; j'ai le dos tourné, mais je crois voir sourire mon adversaire... : *tu quoque*. Nous avons opposé

à la proposition suisse l'inconvénient des contingentements et des contrôles ; nous avons relaté la vigueur avec laquelle, selon leur habitude, les auteurs des publications suisses pour le maintien des zones protestaient contre ces contingentements... : « Vous y venez donc, vous aussi, au contingentement, vous y êtes forcés ! », objecte mon contradicteur.

Pardon ! Dans la proposition suisse que j'ai critiquée tout à l'heure, les contingentements portaient sur la totalité des produits, y compris les produits agricoles et forestiers ; il est bien certain que, quel que soit dans l'affaire l'intérêt réel du commerce et de l'industrie, ce sont certainement les produits agricoles et forestiers qui présentent la plus grande importance. Or, dans notre projet, le régime applicable aux produits agricoles n'est pas le régime du contingentement : c'est le régime frontalier, avec le système de la déclaration fondamentale.

J'ai montré ensuite qu'en évitant le certificat d'origine, qui est précisément la cause des principales difficultés, qui accentue le caractère vexatoire du système, nous évitions la plupart des inconvénients que nous avons reprochés tout à l'heure à la proposition suisse.

Le contingentement, dans notre système, nous le maintenons uniquement pour les produits des établissements industriels et commerciaux. On peut avoir un régime frontalier extrêmement souple, lorsqu'il s'agit des produits agricoles ; on peut demander au chef d'une exploitation agricole de faire la déclaration de la quantité approximative qui devra faire l'objet de la franchise douanière ; il est certain que cela n'est pas possible pour les établissements industriels et commerciaux ; en fait, ils sont presque toujours exclus des régimes frontaliers, en raison des difficultés que présente le contrôle de l'origine de leurs produits. Il faut donc bien leur appliquer le système des contingentements ; mais celui-ci, dans notre proposition, est limité à l'industrie et au commerce ; il laisse de côté l'agriculture qui, je le répète, est l'objet principal des préoccupations de Genève et des zones.

En outre, — trait qu'il ne faut pas oublier pour le cas où l'on serait tenté de m'opposer la critique que je faisais tout à l'heure aux contingentements proposés par la Suisse, — j'ajoute que ces contingentements sont beaucoup plus graves lorsqu'ils s'appliquent des deux côtés, ce qui serait le cas selon le système suisse.

Le vice initial du système suisse, c'est qu'il recule la douane française d'un côté, alors qu'il maintient sa propre douane de l'autre ; il continue d'enfermer les zones entre deux barrières douanières ; ces barrières ont beau avoir des barreaux, on a beau passer à travers, il n'en est pas moins vrai qu'il y en a deux, des deux côtés, dans tous les sens,

et que pour passer à travers les barreaux des barrières, il faut, des deux côtés, des contingentements.

Alors, marché principal, marché accessoire, marché du côté français, marché du côté suisse, sont, dans le système suisse, en ce qui concerne les zones, également gênés, entravés, par les contingentements inévitables.

Dans notre système, au contraire, les deux pays sont placés sur un pied d'égalité pour l'industrie et pour le commerce, — puisque aussi bien l'agriculture n'est pas soumise au régime des contingentements ; il réduit au minimum l'ennui, la gêne du contingentement. Et ces contingentements ne s'appliquent qu'aux produits du marché qui est en face des zones du côté de la Suisse ; pour tout le marché qui reste derrière les zones, du côté de la France, le marché de leur propre pays, il est libre, puisqu'il n'y a plus de cordon douanier entre les zones et la France.

Voilà ce qui me permet de répondre à une critique que la Suisse n'aurait pas manqué de m'opposer.

Je n'entre pas dans le détail des contingentements en ce qui concerne l'industrie et le commerce ; notre système distingue, bien entendu, les achats en gros, les achats au détail, les approvisionnements de marchés ou de clientèles que présente un système mixte... Nos Observations françaises, insérées aux pages 658 à 662, fourniront à la Cour, sur ce point, toutes les explications désirables.

Autre trait : ces contingentements, ces concessions si larges faites à la Suisse, que nous sommes prêts à faire plus larges encore, s'il le faut, pourvu que les principes de justice, d'équité et d'adaptation aux circonstances actuelles soient sauvegardés, — ces contingentements, comment les concevons-nous ?

Sur la base de l'année 1913, c'est-à-dire de l'année qui fut la dernière année normale avant la guerre. Et nous allons voir, lorsque je l'examinerai, pour terminer, quel était le fait exact de l'avance du cordon douanier, de la juxtaposition qui existe actuellement. Je dirai à quel point, depuis 1913, avaient baissé les rapports commerciaux entre la Suisse et les zones.

Nous prenons la dernière année normale d'avant-guerre, celle dont M. Paul Pictet déclarait qu'elle avait été le plus favorable au commerce de Genève avec les zones. Notre contingentement, — dont nous réduisons les inconvénients au minimum puisque nous ne l'appliquons qu'à l'industrie et au commerce, et que nous laissons toute l'agriculture en dehors, — ce contingentement, nous le calculons par rapport à la situation de la Suisse dans l'année qui lui est le plus favorable.

Enfin, une commission mixte sera chargée de reviser, s'il y a lieu, les modalités d'application et de statuer sur les

difficultés. A cet égard, et pour en finir sur cet exposé extrêmement schématique du projet français, — mais ce sont les principes qui m'importent, j'y insiste, — je signale que le Gouvernement français — sans prétendre aucunement liquider la liberté d'appréciation de la Cour — est prêt, une fois les principes établis, à nommer des experts qui se mettraient en rapports avec des experts suisses, afin de fixer les détails du règlement à intervenir. Pour le cas de désaccord persistant, la Cour pourrait désigner un expert qui aurait, par la propre délégation de cette dernière, mission de décider. Le projet français prévoit également, bien entendu, une commission de conciliation permanente.

J'ajoute que si la Cour, pour des raisons de droit, ou bien pour des motifs d'opportunité dont elle est seule juge, estimait qu'elle doit comprendre, dans sa décision, même les modalités d'application, elle en a le pouvoir, de par le compromis d'arbitrage, — et le Gouvernement de la République n'a aucune objection à y faire.

Notre projet, également, propose un règlement d'une durée de quinze ans (la décision définitive à cet égard restant d'ailleurs à la disposition de la Cour), parce que ce chiffre de quinze ans constitue une moyenne, parce que cette durée paraît être d'autant plus opportune que les rapports économiques se modifient aujourd'hui plus rapidement qu'autrefois.

On peut également faire valoir que la durée de quinze ans a été adoptée pour beaucoup de conventions relatives au régime douanier, — par exemple celle qui est intervenue entre les deux parties allemande et polonaise de la Haute-Silésie (Convention de Genève du 15 mai 1922). Cet exemple est d'autant plus digne d'être retenu qu'il concerne une région où les rapports économiques entre les deux Parties, séparées par une frontière récente, sont certainement moins aigus que peuvent l'être les nôtres; cette Convention a été conclue sous la présidence de M. Calonder, ancien président de la Confédération suisse.

Lorsque j'énonce que le système, plus exactement les principes proposés par la France, donneraient satisfaction à tous les intérêts en présence, la Cour pourrait penser en elle-même que c'est là l'opinion d'un seul des plaideurs; heureusement ou malheureusement — car suivant la manière dont on l'envisage, les deux épithètes peuvent être employées —, il se trouve qu'en ce qui concerne au moins un des deux systèmes proposés, à savoir le nôtre, qui comporte l'avance du cordon douanier, la juxtaposition du cordon douanier français et de la frontière politique française, une expérience a été faite depuis 1923.

Depuis 1923, comme l'ont indiqué les Observations françaises, pages 66) à 675, fort d'un droit sur lequel il ne croyait pas qu'il pouvait y avoir de difficulté sérieuse, constatant non pas

seulement qu'il n'aboutissait pas dans les négociations entamées depuis 1919, mais qu'une convention délibérée, puis acceptée par les Parlements des deux pays, avait été rejetée ensuite par le peuple suisse en vertu d'une réforme constitutionnelle intervenue dans l'intervalle, le Gouvernement français avait cru pouvoir et devoir porter son cordon douanier à la place qui semblait indiquée par le Traité de Versailles. Dans le moment même, d'ailleurs, il négociait avec la Suisse un compromis d'arbitrage qui devait faire trancher la question et qui nous amène devant vous. Par conséquent, il se trouve que, depuis 1923, au moins le cordon douanier se trouve placé à la frontière politique. Si je démontrais que depuis 1923 la situation est restée, tant pour les zones que pour Genève, fort satisfaisante, qu'aucun des deux intérêts en présence n'a été sérieusement sacrifié, j'aurais fait la preuve que ce n'est pas seulement une opinion de plaideur de croire que notre système leur donne satisfaction. Bien mieux, et je prie la Cour de vouloir bien y prendre garde, c'est un raisonnement *a fortiori* que je pourrais invoquer, car si, dans un de ces principes, — présence depuis 1923 du cordon douanier à la frontière politique, — notre système est entré en application, ce cordon n'a pas été rendu perméable aux produits suisses; au contraire, les événements de 1923, les discussions qui ont eu lieu et qui vont avoir leur conclusion devant vous ont créé par moment des rapports difficiles; donc, si on établit que, depuis 1923, dans le système existant, le cordon douanier étant à la frontière, la zone franche n'existant pas, tout a été au mieux des intérêts des deux Parties, j'aurai le droit de dire que, *a fortiori*, lorsque fonctionnera un système comme celui que nous préconisons, où la perméabilité la plus large du cordon douanier vient compléter sa juxtaposition avec le cordon suisse, j'aurai démontré la valeur de ce système.

Je vais faire cette démonstration en citant quelques chiffres extrêmement simples, mais — je le dis bien nettement — si, pour en constater l'exactitude et puisque aussi bien une expérience a été faite, la Cour croit devoir procéder à une enquête sur place, la France n'y voit que des avantages; si elle exprime sa pensée sous cette forme, c'est parce qu'elle ne veut pas influencer en quoi que ce soit sur la procédure de la Cour et sur les moyens d'investigation auxquels elle jugera bon de recourir. La France ne veut pas user de la possibilité qui lui est donnée par le dernier article du compromis, où il est dit que si la Cour en est requise par l'une des Parties, elle devra procéder à une enquête par le soin d'un ou de trois de ses membres; elle ne veut pas « requérir » la Cour de faire application de cet article; elle laisse la Cour entièrement juge de savoir quels sont pour elle les meilleurs moyens d'information; mais, au moment même où je vais énoncer quelques

chiffres, au moment où évidemment notre débat aborde le fond même de la difficulté, — puisque j'affirme, moi, que le système que nous proposons donne satisfaction aux intérêts en présence, que l'avance du cordon douanier depuis 1923 n'a amené aucune perturbation appréciable ni d'un côté ni de l'autre, — je déclare que si la Cour désirait s'en assurer en allant se rendre compte sur place de la situation, je le répète, la France n'y verrait que des avantages. Ces chiffres sont bien simples, et, suivant la méthode que j'ai adoptée dans cette partie de ma discussion, il s'agit de savoir si la prospérité des zones, depuis le transfert du cordon douanier à la frontière, a été atteinte, si la prospérité de Genève, depuis le transfert du cordon douanier, a été atteinte, puisque une des bases de notre système, un de ses principes, c'est justement la place du cordon douanier là où il est et pour les raisons que j'ai indiquées.

Nous constatons que, du point de vue industriel auquel je faisais allusion hier, dans la zone de Gex, sur 116 établissements recensés au cours de l'enquête tout récemment effectuée, 89 ont indiqué leur date d'ouverture : 67 existaient en 1923 ; 22 ont été créés de 1924 à 1930, soit une progression brusque de 34 % environ.

Dans la zone sarde, sur 36 établissements industriels recensés, 20 existaient en 1923, 16 se sont installés depuis cette date, soit une progression de 80 %.

Les établissements existant en 1923 ont vu leur chiffre d'affaires considérablement augmenter. Pour ne prendre qu'un exemple, voici une maison d'Annemasse qui vendait en France pour 26.000 francs de marchandises avant la guerre ; aujourd'hui elle en vend pour 580.000 francs ; une autre fabrique livre à la clientèle française 25.000 kilogrammes de marchandises, alors qu'elle n'en livrait que 2.000 avant la guerre ; une troisième fabrique livre 300.000 kilogrammes de marchandises, alors qu'elle en livrait 100.000 avant la guerre.

Il importe de bien remarquer que l'incertitude qui existe actuellement au sujet du régime économique futur et définitif et que vous établirez des zones, entrave en quelque mesure ce développement.

Une enquête faite sous une forme quelconque vous révélera qu'il y a des endroits dans la zone de Gex où d'importants établissements ont acheté du terrain, pris toutes leurs dispositions, et attendent pour s'installer dans les zones que soit fixé d'une façon définitive le régime de ces régions.

La situation du commerce est en fonction de celle des autres branches d'activité. La transformation de l'économie des zones, jadis presque exclusivement agricole, a amené un accroissement du nombre des établissements commerciaux :

dans le Pays de Gex, 602 établissements avaient été créés de 1815 à 1923 ; de 1924 à 1929, il en a été créé 144.

Dans la zone sarde, sur 158 établissements recensés, 62 ont été fondés depuis 1923 ; on compte 96 établissements nouveaux, soit un accroissement de 38 % en sept ans.

Le tourisme, — dans cette belle région où coule le Rhône, dans cette région d'où l'on domine les Alpes et le Jura, — le tourisme est une industrie dont Genève sent tout le prix ; il était inexistant dans la zone, ou à peu près, tant que celle-ci était livrée aux difficultés du triple cordon douanier : cordon douanier français, cordon douanier suisse et police française ; depuis que le cordon douanier a été porté à la frontière, on a constaté une augmentation considérable de la circulation touristique ; cette augmentation atteint un pourcentage de 220 ou 230 %.

Voilà des chiffres. Je les jette dans le débat sans même les commenter ; ils sont suffisamment significatifs.

Je voudrais cependant dire un mot du mouvement des banques. Certaines banques déclarent que ce mouvement est vingt fois supérieur à ce qu'il était avant la guerre. J'entends bien que, depuis la guerre, en tout état de cause, et même si le cordon douanier n'avait pas été transféré, le mouvement de toutes les banques a augmenté, mais en l'espèce il a augmenté dans une proportion considérable. Le moins que l'on puisse dire, c'est que le transfert du cordon douanier n'a pas nui, au contraire, à la prospérité des zones.

Et le mouvement des caisses d'épargne ? C'est là, chez nous, avec la faculté d'épargne de la race française, le thermomètre pour ainsi dire de la prospérité des petites classes et des classes moyennes de notre pays. De 1909 à 1913, l'excédent des versements sur les remboursements était de 72 millions pour l'ensemble de la France ; dans la zone, la situation était inverse ; les retraits dépassaient les dépôts. C'était la preuve la plus claire de l'appauvrissement qui frappait ces régions sous le régime des zones franches. Aujourd'hui, depuis le transfert du cordon douanier, depuis que la zone respire, les versements dépassent les remboursements dans la zone de Gex comme dans la zone sarde. Le phénomène a été complètement renversé.

Messieurs, je rencontre ici une objection qui, peut-être, se développera dans la plaidoirie de mon adversaire. Elle est amorcée, mais d'une manière bien significative, dans la Réponse suisse.

Il semblerait, malgré ces chiffres et ces témoignages sur l'importance desquels je ne veux pas insister afin d'épargner les instants de la Cour et parce que je considère qu'ils se suffisent à eux-mêmes, — il semblerait que malgré ces chiffres, malgré ces témoignages, les habitants des zones ingrats vou-

draient le maintien des zones, le maintien du cordon douanier derrière eux et devant eux. Je ne sais pas sur quoi la Réponse suisse base cette appréciation. Qu'on puisse, à travers un concert qui a duré un demi-siècle, trouver quelques voix discordantes, qu'il y ait des gens qui sont comme la femme de Sganarelle qui aimait à être battue, et qui, du fait que leurs affaires sont plutôt en Suisse qu'en France, s'accommodent d'avoir derrière eux, dans leur propre patrie, un cordon douanier, c'est possible; mais puisque, dans la Réponse suisse, on semble faire état de je ne sais quelles manœuvres plus ou moins obscures qui tendraient à modifier l'état d'esprit des habitants des zones, à dissimuler cet état d'esprit, la Cour me permettra de faire passer sous ses yeux les délibérations des corps constitués, les témoignages officiels émanant des conseils généraux des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, de quarante-deux conseils municipaux du Pays de Gex, de la totalité sauf un des conseils municipaux de la zone sarde. Quelles que soient les opinions individuelles dont on pourra faire état, nous répondrons, s'il y a lieu, après la plaidoirie de mon confrère, en invoquant le témoignage des corps constitués que je viens de citer. Aussi bien, et je le répète après l'avoir dit hier, nous sommes extrêmement soucieux, bien entendu, des intérêts des habitants des zones; mais nous sommes également soucieux de l'intérêt général de l'État français, de l'intégrité et de l'unité de l'économie française qui sont ici en question, et qui, même si nous n'avions pas avec nous les vœux des conseils municipaux que nous allons déposer à cette barre même, devraient déterminer le Gouvernement français à soutenir devant vous la cause qu'il défend ici.

Ce que nous plaçons, c'est le changement des circonstances, et quelles que soient les opinions individuelles de tel ou tel habitant des zones, ces opinions ne peuvent pas aller à l'encontre de ce fait que les circonstances ont changé et qu'il s'agit précisément d'avoir un régime non pas qui plaît à tel ou tel, mais qui soit conforme aux circonstances actuelles visées par l'article 435, le compromis d'arbitrage et l'ordonnance de la Cour.

Cela dit, et sous réserve d'explications plus complètes si cela était nécessaire, il y a un autre élément de l'expérience faite depuis 1923 sur lequel j'invite respectueusement la Cour, suivant les moyens qu'elle jugera les plus utiles, à faire toute la lumière. Car il ne faut pas qu'il reste une équivoque sur les conséquences réelles et sur ce que j'appelle les bienfaits de la suppression des zones et de la présence de la douane française à la frontière politique. Cet autre élément, c'est la prospérité de Genève.

Messieurs, est-ce que Genève a souffert du transfert du cordon douanier? Est-ce qu'il y a vraiment eu, dans ses

affaires, dans son ravitaillement, dans son marché, un trouble sérieux? Et encore — j'insiste là-dessus et j'ai le droit d'user d'un raisonnement *a fortiori* —, ce qui s'est produit dans le tumulte et l'aigreur d'une discussion ne se produira pas lorsque, dans l'esprit de conciliation que j'ai fortement marqué, ce cordon douanier aura été rendu perméable de la manière que nous avons proposée à la Cour. Mais même dans l'état actuel des choses, en les prenant telles qu'elles sont, quels en ont été les résultats pour Genève?

Je prie la Cour de bien vouloir se souvenir, pour l'apprécier, de ce que j'ai dit hier, de la constatation qui était faite pour l'année 1913, — l'année cependant qui, de l'avis d'un Genevois ardent, M. Paul Pictet, était l'année d'avant-guerre la plus favorable au commerce de Genève avec les zones. En tout et pour tout, cette année, le commerce de Genève avec les zones se montait au chiffre de 9.250.000 francs. Vous voyez ce que cela peut représenter dans la totalité des affaires d'une ville bancaire et industrielle comme Genève: cela est dérisoire ou à peu près.

Or, du jour où le cordon douanier français est porté à la frontière, en 1923, on constate que les exportations de Genève dans les zones ne sont plus que de 45 % de ce qu'elles étaient en 1913, où elles n'étaient pourtant que d'un chiffre infime par rapport à la prospérité genevoise.

Indépendamment du transfert du cordon douanier, de la fermeture des zones franches, de plus en plus, par l'évolution que j'ai décrite hier et qui a pris un rythme accéléré depuis la guerre, c'est vers la Suisse et vers les autres pays avec lesquels la Suisse est en relations commerciales que Genève a fait ses affaires, et c'est de moins en moins avec les zones. Donc, en 1923, à la veille du transfert du cordon douanier, les relations de Genève avec les zones, les exportations de Genève dans les zones, ne sont plus que de 45 % de ce qu'elles étaient en 1913. Il est peu vraisemblable, dans ces conditions, que le transfert du cordon douanier ait pu amener une perturbation économique dans Genève.

Si je marque la position exacte de Genève et des zones à la veille de ce transfert, c'est que — pour une raison que je vais indiquer, qui comporte d'ailleurs pour la France des souvenirs tragiques mais dont elle est fière, car elle a traversé l'épreuve — un phénomène économique s'est produit à la même époque, qui va amener, dans les affaires de Genève, une perturbation profonde.

On pourrait croire que la crise économique indéniable que traverse Genève en 1924 tient à la fermeture des zones. Mais le peu d'importance du commerce de Genève avec les zones à la veille du transfert du cordon douanier doit nous mettre en garde contre cette conclusion.

Maintenant, faisons la preuve positive et voyons par les coïncidences de date si la crise traversée par Genève est causée par la suppression des zones. Une première observation : la crise économique, aux termes d'un témoignage genevois — celui de la Chambre de commerce de Genève : lorsqu'il s'agit de Genève, je ne prends que des textes genevois —, cette crise économique existe dès 1923. En 1923, Genève est dans un marasme économique indéniable ; cela ne peut pas être le résultat du transfert du cordon douanier, puisque celui-ci a lieu le 10 novembre 1923 seulement.

Ah ! mais, en même temps, en 1923, le change français a commencé à se déprécier fortement ; en 1924, 1925, le change français continue à se déprécier ; la situation difficile que traverse Genève persiste, elle aussi. La fermeture des zones en est-elle la cause ? Il y a bien plus de chances que ce soit le change et la difficulté qu'éprouvent les Français à commercer avec Genève par suite de l'avilissement de leur monnaie ; il y a bien plus de chance que ce soit cela, puisque — j'y insiste — la crise genevoise était commencée avant que les zones fussent supprimées et que, au contraire, la crise du change était déjà commencée.

Continuons le raisonnement : en 1927, la situation se transforme. Genève reprend en grande partie la prospérité qu'elle a toujours connue et qu'elle mérite. Dans son rapport annuel, la Chambre de commerce s'exprime ainsi :

« Nous pouvons nous réjouir de l'amélioration sensible de la situation économique à un moment si critique de notre histoire. Certes, ce n'est pas encore ce qu'on peut appeler une période de grande prospérité. Cependant, si nous en croyons le dicton populaire que « lorsque la construction va, tout va », nous pouvons espérer un proche et complet rétablissement en voyant sortir de terre de tous côtés tant d'établissements nouveaux. »

Pourtant, les zones sont toujours fermées. Oui, mais le change français s'est amélioré. Ensuite, il se stabilise, et la prospérité de Genève s'en ressent immédiatement, preuve de notre solidarité profonde, mais preuve aussi que la fermeture des zones n'a pas été la cause de la crise genevoise. Les zones continuent à être fermées, elles le seront encore, le cordon douanier est à la frontière — et nous demandons respectueusement mais passionnément à la Cour qu'il y reste —, et cependant la prospérité de Genève a repris son essor.

D'ailleurs, la Chambre de commerce le constate. Constatant, en 1928, que la situation permet d'envisager l'avenir avec confiance et optimisme, elle ajoute :

« Ce sentiment de confiance et d'espoir est également celui qu'on ressent à ne considérer que notre économie cantonale,

où, si elle ne répond pas encore entièrement à nos désirs, une sérieuse amélioration ne peut être contestée pour peu qu'on se reporte aux mauvais jours des années 1921 et 1923. »

C'est donc bien la preuve que ce n'était pas les zones mais la dépréciation et l'incertitude de notre monnaie qui étaient causes de la crise. Et la Chambre de commerce ajoutait :

« Héritiers des grandes maisons d'importation de denrées coloniales, tissus, mercerie, bonneterie, quincaillerie, qui, au siècle passé, contribuèrent pour une large part à la prospérité de notre canton, beaucoup de ces commerces qui ont pu survivre à la fermeture du marché des zones, et notamment de la grande zone où se recrutait la majeure partie de leur clientèle.... »

Oui, s'il y a une répercussion saisissable dans les relations commerciales et bancaires des zones et de Genève, c'est pour la grande zone, celle qui, précisément, n'est pas en cause dans le débat actuel. Pour les petites zones, il n'y a aucun intérêt appréciable, aucun du moins qui soit, pour Genève, à l'échelle du dommage qui nous serait causé si l'on nous demandait de reculer notre cordon douanier.

Messieurs, j'en ai fini. Vous n'êtes pas une juridiction devant laquelle on termine par un effet d'audience. J'ai mis dans cette affaire, non seulement toute la courtoisie mais toute la cordialité et toute la bonne humeur qui étaient dans mon cœur. Que ceci ne fasse pas cependant négliger à la Cour la gravité anxieuse avec laquelle la France, qui a remis ce qu'elle croit la justice entre les mains de la Cour, attend une décision qui doit régler définitivement une situation qu'elle a supportée patiemment depuis les traités de 1815, qu'elle a supportée quand est survenu ce changement des circonstances dont il a été si souvent question dans ma plaidoirie, mais dont elle avait espéré être libérée après la grande épreuve, au Traité de Versailles; cette libération, elle espère maintenant la voir résulter d'une décision qui d'ailleurs, ainsi que je l'ai démontré, peut parfaitement, en nous délivrant, comme l'ont voulu les Puissances signataires du Traité de Versailles, de la servitude dont nous sommes grevés, donner à Genève, notre voisine, notre amie, et à la Suisse, tous les apaisements et toutes les satisfactions nécessaires.

2.

DISCOURS PRONONCÉ PAR M. LE PROFESSEUR LOGOZ

(représentant le Gouvernement suisse)

AUX SÉANCES PUBLIQUES DES 27, 28 ET 29 OCTOBRE 1930.

Monsieur le Président,
Messieurs de la Cour,

L'an dernier, nous étions d'accord, mon éminent confrère et moi, pour vous dire, au début de notre plaidoirie : la question soumise à la Cour par l'article premier du compromis est une question purement juridique.

Il s'agissait en effet, alors, de l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, entre la Suisse et la France.

Aujourd'hui, Messieurs, votre tâche est plus complexe : vous avez à exécuter l'article 435, alinéa 2, après l'avoir interprété. La phase actuelle de l'affaire des zones franches vous met donc en présence, non seulement de questions de droit, mais aussi de problèmes d'autre nature et particulièrement de problèmes d'ordre économique.

Notre Partie adverse soutient même, à la page 466 de ses Observations, par exemple, qu'en répondant à la question énoncée à l'article premier du compromis, vous auriez tranché — je cite — « la seule question de droit » qui fût posée à la Cour par le compromis. Vous n'auriez plus à trancher maintenant que des questions d'un autre ordre, et tout spécialement des questions d'opportunité économique.

En effet, le Gouvernement français, pour sa part, — vous avez pu vous en rendre clairement compte en entendant la remarquable plaidoirie de mon très distingué contradicteur, — l'argumentation française évite ou paraît éviter l'argumentation juridique quant au fond même du litige.

Notre Partie adverse fait porter tout son effort sur un exposé de faits d'ordre économique. A cet égard, elle cherche à vous faire admettre, notamment, trois choses :

En premier lieu, au dire du Gouvernement français, Genève et les zones franches auraient, de 1815 à 1849, formé une « unité économique » ; en second lieu, notre Partie adverse affirme que la réforme douanière suisse de 1849 aurait disloqué cette unité économique et que, dès 1849, les zones franches auraient — c'est l'expression dont se sert la Réponse française — « végété » dans un état de « servitude économique » — c'est là encore une expression qu'emploient les Observations françaises —

un état de servitude économique que, bien entendu, mon distingué contradicteur, qui est un avocat non seulement très courtois, mais aussi très habile, vous a peint sous les couleurs les plus sombres.

Enfin et en troisième lieu, le Gouvernement français soutient que, dès 1923, c'est-à-dire dès l'époque où, de sa propre autorité, il a installé son cordon douanier à la frontière politique des zones franches, lesdites régions françaises sont entrées dans une ère de prospérité.

Et, vous dit notre Partie adverse, cette ère de prospérité continuera seulement si la Cour veut bien, maintenant, consacrer pratiquement l'acte contraire au droit que le Gouvernement français a accompli le 10 novembre 1923.

Car, hélas ! les Parties ne se sont pas bornées à se jeter des textes juridiques à la tête, ainsi que vous l'a dit mon confrère ; la France a fait quelque chose de plus grave : elle a, en 1923, installé son cordon douanier à la frontière politique des petites zones. Et par là — je vous assure qu'il m'est pénible de le dire, mais j'ai le devoir de le dire — la France a méconnu le droit au maintien des zones que des traités encore en vigueur, ceux de 1815 et 1816, ont conféré à la Suisse.

Voilà donc, Messieurs, trois des thèses principales sur lesquelles repose l'argumentation de notre Partie adverse : l'unité économique Genève-zones de 1815 à 1849 ; la dislocation de cette unité dès 1849 et les souffrances endurées par les populations des zones, « écrasées » nous dit-on, dès 1849, entre deux lignes de douanes ; enfin — je suis presque tenté de dire « la résurrection » — l'ère de prospérité qu'aurait inaugurée, pour les zones, l'installation du cordon douanier français à la frontière politique en 1923.

Ces thèses françaises, en réalité, que valent-elles ? J'aurai, un peu plus tard, l'occasion de m'expliquer sur ce point.

Mais dès maintenant je dois déclarer que, tout d'abord, nous contestons de la manière la plus absolue le bien-fondé de la formule « unité économique Genève-zones », unité qui aurait existé de 1815 à 1849, au dire de notre Partie adverse. Je montrerai plus tard que, pour habile et impressionnante qu'elle soit, cette formule est inexacte. Nous croyons être en mesure d'établir que, de 1815 à 1849, les zones n'ont nullement été le seul marché, ni même le marché principal de Genève ; que, d'autre part, en 1919, Genève est resté le marché principal des agriculteurs qui, mon confrère lui-même vous l'a dit, forment aujourd'hui encore la très grande majorité de la population des zones.

Quant à l'affirmation française d'après laquelle, après 1849, les zones auraient « végété » dans un état de « servitude économique », nous avons montré, notamment dans les pages 1795

à 1831 de notre Réponse, combien cette affirmation s'écarte de la réalité des faits.

Pour l'instant, je me borne à vous citer quelques témoignages des intéressés eux-mêmes, c'est-à-dire des populations zonières, de leurs autorités ou de leurs représentants.

En 1903, c'est-à-dire plus d'un demi-siècle après la réforme douanière fédérale de 1849, M. Fernand David, député de Saint-Julien, dans un discours reproduit dans les pages 1816 à 1820 de notre Réponse, déclarait notamment que :

« Rien n'égalé ... la déloyauté et l'injustice de la campagne que l'on mène contre notre pays [que l'on mène d'Annecy, à cette époque, contre les zones], — exploitant tous les moyens depuis des années, avec une inlassable persistance, pour abattre nos franchises », — c'est-à-dire pour obtenir la suppression des zones.

Un peu plus loin, M. Fernand David affirme encore que c'est aux franchises dont elles ont joui jusqu'alors — franchises accordées par qui? par la Suisse — qu'est due « la prospérité sans cesse croissante de notre pays », — c'est-à-dire encore des zones. Ainsi, conclut M. Fernand David, « notre devoir à tous est de lutter jusqu'à notre dernier souffle pour la conservation de ces franchises ».

De même, en 1905, M. Fernand David constatera que les zones — je cite — « sont devenues prospères, grâce au régime qu'elles comportent pour les régions françaises intéressées... » (Réponse suisse, p. 1820).

Mais, vous a dit mon confrère, la voix de M. Fernand David en 1903 et en 1905, ce n'est qu'une de ces voix discordantes, c'est une de ces opinions individuelles dont on ne saurait tenir compte davantage que de celle de la femme de Sganarelle, lorsqu'elle déclare qu'il lui plaît, à elle, d'être battue.

Une opinion individuelle? Vraiment! En 1903 également (p. 1618 de notre Contre-Mémoire), toujours contre le même projet de loi déposé par un député d'Annecy pour la suppression des zones franches, ce sont les 207 communes zonières, grande et petites zones, qui élèvent une protestation énergique: « le régime de la zone franche », déclarent-elles, « a donné un essor considérable à la culture des terres; les agriculteurs des zones exportent leurs produits à Genève et en Suisse ... ils ne pourraient les écouler ailleurs aussi facilement et à des prix aussi rémunérateurs... ».

« La zone franche », conclut cette protestation, « est la condition nécessaire ... de la prospérité de populations ... honnêtes, laborieuses, dévouées à la France. »

De même, en 1911-1912, à l'expiration de la Convention franco-suisse de 1881 qui avait été conclue pour trente ans, le Conseil général de la Haute-Savoie envisage non pas la

dénonciation mais le renouvellement de cette Convention, laquelle impliquait l'existence, non seulement des petites zones de 1815 et 1816, mais aussi de la grande zone de 1860.

Mais, objecte encore notre Partie adverse, depuis 1911 il y a eu la guerre. Oui, Messieurs, il y a eu cette chose abominable qu'a été la grande guerre, — cette catastrophe dont, pour une large part, il dépend de la Cour même devant laquelle j'ai le grand honneur de plaider, de prévenir le retour par une jurisprudence qui soit réellement de nature à développer et à maintenir la confiance accordée à la justice internationale.

Il y a eu la guerre ; mais, après la guerre encore, en octobre 1919, une délégation des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex adresse à M. Clemenceau, président du Conseil (Contre-Mémoire suisse, p. 1621), une requête disant :

« Le 21 avril dernier, nous, soussignés, membres de la délégation des Comités de défense zoniennne de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, avons eu l'honneur de déposer entre les mains de M. Godin, chef du cabinet civil de la Présidence du Conseil, aux fins qu'elle vous soit remise, une requête exposant le point de vue et les vœux de nos populations à l'égard du projet de la Commission interministérielle, préconisant l'installation d'un cordon douanier à la frontière franco-suisse des zones.

« La requête qui vous fut adressée », est-il dit, « exposait les raisons qui nous paraissent militer en faveur du maintien des franchises zoniennes ; elle réfutait les arguments spécieux opposés à ce maintien... » Et, rappelant que la requête ainsi soumise au président du Conseil était appuyée par les vœux de 200.000 Français, — nous sommes loin des opinions individuelles de tout à l'heure, — les délégués concluaient en demandant le maintien des zones franches, — cela en 1919, après la guerre.

En 1920 encore... mais à quoi bon multiplier les citations ? Lisez vous-mêmes, par exemple, les pages 1554 *in fine* et 1555 de notre Contre-Mémoire. Je pourrais d'ailleurs, si besoin était, vous faire connaître encore des déclarations faites postérieurement à 1920, au Parlement français, par des représentants des zones, qui ne laissent subsister aucun doute sur l'attachement de leurs auteurs et, il faut le croire, des mandataires de ceux-ci, au régime des zones franches que le Gouvernement français entendait alors abolir. Ce ne sont pas là de ces « opinions privées » que mon honorable contradicteur a cru pouvoir écarter au cours de sa plaidoirie.

Au surplus, pourquoi l'opinion constamment émise avant et après la guerre de 1914-1918 par les intéressés directs ne pourrait-elle pas établir *un état de fait*, à savoir l'attachement

des populations, avant et après la guerre, au régime des zones qui, disent-elles elles-mêmes, a fait leur prospérité ?

Je sais que notre Partie adverse nous oppose d'autres témoignages, postérieurs à l'ordonnance rendue par la Cour l'an dernier. Mais, puisque le Gouvernement français fait état de ces dernières déclarations dont l'uniformité, pour ainsi dire stéréotypée, mérite à elle seule de retenir l'attention de la Cour, il me sera permis de fournir, un peu plus tard, quelques indications sur ce que nous savons de certains moyens par lesquels on est arrivé, après l'ordonnance de 1929, à créer dans les zones ce que l'on a pu appeler, dans les journaux de ces régions françaises elles-mêmes, un « front unique » en faveur de la thèse actuelle du Gouvernement français. Mais laissons cela pour l'instant. Si vous voulez bien lire encore les pages 1940 à 1956 de notre Réponse écrite, je crois que vous comprendrez clairement pourquoi le Gouvernement français croit devoir soutenir, pour la première fois dans la présente instance, que dès 1849 les zones franches auraient végété dans un état de servitude économique dont le maintien serait « la ruine de ces régions ».

Reste l'expérience faite à partir de novembre 1923, c'est-à-dire à partir de l'installation du cordon douanier français à la frontière politique. Eh bien, sur ce point encore, et abstraction faite de la question de savoir si vraiment, devant cette Cour, la France peut tirer argument d'un état de fait qu'elle a créé par un acte contraire au droit, nous croyons pouvoir établir que l'argumentation française n'est pas fondée au point de vue économique.

Elle n'est pas fondée à ce point de vue, parce qu'elle omet, je le montrerai, de tenir compte de certains éléments essentiels qui, en réalité, ruinent la démonstration que notre Partie adverse tente de faire à cet égard.

En réalité, si le cordon douanier français devait être maintenu à la frontière politique, il est pour ainsi dire certain — j'en ai pour ma part la conviction profonde — que « l'ère de prospérité » dont vous parle aujourd'hui le Gouvernement français ne tarderait pas à se transformer, pour les zones franches elles-mêmes, en une ère de déceptions graves et de récriminations. Et je ne parle même pas, pour le moment, des intérêts de la Suisse et de Genève.

J'aurai l'occasion de revenir sur ces divers points, sur lesquels je n'insiste pas davantage maintenant, comme sur d'autres parties de l'argumentation présentée par le Gouvernement français au point de vue économique.

* * *

Mais, Messieurs, pourquoi notre Partie adverse fait-elle ainsi porter tout son effort sur un exposé tel que celui auquel je viens de faire allusion ? Il faut bien le dire, c'est pour échapper aux conséquences de votre ordonnance de 1929. Cette ordonnance, le Gouvernement français, vous a dit mon confrère, la respecte infiniment. Mais, pratiquement, notre Partie adverse est très loin d'en tenir compte en ce qui concerne certaines de ses parties essentielles.

Il me sera donc permis de chercher, à mon tour, à rendre tout d'abord aux questions de droit la place qu'elles doivent avoir dans la phase actuelle du litige — et, avant tout, de rappeler le contenu et la portée essentielle de l'ordonnance dans les considérants de laquelle, l'an dernier, la Cour a interprété l'article 435 qu'elle doit aujourd'hui exécuter.

* * *

Mon éminent contradicteur vous a rappelé que, par son ordonnance du 19 août 1929, la Cour a impartì aux Gouvernements suisse et français un délai expirant le 1^{er} mai 1930 pour régler entre eux, si possible, le régime des territoires visés à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. Mais la Cour ne s'est pas bornée à impartir ce délai aux Parties ; elle a déclaré, dans les considérants de son ordonnance, que — je cite :

« ... dans le doute, les clauses d'un compromis par lequel la Cour est saisie d'un différend doivent, si cela n'est pas faire violence à leurs termes, être interprétées d'une manière permettant à ces clauses de déployer leurs effets utiles ».

Et à cet égard, la Cour a estimé possible « de donner suite essentiellement à la volonté commune des Parties, telle qu'elle est exprimée dans le compromis, en indiquant, dans l'exposé des motifs de son ordonnance, le résultat du délibéré de la Cour sur la question formulée à l'article premier dudit acte ».

Mais pourquoi la Cour a-t-elle ainsi jugé utile de ne pas se borner à impartir aux Parties le délai prévu par l'article premier du compromis ? Pourquoi a-t-elle jugé utile d'indiquer en outre aux Parties, dans l'exposé des motifs de son ordonnance, le résultat de son délibéré de l'an dernier sur la question formulée à l'article premier, alinéa premier, du compromis ?

Parce que, a dit la Cour, « il y a lieu de penser que le fait que l'accord entre les Parties, prévu par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, n'a jusqu'ici pas pu être

réalisé, est dû à ce qu'elles n'ont pas pu s'entendre au sujet de l'interprétation à donner audit article, avec ses annexes » et que « dès lors, il serait oiseux d'impartir aux Parties un délai pour arriver à cet accord, si la Cour ne leur indiquait en même temps ou au préalable quelle est, à son avis, la bonne interprétation desdits textes entre la France et la Suisse ».

La Cour a également considéré — mon honorable contradicteur a, sauf erreur, omis de le rappeler — que, « compte étant tenu des indications fournies par le préambule du compromis, ainsi que par l'histoire des négociations qui ont eu lieu entre les Parties et dont il a été fait état devant la Cour, la mission de celle-ci, en répondant à la question de savoir si ledit article, avec ses annexes, a pour but de faire abroger les anciennes stipulations relatives aux zones franches, est de dire si, oui ou non, la Suisse est obligée d'accepter comme base des négociations futures visées par l'article premier, alinéa 2, du compromis, l'abrogation du régime des zones franches, c'est-à-dire, notamment, » — c'est toujours la Cour qui parle — « le transfert de la ligne douanière française, dans ces territoires, à la frontière politique ». De là, la Cour a déduit que « si, afin de répondre à la question à elle posée, la Cour ne regardait pas l'expression « a pour but de faire abroger » comme signifiant « a pour but de faire obligatoirement abroger », sa réponse n'éliminerait pas les difficultés essentielles qui ont fait échouer jusqu'à présent les négociations entre la France et la Suisse et qui les ont déterminées à saisir la Cour ».

* * *

Permettez-moi de rappeler enfin que, dans son ordonnance de 1929, la Cour a fait connaître très nettement aux Parties — nous lui en sommes profondément reconnaissants — son opinion sur les trois points essentiels que voici :

Premièrement, la Suisse a un droit aux zones franches ; de ce droit, soit dit entre parenthèses, il n'est — si je ne fais erreur — pas fait mention une seule fois dans les pages 461 à 789 des Observations du Gouvernement français.

La Cour a donc dit que la Suisse a un droit aux zones franches, et, par ailleurs, son ordonnance de 1929 a indiqué que la zone de Gex « fait partie d'un règlement territorial en faveur de la Suisse » ; c'est un point sur lequel je reviendrai plus tard.

Deuxièmement, la Cour a dit encore qu'entre la Suisse et la France l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, n'a pas abrogé les anciennes stipulations, c'est-à-dire les stipulations de 1815 et 1816 relatives aux zones franches.

Enfin et en troisième lieu, la Cour a dit, dans les considérants de son ordonnance, qu'entre la Suisse et la France l'article 435, avec ses annexes, n'a pas pour but de faire obligatoirement abroger les anciennes stipulations relatives aux zones franches.

Ainsi, a encore précisé la Cour, il ne saurait être admis que la Suisse soit obligée d'accepter — je cite à nouveau — comme seule base possible de l'accord futur entre elle et la France, l'abrogation du régime des zones franches.

* * *

Voilà, Messieurs, certaines données que la Cour a pourtant jugé utile de fournir aux Parties dans son ordonnance, en vue de la négociation franco-suisse pour laquelle la Cour impartissait en même temps aux deux Gouvernements un délai expirant le 1^{er} mai 1930. Et voilà le terrain sur lequel la délégation suisse s'est placée au mois de décembre 1929.

La délégation française, de son côté, fit connaître, le 10 décembre 1929, qu'aux termes de « l'article essentiel » de ses instructions, et malgré le refus de la Suisse de renoncer à son droit aux zones, il lui était « impossible d'admettre aucun système qui comporterait le recul de la douane à la frontière intérieure des zones franches ».

Cela étant, y avait-il lieu pour la délégation suisse de soumettre à la délégation française le projet de règlement qu'elle avait mission de proposer ?

Évidemment non, puisque la base même de ce projet suisse était le respect par la France du droit de la Suisse aux zones franches, et que, je le répète, la délégation française déclarait « impossible d'admettre aucun système » qui comporterait le maintien des petites zones franches de 1815 à 1816.

Je ne voudrais pas abuser des instants de la Cour en insistant sur le détail de la brève négociation franco-suisse des 9 et 10 décembre 1929, puisque le procès-verbal de ces conversations figure *in extenso* dans la procédure écrite. Cependant, comme mon honorable contradicteur, de même que les Observations françaises, a cru devoir insister sur les efforts faits du côté français, au début de 1930, pour aboutir à un accord amiable, je me permets de rappeler brièvement deux choses à ce sujet :

En premier lieu, après l'ordonnance de 1929 comme auparavant, le seul accord amiable envisagé du côté français était un accord comportant l'abandon par la Suisse de son droit aux zones franches.

D'autre part et surtout, il ne faut pas perdre de vue ceci : Depuis qu'en 1923 la France a installé son cordon

douanier à la frontière politique des zones franches, sans d'ailleurs que le Gouvernement suisse ait supprimé le régime d'avantages douaniers au bénéfice duquel les zones se trouvaient antérieurement, la France a tout à gagner à la prolongation du *statu quo*. En d'autres termes, si l'on ne peut aboutir à un accord amiable, le Gouvernement suisse et le Gouvernement français n'ont pas du tout le même intérêt à hâter la solution judiciaire du litige. Car, depuis l'installation du cordon douanier français à la frontière politique, la France est le *beatus possidens*. C'est la Suisse qui, à tous égards, fait les frais de toute prolongation d'un état de choses que pourtant, après l'ordonnance de 1929, il est permis de qualifier à tout le moins d'anormal. Cela notamment fait comprendre que, la France s'étant, dans les négociations de 1929 et plus tard, refusée à envisager aucun accord respectant le droit de la Suisse au maintien des zones franches, le Gouvernement fédéral ait fait tout ce qui dépendait de lui pour hâter, à défaut d'accord amiable, la solution judiciaire du litige.

C'est ainsi notamment que M. Motta, dans sa lettre du 7 mars 1930 à l'ambassadeur de France à Berne (p. 832 des Observations suisses), rappelait à M. de Marcilly qu'il avait eu l'honneur de lui demander s'il ne conviendrait pas « que les Parties constatassent d'un commun accord, sans plus attendre, que l'entente directe est devenue impossible et qu'elles ouvrissent ainsi la voie à la continuation de la procédure judiciaire ».

La même lettre de M. Motta rappelait également qu'à cette demande M. de Marcilly avait répondu qu'il n'avait pas d'instructions sur ce point.

Dès lors, il ne restait plus au Gouvernement fédéral, si celui-ci ne voulait pas abandonner les droits reconnus à la Suisse en 1929 par la Cour, qu'à saisir la Cour par une démarche unilatérale. Cette démarche a été faite le 28 mars 1930. Un mois plus tard, le 29 avril, le Gouvernement français a également fait savoir que l'on n'avait pas pu aboutir à une entente.

* * *

Le Gouvernement suisse, pour sa part, ne demande qu'une chose : le respect des droits de la Suisse par la France, le respect par la France des droits que les traités de 1815 et 1816 ont conférés à la Suisse en ce qui concerne les petites zones franches.

Le Conseil fédéral persiste à penser qu'un accord direct eût été infiniment souhaitable. Il regrette donc qu'un tel accord n'ait pas pu être conclu selon la volonté commune des Parties, exprimée dans le préambule du compromis — je cite

— « de se conformer loyalement à leurs engagements internationaux ». Le Gouvernement suisse, néanmoins, veut encore espérer qu'un tel accord sera éventuellement rendu possible par une nouvelle décision de la Cour, par exemple par une décision par laquelle la Cour, si elle n'estimait pas pouvoir d'emblée statuer sur le fond, ordonnerait une expertise tout en tranchant certaines questions de principe.

Certains précédents, celui de l'affaire de Chorzów en particulier, nous semblent justifier cet espoir du Gouvernement suisse.

Par ailleurs, permettez-moi cette remarque, les intérêts économiques des deux États ne sont, au fond, pas contraires; ils sont plutôt complémentaires. Ce qui a divisé la Suisse et la France, ce n'est pas la contrariété des intérêts; c'est en réalité, vous allez le voir clairement tout à l'heure, la divergence de vues relative à leurs droits. C'est, je vais le montrer, cette divergence de vues qui a empêché les deux États d'aboutir à un règlement conventionnel de leurs intérêts. Ce qui a rendu nécessaire l'intervention de la Cour dans cette affaire, c'est la divergence de vues relative aux droits des Parties et l'impossibilité où celles-ci se sont trouvées d'établir les modalités d'un régime dont la base juridique était contestée, incertaine. Cette base une fois fixée, il y a donc, pensons-nous, des chances pour que les Parties s'entendent elles-mêmes sur ce que commandent leurs intérêts.

Sans m'étendre davantage sur ce point, j'aborde une première question de droit sur laquelle les Parties sont en désaccord très net, la question capitale, — mon confrère a vu juste sur ce point, il vous a dit: c'est un procès tout différent que vous avez à juger selon que vous tranchez cette question dans un sens ou dans l'autre, — la question capitale de savoir quelle est actuellement la mission de la Cour.

* * *

A cet égard, permettez-moi de dissiper tout d'abord un malentendu qui semble exister dans l'esprit de mon honorable contradicteur au sujet de notre thèse. Mon confrère a cru trouver dans la note suisse du 5 mai 1919 l'origine de la thèse suisse relative à la mission de la Cour. En réalité — je vais le montrer —, notre thèse repose sur le texte du compromis, ainsi que sur les circonstances historiques du litige dont le compromis marque le point d'aboutissement.

C'est à un autre point de vue que la note suisse du 5 mai 1919 est importante à nos yeux. La Cour elle-même a dit, dans son ordonnance de l'an dernier, que l'article 435, alinéa 2, est opposable à la Suisse seulement dans la mesure où la Suisse l'a accepté par sa note du 5 mai 1919. Nous disons

donc que la Cour ne peut pas aujourd'hui exécuter l'article 435 sans tenir compte de la note suisse du 5 mai.

A cela, il ne suffit pas de répondre que cette note suisse serait l'expression de vues unilatérales de la Suisse. Encore une fois, la Cour a dit que l'article 435, alinéa 2, n'est opposable à la Suisse que dans la mesure où elle l'a accepté. C'est à ce titre que la note suisse du 5 mai 1919 nous intéresse, ainsi que je le montrerai tout à l'heure.

Pour le moment, je reviens à notre thèse relative à la mission de la Cour.

Comme l'an dernier, la question de savoir quelle est exactement la mission que le compromis donne à la Cour est d'une extrême importance. Mon confrère vous l'a dit lui-même au début de sa plaidoirie. Et, comme l'an dernier, le Gouvernement français propose à ce sujet une interprétation du compromis que le Gouvernement suisse ne saurait considérer comme fondée.

Examinons donc d'un peu plus près ce problème essentiel, sur lequel, d'ailleurs, nous avons déjà exposé l'essentiel de notre manière de voir, notamment, dans les pages 1712 à 1736 de notre Réponse écrite.

* * *

La Cour connaît l'économie générale du compromis conclu en 1924 entre la Suisse et la France au sujet des zones franches. Ce compromis vise, d'une part, l'*interprétation* à donner, entre la Suisse et la France, à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, et, d'autre part, les questions qu'implique l'*exécution* de l'alinéa 2 dudit article 435, et non pas — permettez-moi de le relever — purement et simplement le règlement du régime de certains territoires français, comme notre Partie adverse le prétend constamment et à tort dans son argumentation.

La mission donnée à la Cour par l'article 2 du compromis, contrairement à ce que mon confrère affirmait au début de sa plaidoirie, n'est pas de régler un « régime nouveau » dans les conditions jugées opportunes ». Le compromis — je le répète — vise en réalité l'exécution de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, ce qui est très différent.

Par ailleurs, vous savez qu'en ce qui concerne le règlement du litige, le compromis prévoit trois étapes successives. Tout d'abord, le compromis prévoit une première phase judiciaire. La Suisse et la France n'ayant — ainsi que le constate le préambule — pas pu s'entendre au sujet de l'interprétation à donner à l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, et étant, d'autre part, « désireuses de conclure un compromis », — je dois citer cette partie du compromis que mon confrère a

passée sous silence, — « témoignant de leur égale volonté de se conformer loyalement à leurs engagements internationaux », ont soumis tout d'abord à la Cour la question d'interprétation énoncée au premier alinéa de l'article premier du compromis.

Et qu'est-ce que les Parties ont ainsi demandé à la Cour ? Les Parties ont soumis à la Cour non seulement la question de savoir si, entre la Suisse et la France, l'article 435 avec ses annexes aurait abrogé les anciennes stipulations relatives aux zones franches, mais en outre — je reviendrai sur ce point — la question de savoir si, entre la Suisse et la France, lesdits textes auraient eu pour but de faire abroger les stipulations de 1815 et 1816.

Comme la Cour elle-même l'a constaté dans son ordonnance de 1929, les Parties ont ainsi demandé à la Cour, en particulier, de dire tout d'abord si, oui ou non, la Suisse était obligée d'accepter, comme base des négociations visées par le second alinéa du même article premier, l'abrogation du régime des zones franches, c'est-à-dire, notamment, le transfert de la ligne douanière française à la frontière politique.

D'autre part, par les lettres jointes au compromis, il a été convenu, entre la Suisse et la France, qu'il ne serait pas fait d'objection de part ou d'autre à ce que la Cour communiquât aux Parties — je cite — « toutes indications utiles sur le résultat du délibéré » concernant la première question soumise à la Cour.

On peut même dire que cette « communication » du résultat du délibéré de la Cour était une partie essentielle de la première phase — phase judiciaire — de la procédure prévue par le compromis.

C'est en effet cette communication qui devait donner son vrai sens, son utilité réelle à une seconde phase ensuite envisagée par l'alinéa 2 de l'article premier du compromis. Par cette disposition, les Parties se déclaraient « d'accord pour que la Cour, dès la fin de son délibéré » sur la question d'interprétation énoncée au premier alinéa de l'article premier « et avant tout arrêt, impartisse au Gouvernement suisse et au Gouvernement français un délai » pour établir à l'amiable, si possible, le règlement prévu par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

Ainsi, après la première phase judiciaire, qui avait pour objet d'éclairer les Parties — désireuses de se conformer à leurs engagements internationaux — sur ce qu'elles devaient considérer comme étant la bonne interprétation à donner, entre elles, au second alinéa de l'article 435 avec ses annexes, la procédure judiciaire devait être suspendue pour permettre une reprise des négociations directes entre les Parties. C'est donc une seconde phase (d'ordre diplomatique celle-là) que le compromis avait ainsi prévue dans le second alinéa de son article

premier. Et c'est sur la base de la communication aux Parties, par la Cour, du résultat de son délibéré relatif à la question énoncée à l'article premier, alinéa premier, que cette deuxième phase devait s'ouvrir.

Enfin, les Parties ont prévu le cas où l'accord ne pourrait, malgré tout, se réaliser entre elles dans le délai fixé par la Cour. Dans ce cas, aux termes du compromis, une troisième et dernière phase s'ouvre, et c'est de nouveau — il le faut bien — une phase judiciaire.

L'article 2 du compromis dit, en effet, que dans ce cas, « il appartiendra à la Cour de 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 ».

C'est dans cette seconde phase judiciaire de la procédure prévue par le compromis que nous nous trouvons depuis le 1^{er} mai 1930.

La Cour aura donc, en vertu de l'article 2 du compromis, à rendre « un seul et même arrêt » qui comprendra deux parties, à savoir : d'une part, la décision de la Cour sur la question d'*interprétation* formulée dans l'article premier, alinéa premier, du compromis ; d'autre part, le règlement de « l'ensemble des questions qu'implique l'*exécution* de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles ».

Quel rapport y aura-t-il entre ces deux parties du « seul et même arrêt » que l'article 2 du compromis prie la Cour de rendre ?

Le Gouvernement français répond : Entre ces deux parties de l'arrêt à rendre, il n'y a, il ne doit y avoir aucun rapport quelconque.

Mieux encore, ces deux parties de l'arrêt doivent, au dire du Gouvernement français, être contradictoires.

Oh ! je sais qu'ici mon éminent confrère proteste ; il conteste ce que j'avance. J'établirai pourtant un peu plus tard l'absolue exactitude de mon affirmation.

* * *

Pour l'instant, je constate que, d'après le Gouvernement français, l'interprétation donnée par la Cour, entre la Suisse et la France, à l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, n'a aucune importance pratique en vue du règlement, à opérer par le même arrêt de la Cour, des « questions qu'implique l'*exécution* » du même article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. La Cour, dit le Gouvernement français, est chargée « de déterminer, pour les territoires envisagés, le régime ... le plus opportun ». « Ce régime opportun », dit encore le Gouverne-

ment français, « ne peut aucunement se déduire des stipulations des anciens traités... La Cour est ici substituée aux deux Gouvernements qui n'ont pu se mettre d'accord et, comme ceux-ci, elle doit régler le nouveau régime dans les conditions jugées opportunes. »

La Cour devrait donc, au dire du Gouvernement français, exécuter l'article 435, alinéa 2, sans tenir compte le moins du monde de sa propre décision relative à l'interprétation, entre la Suisse et la France, dudit article 435, alinéa 2, avec ses annexes, du Traité de Versailles. Pour le Gouvernement français, ce n'est donc pas comme juge que la Cour devrait régler, en vertu de l'article 2 du compromis, les questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2. La Cour aurait à jouer ici, au contraire et tout à coup, le rôle d'un amiable compositeur.

La décision qu'elle doit rendre sur ce point — exécution de l'article 435 —, la Cour devrait donc, selon le système français, la rendre non pas en droit, ni même, contrairement à ce que mon confrère a cru pouvoir vous dire, en équité, mais en opportunité pure.

La Cour devrait statuer sur ce point, surtout, sans avoir à tenir compte le moins du monde de la décision que le compromis lui avait cependant demandé de prendre — on ne voit pas trop pourquoi, dans le système que soutient aujourd'hui le Gouvernement français — au sujet de l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, qu'il lui appartient maintenant d'exécuter.

* * *

Cette thèse française est-elle soutenable? Éventuellement, quel est le véritable sens du compromis quant à la mission actuellement confiée à la Cour? Étudions ce problème en utilisant les données que fournissent à cet égard l'histoire du litige et surtout le texte du compromis lui-même.

* * *

Quelle a été, dès le début du litige, dès le 18 mai 1919, la thèse du Gouvernement français?

Le Gouvernement français a constamment soutenu (vous pourrez le constater en relisant les notes échangées entre Berne et Paris de 1919 à 1924, notes que nous avons produites) non pas simplement, comme la Réponse française de 1930 le prétend, par exemple à la page 1629, qu'il y avait lieu d'établir un régime basé sur les nécessités présentes, mais que la Suisse était *obligée* d'accepter un régime comportant l'installation du cordon douanier français à la frontière politique.

Et pourquoi la Suisse y était-elle obligée, au dire du Gouvernement français?

Au dire du Gouvernement français, la Suisse y était obligée parce que, par l'article 435, le Traité de Versailles aurait abrogé les anciennes stipulations relatives aux zones franches. Voilà, réduite à l'essentiel, la thèse soutenue par le Gouvernement français de 1919 à 1924.

En présence de cette thèse française, quelle a été la thèse suisse ?

Le Gouvernement suisse a toujours soutenu, dès 1919 également, que les anciennes stipulations relatives aux zones franches n'ont pas été abrogées par le Traité de Versailles et qu'elles ne peuvent l'être qu'avec le libre assentiment de la Suisse. Ainsi, disait le Conseil fédéral, la structure douanière des zones, auxquelles les traités de 1815-1816 ont donné un droit à la Suisse, ne doit pas être modifiée tant que la Suisse n'y consent pas ; en revanche, la Suisse est prête, conformément à sa note du 5 mai 1919, à régler, d'une manière mieux appropriée aux conditions économiques actuelles, les modalités des échanges entre les régions intéressées.

Voilà la divergence de vues qui a séparé la Suisse et la France dès 1919 et qui, jusqu'en 1924, a rendu impossible l'accord franco-suisse prévu par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. Divergence de vues relative à l'interprétation, entre la Suisse et la France, de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles avec ses annexes.

C'est ce que le Gouvernement suisse avait déjà fait remarquer au Gouvernement français lorsque, dans sa note du 19 avril 1921, le Conseil fédéral disait (Contre-Mémoire suisse, p. 1561) :

« Après avoir constaté le désaccord fondamental existant entre le Gouvernement de la République et lui ... *sur l'interprétation à donner à l'article 435, alinéa 2*, le Conseil fédéral ne peut omettre de remarquer que, lorsque deux Parties ... ne peuvent se mettre d'accord sur la solution directe d'une difficulté juridique, elles en appellent à la sentence des juges... »

C'est ce que confirme encore, après deux ans d'efforts infructueux pour s'entendre sur une base juridique contestée et incertaine, la note suisse du 15 avril 1923 (Contre-Mémoire suisse, p. 1566), qui dit notamment :

« Les deux Gouvernements se sont trouvés, dès l'origine, engagés dans un *conflit d'interprétation* dont témoignent, notamment, les deux notes annexées à l'article 435 du Traité de Versailles....

« Cette divergence initiale a pesé sur toutes les négociations qui ont eu lieu jusqu'à ce jour....

« ... il paraît évident que ces négociations seraient vouées d'avance à un échec si les Parties n'étaient point disposées à entreprendre un effort véritable pour chercher à élucider complètement la question de droit. »

« La question de droit », c'était donc l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. Et cela ne fait que se confirmer dans la suite de la controverse.

Lorsque le cordon douanier français eut été transféré à la frontière géographique, le 10 novembre 1923, malgré la protestation élevée par la note suisse du 17 octobre 1923 contre cette violation par la France des droits de la Suisse, le Conseil fédéral adressa au ministère français des Affaires étrangères, le 12 novembre (Contre-Mémoire suisse, pp. 1572 et 1573), une note disant notamment :

« Le Conseil fédéral a le devoir de renouveler, au nom du peuple suisse tout entier, sa protestation solennelle ; il doit proclamer en même temps que, lorsque la question se trouvera portée devant des arbitres, ceux-ci n'auront à la juger que d'après les normes du droit, la décision du Gouvernement français devant être considérée comme un fait juridiquement inopérant. »

« La décision du Gouvernement français », c'est l'installation de son cordon douanier à la frontière politique. La même note suisse ajoute :

« ... les deux Parties demeurent irréductiblement divisées sur le sens et la portée qu'il convient d'attribuer à l'article 435 du Traité de Versailles... »

« Le Gouvernement suisse est ... plus que jamais persuadé que seul un arbitrage pourra assurer la solution de la question des zones... »

Répondant, deux mois plus tard, à cette note suisse du 12 novembre 1923, le ministre français des Affaires étrangères remet au Conseil fédéral, le 22 janvier 1924, un projet français de compromis d'arbitrage.

Qu'est-ce que ce projet contient ? Ce projet, que notre Mémoire (pp. 861 et suiv.) et notre Contre-Mémoire (pp. 1574 et suiv.) ont analysé, se borne à prévoir la désignation d'arbitres, ou plutôt d'amiables compositeurs, qui auraient eu seulement à « rechercher si la Convention conclue entre le Gouvernement de la République et le Gouvernement fédéral, le 7 août 1921, donne à celui-ci les satisfactions sur lesquelles il était en droit de compter » et « si ladite Convention assure aux régions intéressées ... un régime douanier réglant, d'une manière conforme aux conditions économiques actuelles, les modalités des échanges entre lesdites régions ».

C'était là poser les questions à élucider de manière à soustraire à la décision des arbitres la question de droit qui, en réalité, est à la base du litige, c'est-à-dire la question de savoir quelle interprétation il convient de donner à l'article 435, alinéa 2, entre la Suisse et la France.

Ce projet français de compromis était donc manifestement inacceptable pour la Suisse.

C'est ce que le Conseil fédéral fit connaître au Gouvernement français le 14 février 1924 (Contre-Mémoire suisse, p. 1575) en disant : « Il paraît trop évident qu'aussi longtemps que la divergence fondamentale existant sur le sens à attribuer à l'article 435 n'aura pas été résolue par un arbitrage de droit, toute possibilité d'entente directe sur la nature et sur les modalités de l'accord prévu audit article demeure exclue. »

« Le Conseil fédéral », dit encore la même note, « a pris connaissance du projet de compromis qui lui a été présenté par le Gouvernement français. Il doit rappeler que l'initiative de soumettre le litige à une sentence judiciaire ou arbitrale est partie de lui et qu'il n'a jamais laissé subsister un doute quelconque sur son intention de demander un arbitrage de droit portant sur la question de savoir si les stipulations des traités de 1815 et de 1816 relatives à la structure douanière des zones étaient encore en vigueur ou si l'article 435 les avait abrogées.... »

« Or, » poursuit la même note, « le Conseil fédéral a dû constater, non sans quelque surprise, que le projet de compromis du Gouvernement français est établi, non pas sur l'idée d'un arbitrage de droit portant sur la divergence d'interprétation qui constitue *le nœud du litige*, mais sur l'idée, essentiellement différente, de confier à trois personnes la tâche principale de rechercher, en qualité de compositeurs amiables, si la Convention du 7 août 1921 que le peuple suisse a rejetée donnait à la Confédération les satisfactions sur lesquelles elle était en droit de compter.

« Le Conseil fédéral ne peut entrer dans cet ordre d'idées. Il ne peut admettre que le compromis résolve d'avance, en faveur de la France, *la question de droit sur laquelle porte toute la contestation*. Si le Conseil fédéral apposait sa signature au bas du compromis tel qu'il lui est présenté [en janvier 1924 par le Gouvernement français], il abandonnerait volontairement la position juridique qu'il a invariablement défendue jusqu'ici. » (Voir annexes au Mémoire français, pp. 737-739.)

Plus loin, la même note suisse dit encore : « Le Conseil fédéral est si intimement persuadé qu'en invoquant l'arbitrage de droit il défend une cause conforme à la justice, qu'il ne désespère pas encore » — et il a eu raison — « de voir le Gouvernement de la République modifier son attitude. C'est dans cette pensée qu'il a élaboré un contre-projet de compromis que vous trouverez, Monsieur le Président, sous ce pli. »

La « question de droit sur laquelle porte toute la contestation », c'est donc, encore d'après la note suisse du 14 février 1924, celle de *l'interprétation de l'article 435, alinéa 2*, entre

la Suisse et la France. C'est là, dit cette note suisse, la « divergence fondamentale » qui exclut « toute possibilité d'entente directe sur la nature et les modalités de l'accord » prévu à l'article 435.

Messieurs, pour déterminer la véritable nature de la divergence qui, avant la signature du compromis, a empêché les deux Gouvernements de s'entendre, la correspondance diplomatique dont je vous cite en ce moment des extraits est sans doute plus décisive que ne peuvent l'être les « publications » privées des Comités suisses en faveur du maintien des zones franches.

Néanmoins, — et contrairement à ce que mon confrère a cru pouvoir soutenir en plaidant, — ce qu'établit clairement à cet égard la controverse diplomatique franco-suisse de 1919 à 1924, cela est non pas infirmé mais confirmé par les publications des Comités suisses en faveur du maintien des zones franches. L'idée qui, de la façon la plus claire, est à la base de ces publications dans leur ensemble, c'est que les stipulations de 1815 et de 1816 ont donné à la Suisse un droit aux zones franches, qu'ensuite l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles n'oblige pas la Suisse à abandonner ce droit, et qu'enfin le contenu de la Convention du 7 août 1921 n'est pas de nature à justifier, à compenser l'abandon de ce droit par la Suisse.

C'est ce qui ressort à l'évidence, non seulement des indications que j'ai données à ce sujet dans les plaidoiries de l'an dernier (pp. 168, al. 4, à 173), mais aussi de très nombreux passages des *Publications des Comités suisses*. Voyez par exemple les pages 1256 à 1258, 1262, 1272 et 1273, 1286, 1291, 1306, 1309, 1317 à 1320, 1325 à 1331, 1359, 1376, 1383 à 1386, 1399, 1410 et 1411, 1450, 1478 à 1482, 1499, 1519, troisième alinéa. Il me paraît vraiment superflu d'insister sur ce point.

Mais, pour revenir à la note suisse du 14 février 1924, voici encore quelques éléments intéressants que cette note fournit pour la solution du problème que nous sommes en train d'examiner. Faisant allusion au contre-projet suisse de compromis alors soumis au Gouvernement français, la note suisse du 14 février 1924 dit :

« Ce contre-projet propose que le litige soit porté devant la Cour permanente de Justice internationale. Il était logique que le Gouvernement français, partant de l'hypothèse que les arbitres agiraient en qualité d'amiables compositeurs, ne mentionnât point la Cour et envisageât un tribunal spécial. Mais, si le Gouvernement français entrait dans l'idée de l'arbitrage de droit, il trouverait sans doute également logique d'admettre la compétence de la Cour permanente, de l'organe institué par la Société des Nations pour connaître principalement des différends du genre de celui dont il s'agit ici. »

Vous savez que le Gouvernement français, sans s'opposer à la manière de voir ainsi exprimée par le Conseil fédéral, a, par une note du 19 mars 1924 (annexes au Mémoire français, pp. 742-743), proposé « de confier à deux jurisconsultes suisse et français le soin de préparer un projet de compromis d'arbitrage qui serait soumis par eux à l'agrément des deux Gouvernements ».

Le Conseil fédéral, par une note du 31 mars 1924 (annexes au Mémoire français, p. 743), a accepté cette proposition, en ajoutant :

« En se ralliant volontiers à cette manière de procéder, le Conseil fédéral doit cependant insister une fois de plus sur la nécessité qu'il y a, à son sens, de faire soumettre, par le compromis à élaborer, aux juges ou aux arbitres [la question était encore incertaine], les questions de droit qui, seules, divisent actuellement les deux Gouvernements. »

Notre Contre-Mémoire (pp. 1576-1577) a déjà expliqué à la Cour comment le compromis de 1924 a finalement donné à la Cour la mission, d'une part, de fixer l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, entre la Suisse et la France, et, d'autre part, de régler ensuite, s'il y avait lieu, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution dudit texte.

Au dire du Gouvernement français, dont mon éminent contradicteur vous a également exposé la thèse sur ce point, cette double mission donnée à la Cour par le compromis du 30 octobre 1924 ne serait pas autre chose que l'*addition* des propositions antérieures du Gouvernement suisse et du Gouvernement français, c'est-à-dire de l'avant-projet suisse et de l'avant-projet français de compromis, dont je viens de parler.

Mais il suffit de lire, d'une part le compromis du 30 octobre 1924, et d'autre part, en particulier, l'avant-projet français de compromis de janvier 1924, pour voir que, sans aucun doute, la thèse ainsi soutenue par le Gouvernement français est erronée. L'avant-projet français de compromis de janvier 1924 n'a nullement été inséré tel quel dans le compromis du 30 octobre 1924, et je vais vous en fournir la preuve.

Cet avant-projet français, tout d'abord — nous l'avons vu tout à l'heure — interdisait aux arbitres de toucher à la situation créée par l'installation du cordon douanier français à la frontière politique des zones franches en 1923. Il interdisait donc aux arbitres de rétablir, en fait, les zones franches.

Au contraire, — le Gouvernement français lui-même ne le conteste pas, — le compromis du 30 octobre 1924, quel

que soit son véritable sens, n'interdit certainement pas à la Cour de le faire.

Autre différence capitale entre l'avant-projet français de compromis et le compromis du 30 octobre 1924 :

L'avant-projet français de compromis chargeait les arbitres, spécialement, de « rechercher si la Convention conclue entre le Gouvernement de la République et le Gouvernement fédéral, le 7 août 1921, donne à celui-ci les satisfactions sur lesquelles il est en droit de compter ». Et l'avant-projet français précisait expressément que « les arbitres auront pouvoir d'agir comme amiables compositeurs à l'effet d'indiquer, s'il y a lieu, aux Parties contractantes les modifications qu'il conviendrait d'apporter à ladite Convention ».

Au contraire, le compromis du 30 octobre 1924, dans son article 2, confie à la Cour la mission de « régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ». Mission tout à fait différente de celle qu'avait prévue l'article premier de l'avant-projet français de compromis — étant donné surtout que le compromis du 30 octobre 1924 ne charge la Cour d'assurer ainsi « l'exécution de l'article 435, alinéa 2, » qu'après lui avoir demandé d'interpréter ledit article, avec ses annexes, par le même arrêt.

Tout cela prend une signification plus claire encore si l'on veut bien tenir compte aussi — ce que ne semble pas faire le Gouvernement français — de l'existence, dans le préambule du compromis du 30 octobre 1924, de cet alinéa que mon adversaire ne vous a jamais cité et aux termes duquel ledit compromis doit témoigner « de l'égale volonté de la Suisse et de la France de se conformer loyalement à leurs engagements internationaux ».

Ce n'est pas tout. Alors que l'avant-projet français de janvier 1924 prévoyait la désignation d'arbitres *ad hoc* et leur donnait expressément pouvoir de statuer en qualité d'« amiables compositeurs », le compromis du 30 octobre 1924, au contraire, charge la Cour permanente de Justice internationale, tout d'abord, d'interpréter l'article 435, — puis, s'il y a lieu, d'assurer l'exécution de ce texte, et, je le répète, non pas, comme l'indique une formule constamment employée par notre adversaire, « d'établir un régime nouveau sur la base des circonstances actuelles ».

Cette formule française, permettez-moi d'y insister, est plus que tendancieuse. Non seulement, en effet, l'article 435, alinéa 2, ne parle pas d'un régime « nouveau », mais en outre, le compromis charge la Cour d'exécuter l'article 435, alinéa 2, c'est-à-dire de régler *conformément à ce texte* le régime des territoires qui s'y trouvent visés, et non pas purement et simplement — ce qui serait très différent — d'« établir, pour

ces territoires, un régime nouveau sur la base des circonstances actuelles ».

Mais fermons cette parenthèse et revenons à l'avant-projet français de compromis de janvier 1924. La brève comparaison que j'ai faite tout à l'heure entre cet avant-projet français de compromis et l'article 2 du compromis du 30 octobre 1924 suffit, je pense, à établir que l'on ne saurait considérer comme fondée la thèse française d'après laquelle le compromis en vertu duquel vous êtes saisis aurait été le résultat d'une simple addition des propositions française de janvier 1924 et suisse de février 1924.

La vérité, c'est que la proposition française a été profondément modifiée, comme je viens de le montrer. La proposition suisse, elle aussi, a été modifiée dans un sens très significatif, — j'aurai l'occasion d'y revenir un peu plus tard.

[*Séance publique du 27 octobre 1930, après-midi.*]

Messieurs, j'ai montré ce matin qu'en réalité il n'est pas permis de soutenir, ainsi que le fait le Gouvernement français, que le compromis du 30 octobre 1924 n'aurait été que l'addition des avant-projets français de janvier 1924 et suisse de février 1924. Je crois vous en avoir donné diverses preuves en comparant l'avant-projet français et le texte du compromis.

Pour l'instant, retenons en particulier ce fait qu'en définitive c'est la Cour permanente de Justice internationale qui a été chargée de régler le litige, et non des arbitres ou des amiables compositeurs désignés *ad hoc*, ainsi que l'avait prévu le premier projet français de compromis de janvier 1924.

Comme le Conseil fédéral l'avait dit dans sa note du 14 février 1924, note que j'ai citée ce matin, il était logique que, l'idée suisse de ce que le Conseil fédéral avait appelé l'arbitrage de droit ayant été admise par le compromis, ce fût la Cour permanente de Justice internationale qui fût chargée de régler le différend.

Contrairement à ce qu'elle avait envisagé tout d'abord, la France a donc accepté notamment que le litige fût soumis, non à des arbitres à désigner spécialement, mais à la Cour permanente de Justice internationale. Ceci, encore une fois, est tout à fait en harmonie avec l'adhésion que le Gouvernement français a finalement donnée à l'idée — que le Conseil fédéral n'avait cessé de proposer — de l'arbitrage de droit, c'est-à-dire du règlement comportant avant tout, sinon exclusivement, l'interprétation par des juges de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles avec ses annexes, entre la Suisse et la France.

Par des juges. La Cour devant laquelle je suis en train de plaider a, en effet, un caractère essentiellement judiciaire qui la distingue de la plupart des tribunaux arbitraux institués *ad hoc* par compromis. Ce caractère judiciaire de la Cour, vous le savez mieux que moi, se manifeste dans son organisation, dans sa compétence — article 36 du Statut — et dans les règles sur lesquelles elle fonde ses arrêts — article 38 du Statut —. La Cour elle-même l'a confirmé dans sa jurisprudence.

C'est ainsi que, refusant de donner un avis consultatif sur la question de la Carélie orientale, la Cour a dit — je cite — : « Répondre à la question équivaldrait en substance à trancher un différend entre les Parties. La Cour, étant une *Cour de justice*, ne peut pas se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal, même lorsqu'elle donne des avis consultatifs. » (Avis consultatif n° 5, p. 29.) En assimilant ainsi son activité consultative à sa fonction contentieuse, la Cour a manifesté sa volonté de rester dans le cadre de fonctions strictement juridiques et judiciaires. Ce faisant, il ne me paraît pas douteux qu'elle s'est vraiment inspirée des idées qui sont à la base de son Statut et qu'elle a agi de manière à mériter la confiance dont elle a besoin pour rester, je le disais ce matin, le grand espoir de ceux qui croient à la justice internationale.

Faut-il rappeler que l'Assemblée de la Société des Nations s'est laissée guider par des considérations semblables ?

A la sixième Session, le Gouvernement danois a proposé la création d'une commission de conciliation auprès de la Cour. Cette idée a été combattue, avec raison. « Il faut éviter », a dit sir Cecil Hurst, « que la Cour soit tentée de faire des recommandations de caractère politique, ce qui serait fatal à son existence même. »

M. Limburg, de son côté, a signalé « l'erreur qui consiste à créer un lien dangereux entre la conciliation et le jugement, entre la conciliation et la Cour ». « Cette liaison », a-t-il dit, « serait défavorable à la conciliation autant qu'à la Cour ; la tâche de la Cour, c'est le droit ; la tâche de la conciliation, c'est l'opportunisme... » (Voir Sixième Assemblée, lettre C, I, pp. 12-13.)

En définitive, l'Assemblée décida de renvoyer à une session ultérieure la prise en considération de la proposition danoise. C'était un ajournement *sine die*. Je pense, encore une fois, que cette décision fut heureuse. Elle a contribué à assurer une sorte de séparation des pouvoirs, non moins importante et non moins nécessaire en droit international qu'en droit interne.

Me sera-t-il permis de citer également, toujours dans le même sens, le discours inaugural prononcé le 16 janvier 1925 par M. Huber, Président de la Cour ? Dans ce discours,

M. Huber a caractérisé la Cour comme un organisme chargé de « dire le droit, et seulement dire le droit ». Parlant de la « justice » que doit rendre la Cour, M. Huber a dit encore : « Ici, tout opportunisme, tout marchandage sont exclus ; la décision judiciaire tire son autorité non pas du fait qu'elle s'adapte bien aux exigences d'une situation particulière et momentanée, mais de ce qu'elle repose sur des raisons qui ont une valeur générale en dehors du cas concret et une forme concluante pour tous. »

Vous savez, par ailleurs, mieux que moi que les bases sur lesquelles la Cour doit fonder ses décisions sont énumérées à l'article 38, alinéa premier, du Statut de la Cour. Il s'agit là de sources de *droit*, et la Cour, ainsi qu'elle l'a rappelé dans son ordonnance de 1929, page 12, ne peut pas déroger aux dispositions du Statut sur la proposition des Parties.

Il est vrai, cependant, que le second alinéa de l'article 38 du Statut dispose que « la présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté pour la Cour, si les Parties sont d'accord, de statuer *ex æquo et bono* ».

Ex æquo et bono, ces mots, vous a dit mon éminent confrère, sont « la devise inscrite au seuil de ma plaidoirie ». Il me sera donc permis de m'y arrêter un instant.

Si je ne fais erreur, la Cour elle-même n'a pas encore eu l'occasion d'interpréter cette disposition du Statut.

M. le Président Anzilotti, dans son *Cours de Droit international*, 3^{me} édition, page 108, constate que le dernier alinéa de l'article 38 est assez critiqué comme incompatible avec la nature et les fonctions d'une Cour de justice.

On lit également dans le rapport sur la procédure arbitrale que MM. de la Barra et Mercier ont présenté à l'Institut de Droit international en 1927, à la session de Lausanne : « Cette disposition de l'article 38 *in fine* du Statut a été vivement critiquée en tant qu'elle s'applique à une Cour de justice ; sa rédaction a été jugée défectueuse par tous les membres présents de la Commission... Introduite à la suite des discussions de Genève, elle ne paraît d'ailleurs pas répondre à la pensée de ses promoteurs, qui, ainsi que l'a relevé M. Hammarskjöld, semblent avoir eu en vue exclusivement les « jugements d'accord ». M. J. B. Scott a exposé le point de vue américain d'après lequel il ne peut pas dépendre des Parties de changer la nature de l'autorité judiciaire ; le pouvoir législatif n'appartient pas à une Cour de justice, et les Parties ne peuvent pas le lui conférer. Le juge doit rendre la justice *selon la loi*... » (Voir l'*Annuaire de l'Institut de Droit international*, vol. 33, pp. 577 et suiv.)

Quoi qu'il en soit, nous pensons que même si la Cour, avec le consentement des Parties, devait juger *ex æquo et bono* dans tel ou tel cas déterminé, elle devrait tirer sa décision,

ainsi que M. Huber le disait dans son discours présidentiel que j'ai cité, « de raisons qui ont une valeur générale en dehors du cas concret et une forme concluante pour tous ». De plus, et même si, comme nous le pensons, l'« équité », le *aequum et bonum*, n'est pas d'une autre nature que le droit, je crois pouvoir penser qu'en tout cas la Cour doit être extrêmement prudente dans l'exercice de son pouvoir éventuel de statuer *ex aequo et bono*. D'autre part, un fait est en tout cas évident, ce me semble : nulle part le compromis en vertu duquel la Cour est actuellement saisie ne dit que la Cour puisse statuer *ex aequo et bono* — et encore moins qu'elle puisse se comporter comme un amiable compositeur — pour décider éventuellement la suppression des zones franches, auxquelles la Suisse a droit, sans l'assentiment de la Suisse.

La France, pour sa part, prétend faire jouer à la Cour le rôle non pas même d'un arbitre mais d'un amiable compositeur. Or, le compromis, je le répète, ne prévoit rien de tel, et en tout état de cause il n'est pas exact qu'en vertu du compromis, ainsi que mon confrère a cru pouvoir le dire, la Cour puisse « tout faire ».

Par ailleurs, il n'est certainement pas permis non plus d'assimiler, comme l'a fait mon confrère, l'opportunité à l'équité. Ce sont là des notions dont le sens est très différent.

En réalité, c'est à des juges, à une autorité judiciaire proprement dite, que les Parties ont soumis le litige des zones franches par le compromis de 1924. Il ne faut pas oublier non plus, ainsi que l'a fait la Partie adverse, que la rédaction définitive du compromis — j'y faisais allusion ce matin et j'y reviens — a tenu compte de l'insistance avec laquelle le Gouvernement suisse n'a cessé de réclamer un arbitrage de droit, c'est-à-dire un mode de règlement qui soumette à des juges avant tout, sinon exclusivement, la divergence qui, comme le Conseil fédéral l'avait dit dans sa note du 14 février 1924, constitue « le nœud du litige », c'est-à-dire, a dit encore la même note suisse annexée à notre Mémoire, « la question de droit sur laquelle porte toute la contestation » — en d'autres termes encore, la question de savoir quelle est, entre la Suisse et la France, la bonne interprétation de l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes.

Et, à ce propos, voyez combien significative est la formule employée par l'article premier, alinéa premier, du compromis. L'avant-projet suisse de février 1924 avait proposé de soumettre à la Cour *seulement* la question de savoir si l'article 435, alinéa 2, a eu pour effet d'abroger les anciennes stipulations sur les zones franches. L'article premier du compromis, en revanche, va plus loin. Et dans quel sens ? Il prie la Cour de dire non seulement si l'article 435 a abrogé les anciennes stipulations, mais en outre s'il a pour but de les faire abroger. Qu'est-ce

à dire, sinon que les Parties au compromis ont voulu que la réponse donnée par la Cour à la question d'interprétation énoncée à l'alinéa premier de l'article premier fût de nature à fixer d'une manière complète et non équivoque la base juridique de la nouvelle négociation franco-suisse prévue au deuxième alinéa du même article premier du compromis ?

Tout concourt donc à établir que, selon l'intention commune des Parties, la réponse donnée par la Cour à la question posée au premier alinéa de l'article premier du compromis devait fournir *la base juridique de la négociation* prévue au second alinéa. Et c'est parce que la France, en 1929, s'est refusée à accepter cette base que le régime des territoires visés à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles n'a pas pu être réglé d'un commun accord entre les Parties dans le délai fixé par la Cour.

C'est dans ce sens, bien entendu, que nous avons dit, à la page 1203 de nos Observations : « les bases d'un tel accord [c'est-à-dire d'un tel règlement établi d'un commun accord] n'ont pu être trouvées ».

La Réponse française fait donc manifestement erreur en disant à la page 1564, alinéa 4 : « dire que les bases de cet accord n'ont pu être trouvées, cela implique que la France et la Suisse, négociant en décembre 1929, avaient à chercher les bases de cet accord ; cela implique également que ces bases n'avaient pas été antérieurement posées, que, donc, elles n'avaient pas été posées par l'ordonnance du 19 août 1929 ».

Cette argumentation déforme la pensée exprimée à ce sujet dans nos Observations. Elle est dépourvue de fondement.

* * *

Mais étudions maintenant de plus près le texte du compromis dans son ensemble. Cette étude, vous allez le voir, confirme nettement notre manière de voir au sujet de la mission donnée à la Cour par l'article 2, alinéa premier, du compromis.

Il suffit de lire le préambule, puis les articles premier, 2 et 4, alinéa premier, du compromis pour voir que c'est dans le cadre de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, et seulement dans ce cadre, que les Parties ont convenu de demander à la Cour de régler leur différend. Cela répond entièrement — je l'ai montré ce matin — aux éléments historiques du litige dont le compromis a été le point d'aboutissement. L'article 435, alinéa 2, la manière dont l'article 435 doit être interprété et par conséquent exécuté, c'était toute la question litigieuse pour la Suisse et la France, au moment où elles ont conclu le compromis.

Le préambule du compromis considère en effet, tout d'abord, que « la Suisse et la France n'ont pas pu s'entendre au sujet

de l'interprétation à donner à l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes », et qu'ainsi « l'accord prévu par ces textes n'a pas pu être réalisé par voie de négociations directes ». Le préambule du compromis ajoute donc que la Suisse et la France « ont résolu de recourir à l'arbitrage pour fixer cette interprétation et régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ». Par ailleurs, il est très utilement précisé ensuite que la Suisse et la France ont le désir de conclure un compromis « témoignant de leur égale volonté de se conformer loyalement à leurs engagements internationaux », c'est-à-dire évidemment à leurs engagements internationaux tels qu'ils découlent des traités de 1815-1816 et de l'article 435, alinéa 2, sur l'interprétation duquel la Suisse et la France n'ont pas pu s'entendre directement, mais à la bonne interprétation duquel elles désirent se conformer loyalement. Tout ceci, encore une fois, est très clair.

L'intention commune des Parties, telle qu'elle est exprimée par le préambule du compromis, c'est de faire interpréter puis exécuter l'article 435, alinéa 2, — rien que l'article 435, alinéa 2, — de façon à permettre aux Parties, jusqu'alors en désaccord sur le vrai sens de ce texte, de se conformer loyalement à leurs engagements internationaux. Voilà ce qui résulte du préambule du compromis.

* * *

Plus significatifs encore, si possible, sont *le texte et la structure de l'article premier* du compromis. Le « nœud du litige », comme l'a dit une des notes du Conseil fédéral, ce sur quoi la Suisse et la France n'ont pas pu s'entendre, ainsi que le constate le préambule du compromis, c'est l'interprétation à donner entre la Suisse et la France à l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes. Voilà la divergence qui a fait échouer jusque-là l'entente entre les Parties. Que prévoit donc l'article premier du compromis ? Il prie la Cour d'éclairer les Parties sur la bonne interprétation qui doit, à son avis, être donnée entre la Suisse et la France à l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes.

Par ailleurs, les Parties expriment le vœu, auquel la Cour a bien voulu répondre, d'être renseignées sur le « résultat du délibéré » de la Cour en vue des négociations nouvelles qu'elles ont l'intention d'ouvrir « dès la fin du délibéré » de la Cour sur la question d'interprétation qui lui est soumise et « avant tout arrêt » rendu sur ce point.

Dans l'article premier du compromis et dans les lettres annexes, les Parties demandent donc à la Cour :

1° de fixer le résultat de son délibéré sur la question d'interprétation ;

2° de communiquer aux Parties le résultat de ce délibéré ;
 3° avant tout arrêt, d'impartir aux deux Parties un délai convenable pour négocier à nouveau.

Mais pourquoi les Parties ont-elles demandé à la Cour cette chose certainement insolite, — ainsi que la Cour, avec raison, l'a relevé dans son ordonnance dans un considérant que mon confrère a bien voulu citer, — cette chose certainement insolite qu'était la communication, avant tout arrêt, du résultat de son délibéré sur la question d'interprétation énoncée au premier alinéa de l'article premier du compromis ?

Pourquoi les Parties désiraient-elles être ainsi fixées sur le résultat du délibéré de la Cour ? Sans aucun doute afin de pouvoir négocier utilement, plus utilement que jusqu'alors, sur le régime des territoires intéressés. Évidemment aussi parce qu'elles pensaient que l'obstacle à cette reprise de négociations utiles, c'était l'incertitude où elles se trouvaient sur la première question soumise à la Cour.

Dans ma plaidoirie de l'année dernière, je me suis déjà permis d'attirer expressément l'attention de la Cour sur l'importance qu'il y avait, pour les Parties, à être complètement éclairées, avant de reprendre leurs pourparlers, sur l'opinion de la Cour relative à l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, entre la Suisse et la France.

Connaître cette opinion de la Cour, c'était — tous les faits antérieurs le confirment — la condition *sine qua non* d'une reprise de négociations qui eussent plus de chance de succès que les pourparlers précédents entre la Suisse et la France. Il fallait que les Parties fussent enfin fixées, et fixées au préalable, sur l'état de droit sur la base duquel elles avaient à entamer les négociations prévues au second alinéa de l'article premier du compromis. Or, pour déterminer la situation juridique actuelle de la Suisse et de la France, dans l'affaire des zones franches, — ce qui, encore une fois, était le point de départ logique d'une négociation, — il fallait élucider la question des droits de la Suisse aux zones. C'est ce que la Cour a fort bien vu quand elle a confirmé, dans son ordonnance, que « la véritable divergence qui a fait échouer l'entente entre les Parties a porté sur la question de savoir si le régime des zones pouvait être aboli sans le consentement de la Suisse ».

Voilà pourquoi la Cour a bien voulu, ainsi que l'a dit mon confrère, malgré le caractère insolite de cette procédure, « rendre publique son opinion, rendre public le sens de son délibéré dans les considérants de son ordonnance ». Voilà pourquoi la Cour a consenti à rendre une ordonnance dans laquelle mon confrère n'a pas hésité à vous dire qu'il y a disproportion entre les considérants et le dispositif, de même qu'il pourrait y avoir disproportion entre un piédestal et la

statue qu'il supporte. Voilà enfin pourquoi la Cour a déclaré que sa mission était de dire « si oui ou non la Suisse est *obligée* d'accepter comme base des négociations futures l'abandon du régime des zones franches, c'est-à-dire notamment le transfert de la ligne douanière dans ces territoires à la frontière politique ». Et à cette question, la Cour a répondu de la façon la plus nette : la Suisse n'est pas obligée d'accepter comme base des négociations futures l'abrogation du régime des zones franches. Mais alors, Messieurs, comment pourrait-on admettre la thèse française d'après laquelle l'opinion ainsi émise par la Cour n'aurait dû avoir aucune valeur réelle et pratique, en ce sens qu'elle n'aurait pas fourni aux Parties la base juridique de la négociation dont l'ordonnance était en quelque sorte le préambule ?

* * *

Il est vrai que, dans l'article premier du compromis, les Parties ont posé à la Cour seulement la question de l'interprétation entre la Suisse et la France de l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes. Mais pourquoi les Parties ont-elles agi ainsi ? Parce que, nous l'avons déjà vu, elles considéraient que c'est seulement sous cette forme que se présentait à la Suisse et à la France, pratiquement, la question tout entière du droit de la Suisse au maintien des zones.

La France s'est d'ailleurs elle-même prononcée dans ce sens en soutenant que l'article 435 avait abrogé les zones. On ne peut abroger que ce qui existe. Si la France avait pensé que les zones n'existaient plus dès avant 1919, elle n'aurait pas soutenu que l'article 435 du Traité de Versailles les avait abrogées. En agissant comme elle l'a fait, elle a implicitement reconnu que les zones existaient encore à ce moment.

Elle l'a reconnu explicitement, d'autre part, dans la note adressée le 26 avril 1919 au Gouvernement fédéral (Mémoire français, p. 685) et qui dit en tout autant de termes : « La France ne se trouve plus engagée à respecter la grande zone franche, mais seulement la zone du Pays de Gex et la petite zone sarde. »

Que, d'ailleurs, au moment où a été conclu le compromis du 30 octobre 1924, les Parties aient considéré que la cause même — et, en quelque sorte, la clef — de l'impossibilité où elles s'étaient toujours trouvées de réaliser l'accord prévu par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, était la question de savoir quelle était la bonne interprétation de cette disposition, c'est ce que confirment à l'évidence toute la controverse diplomatique de 1919 à 1924 et l'ensemble des circonstances historiques que j'ai rappelées ce matin. C'est ce que confirme

également le préambule du compromis et l'alinéa premier de l'article 2, qui charge la Cour, après avoir interprété l'article 435, exclusivement de régler *l'exécution de cette disposition*.

Par conséquent, de l'avis des Parties au moment où elles ont conclu le compromis, trancher la question d'interprétation énoncée au premier alinéa de l'article premier, c'était manifestement trancher toute la question de droit, toute la question de principe qui les divisait dans le litige tel qu'elles entendaient en assurer le règlement par les dispositions du compromis.

Ainsi, trancher la question d'interprétation énoncée à l'article premier du compromis, c'était manifestement, selon la volonté des Parties au moment où elles ont conclu le compromis, ouvrir la voie à des négociations *utiles*; et c'est pourquoi les Parties ont désiré être informées au préalable du résultat du délibéré de la Cour sur la question posée à l'article premier, alinéa premier, du compromis, — avant la reprise des négociations prévues au second alinéa dudit article premier.

Il est donc clair qu'en interprétant l'article 435 avec ses annexes entre la Suisse et la France, la Cour a fixé l'état de droit qui devait servir de base aux négociations pour lesquelles un délai était en même temps imparti aux Parties.

Si l'on n'admet pas cela, comment expliquer la rédaction donnée à l'article premier? A quoi auraient servi les indications que les Parties ont prié la Cour de leur donner, avant la reprise de leurs négociations, sur le résultat de son délibéré? En quoi ces indications eussent-elles pu, dans ce cas, ouvrir les voies à une négociation plus heureuse que celles qui avaient déjà eu lieu antérieurement?

A cette question, le Gouvernement français croit pouvoir répondre que « si l'article 435, alinéa 2, avait été interprété comme ayant eu pour effet de faire obligatoirement abroger les stipulations anciennes, cela aurait entraîné l'obligation pour les deux Parties de réaliser ce but par leur accord ». Cela est tout à fait exact et cela implique que, tout au moins dans cette hypothèse, le Gouvernement français lui-même admet notre manière de voir d'après laquelle l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, par la Cour a fixé l'état de droit qui devait servir de base à la négociation franco-suisse prévue au deuxième alinéa de l'article premier du compromis.

Mais, d'autre part, qu'en est-il dans l'hypothèse inverse: celle qui s'est réalisée en vertu de votre ordonnance, puisque, interprétant l'article 435, la Cour a dit qu'entre la Suisse et la France cette disposition n'a ni abrogé les anciennes stipulations, ni pour but de les faire obligatoirement abroger?

Si cette interprétation ne devait pas, elle aussi, servir de base juridique à la négociation franco-suisse prévue au compromis, quelle aurait été, dans ce cas, la portée pratique de

l'article premier, alinéa premier, du compromis et de l'ordonnance rendue par la Cour pour répondre à la question posée par cette disposition ?

Le Gouvernement français soutient qu'une telle interprétation de l'article 435, alinéa 2, par la Cour, aurait pu être considérée comme étant de nature à « faciliter l'accord » même au cas où l'on admettrait la thèse française relative à la mission de la Cour en vertu de l'article 2 du compromis. Mais comment, si l'on admet la thèse française relative à la mission de la Cour, la réponse de la Cour à la question énoncée à l'article premier du compromis aurait-elle pu faciliter l'accord ? Comment aurait-elle pu faciliter la nouvelle négociation prévue au second alinéa de l'article premier du compromis ? Elle ne pouvait la faciliter réellement, ainsi que nous l'avons montré dans notre Réponse, que si, en interprétant l'article 435, alinéa 2, entre la Suisse et la France, la Cour a, comme nous le disons, fixé l'état de droit qui devait servir de base aux négociations pour lesquelles la Cour impartissait en même temps un délai aux Parties.

Ainsi, les indications que l'ordonnance de la Cour a données aux Parties au sujet de l'interprétation de l'article 435 pouvaient réellement et sûrement ouvrir les voies à une négociation plus utile, plus heureuse que celles qui avaient déjà eu lieu antérieurement, ce qui était évidemment l'intention commune des Parties au moment de la signature du compromis.

Tel n'est pas le cas, au contraire, si l'on adopte la solution proposée par le Gouvernement français — et tel ne serait pas non plus le cas si, d'ailleurs contrairement au texte du compromis, l'on admettait que le compromis pût permettre à la France de dire aujourd'hui : « Il est vrai que, d'après l'ordonnance de 1929, l'article 435 n'a pas abrogé les anciennes stipulations ; il est vrai que l'article 435 n'oblige même pas la Suisse à consentir à l'abrogation de ces stipulations ; mais au moment de la conclusion du Traité de Versailles, et pour d'autres raisons, par suite du changement des circonstances, les zones franches n'existaient déjà plus en 1919, ou bien leur existence était déjà juridiquement compromise. » Si la France était fondée à dire cela, je le répète, la procédure prévue par l'article premier du compromis, et notamment la communication préalable aux Parties du résultat du délibéré de la Cour, n'auraient eu aucun sens pratique. Cette communication aurait eu l'effet purement négatif et théorique de réfuter une argumentation erronée jusqu'alors soutenue par le Gouvernement français ; mais elle n'aurait pas eu l'effet positif, et pratiquement seul utile, de fournir aux Parties une base juridique sûre pour la négociation prévue à l'article premier, alinéa 2, du compromis.

Nous disons que telle ne peut pas avoir été l'intention des Parties ; car — je m'excuse d'employer ce mot — cela serait absurde. Et même, comme nous l'avons relevé dans notre Réponse écrite, cela serait presque inconvenant vis-à-vis de la Cour. Car cela serait donner au compromis un sens tel que les Parties auraient demandé à la Cour, dans la première phase de la procédure judiciaire, de leur faire, par des voies combien exceptionnelles, une communication qui, en réalité, aurait été pratiquement inutile, peut-être même dangereuse parce qu'elle aurait pu induire les Parties en erreur sur le point de savoir quelle devait être la base juridique de leurs négociations. Il n'est vraiment pas possible d'admettre que les Parties aient pu vouloir faire faire, par la Cour, dans la première phase de la procédure, un travail aussi vain et aussi décevant.

* * *

Ainsi, une saine interprétation du compromis oblige à admettre que, dans ses considérants, l'ordonnance rendue par la Cour l'an dernier a bien fixé l'état de droit qui devait servir de base à la négociation visée au second alinéa de l'article premier du compromis. La situation juridique ainsi fixée entre la Suisse et la France, c'est-à-dire étant entendu que la Suisse a un droit aux zones, que ce droit subsiste et que la Suisse n'est pas obligée de l'abandonner, il appartenait à la Suisse de disposer de son droit comme elle l'entendait dans la négociation prévue par le second alinéa de l'article premier du compromis. De sorte que (la Cour l'a dit également dans son ordonnance) « l'accord à conclure pouvait ou non, suivant la commune volonté des Parties, comporter l'abrogation du régime des zones franches ».

Mais, pour abroger les zones franches auxquelles la Suisse a droit, il fallait cet accord, auquel la Suisse était libre de donner ou de ne pas donner son assentiment. En l'absence d'un tel accord, un état de droit nouveau comportant la suppression des zones n'existe pas, c'est-à-dire que les zones franches doivent subsister.

Voilà le véritable sens de l'ordonnance ou, du moins, de certains passages de l'ordonnance de l'année dernière, passages que mon honorable confrère a cités, mais en les isolant de leur contexte.

* * *

Mais, Messieurs, si l'ordonnance de la Cour, en interprétant l'article 435, alinéa 2, a ainsi fixé l'état de droit que les Parties avaient à prendre pour point de départ de leurs négociations, *la Cour elle-même ne peut pas en prendre un autre pour base de son arrêt relatif à l'exécution de l'article 435, alinéa 2.*

Évidemment, les Parties n'ont pas pu songer à demander à la Cour, lorsqu'elle a interprété l'article 435, alinéa 2, et leur a communiqué le résultat de son délibéré sur ce point, d'aiguiller les Parties sur une voie autre que celle qu'elle entendait suivre elle-même dans son arrêt éventuel concernant l'exécution dudit article 435, alinéa 2. Les Parties n'ont pas pu envisager et vouloir une telle éventualité, car cela encore rendrait incompréhensible la procédure prévue par l'article premier du compromis.

Dans ce cas, en effet, les Parties se seraient de nouveau trouvées, au moment de la négociation prévue au deuxième alinéa de l'article premier du compromis, dans l'incertitude en ce qui concerne un des facteurs essentiels de cette négociation. Les Parties n'ont pas pu vouloir inviter la Cour à reprendre éventuellement, après coup, ce qu'elle a ainsi engagé les Parties à prendre pour base juridique de leur négociation, ce que, en d'autres termes, elle les a engagées à considérer comme faisant partie du patrimoine de leurs droits et de leurs charges.

Au contraire, c'est une solution normale que de dire : La décision de la Cour relative à l'interprétation doit servir de base à sa décision — elle doit être la base juridique de la décision de la Cour — relative à l'exécution de l'article 435, alinéa 2. On se conforme ainsi à ce considérant de bon sens que la Cour a inséré dans son ordonnance de 1929 : « Les clauses d'un compromis par lequel la Cour est saisie d'un différend doivent, si cela n'est pas faire violence à leurs termes, être interprétées d'une manière permettant à ces clauses de déployer leurs effets *utiles*. »

* * *

Faut-il encore attirer l'attention de la Cour sur la distinction très nette que le compromis a faite entre la Convention que les Parties auraient pu conclure dans le délai imparti par la Cour et l'arrêt à rendre par la Cour en vertu de l'article 2 du compromis ?

D'après l'article premier, second alinéa, du compromis, les Parties elles-mêmes auraient pu régler, « dans les conditions jugées opportunes », le régime des territoires visés par l'article 435, alinéa 2. « Dans les conditions jugées opportunes » : ces mots confirment clairement que le droit existant n'aurait pas lié les Parties si elles s'étaient mises d'accord pour en faire abstraction.

Mais rien de semblable n'est prévu à l'alinéa premier de l'article 2 du compromis. Au contraire, cette disposition du compromis parle de « l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 ». Or, il est bien évident, ce me semble, que lorsqu'un tribunal exécute, c'est-à-dire applique

un article de loi ou de traité, il ne peut pas s'en départir; l'exécution se fait nécessairement *intra legem*.

En d'autres termes, la Cour ne peut pas exécuter l'article 435, alinéa 2, en lui donnant un sens autre que celui qu'elle a fixé elle-même en interprétant ledit article. Dire cela, ce n'est pas ajouter au texte du compromis, ainsi que mon confrère a cru pouvoir le dire; c'est donner au compromis le seul sens qu'il puisse avoir, du moment qu'il ne dit pas expressément le contraire. Tout cela me paraît si clair que, vraiment, je me ferais scrupule d'y insister davantage.

* * *

Ce que la Cour a donc à décider encore, dans son arrêt relatif à l'exécution de l'article 435, alinéa 2, ce n'est pas si les zones doivent ou non subsister dans le régime à établir, alors que la Suisse ne consent pas à leur suppression. Cette question-là est déjà résolue par l'interprétation que la Cour a donnée de l'article 435, alinéa 2: la Suisse a un droit aux zones, et l'article 435, alinéa 2, ne permet pas de l'en priver sans son libre assentiment. En d'autres termes, la Cour, qui doit maintenant exécuter l'article 435 et qui, en l'absence de toute disposition contraire du compromis, ne peut l'exécuter autrement qu'en se conformant à l'interprétation qu'elle en a donnée, ne saurait, tant que la Suisse ne renonce pas à son droit aux zones franches, décider que les zones doivent être supprimées.

Décider cela, ce serait en effet contredire l'interprétation que la Cour elle-même a donnée de l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes. Autrement dit encore, tant que la Suisse ne renonce pas à son droit aux zones franches, la question de savoir si ces dernières peuvent être éventuellement supprimées n'est pas une des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2. Ce n'est donc pas une des questions que la Cour ait encore à « régler » pour assurer l'exécution de cette disposition; c'est là une question déjà tranchée — et tranchée par la négative.

En sorte que régler, en tenant compte des circonstances actuelles, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, c'est « régler en tenant compte des circonstances actuelles » le régime des zones franches, lesquelles, selon l'interprétation déjà donnée par la Cour elle-même à l'article 435, doivent subsister tant que la Suisse ne consent pas à leur abrogation. C'est, comme nous le soutenons, adapter aux circonstances actuelles l'institution des zones franches, institution qui, elle-même, ne peut pas être abolie sans l'assentiment de la Suisse.

* * *

A un autre point de vue encore, les termes de l'article 2, alinéa premier, du compromis, confirment cette manière de voir. D'après cette disposition, la Cour doit, dans un seul et même arrêt, faire deux choses; elle doit: d'une part, prononcer sa décision sur la question d'interprétation; d'autre part, régler, en tenant compte des circonstances actuelles, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2.

Ainsi, d'après les termes exprès du compromis, la réponse à donner par la Cour sur ces deux points doit former deux parties d'un seul et même tout, d'« un seul et même arrêt ».

Or, n'est-il pas clair que, de ces deux points, le second est en rapport logique avec le premier? L'exécution dépend naturellement de ce qui est à exécuter.

Rien dans le compromis ne disant le contraire, — et le préambule affirmant d'ailleurs la volonté des Parties de se conformer à leurs engagements internationaux, — il faut exécuter l'article 435 tel qu'il a été interprété.

Ce sont là deux questions qui, comme nous l'avons dit dans notre procédure écrite, forment les éléments d'un seul et même système.

Or, la première décision, celle-là même qui doit constituer une des parties principales de l'arrêt final, la Cour a été priée par les Parties d'en donner communication « dès la fin de son délibéré » sur la question posée à l'article premier du compromis. Cette communication a été demandée par les Parties afin de leur permettre de chercher tout d'abord elles-mêmes, sur cette base sauf autre accord conclu entre elles, la réglementation de détail qu'exige la solution pratique du problème.

Si les Parties avaient pu se mettre ainsi d'accord, le litige aurait été terminé par là, et la Cour aurait été dispensée de résoudre la deuxième question — la question d'exécution prévue par l'article 2, alinéa premier, du compromis. La Cour aurait été également dispensée de se prononcer *par un arrêt* sur la première question prévue par ce texte — la question d'interprétation.

Mais cet accord n'a pu être réalisé.

Il appartient donc aujourd'hui à la Cour d'achever elle-même l'œuvre qu'elle a commencée en interprétant l'article 435; c'est-à-dire qu'il reste, pour la Cour, à exécuter ledit article, et, je le répète, elle ne peut le faire que sur la base de l'interprétation qu'elle a elle-même donnée.

Certes, les Parties auraient pu, d'un commun accord, abolir le droit existant, tel qu'il a été fixé par l'interprétation

de la Cour. Par un traité, les États peuvent stipuler ce qu'ils veulent ; leur liberté est illimitée ; ils n'ont pas à craindre l'arbitraire, puisqu'ils n'assument alors que des obligations auxquelles ils ont eux-mêmes consenti.

Mais la situation de la Cour est tout autre, et c'est ce que mon éminent contradicteur méconnaît entièrement lorsqu'il affirme que la Cour se trouverait actuellement « substituée aux Parties ».

En effet, c'est dans le compromis que la Cour puise sa compétence. Or, où le Gouvernement français prend-il dans le compromis cette affirmation que la Cour devrait exécuter l'article 435, alinéa 2, sans avoir à tenir compte des droits des Parties, ou sans avoir à tenir compte des droits d'une des Parties ? Attribuer ce pouvoir à la Cour, ainsi que le fait le Gouvernement français, c'est, vraiment, ajouter au compromis ; c'est également et manifestement en dénaturer le sens.

« Sans doute », vous a dit mon confrère, « la France ne peut pas demander à la Cour de se contredire » — ce qu'elle ferait certainement si, sans l'assentiment de la Suisse, elle faisait abstraction d'un droit de cette dernière qu'elle a elle-même reconnu. « Mais », a ajouté mon confrère, « la France ne demande pas à la Cour de se mettre dans une telle contradiction », car la France, a-t-il dit, ne prétend pas que la Suisse soit « obligée » d'accepter la suppression des zones. Ce que la France prétend, c'est que la Cour serait substituée aux Parties et pourrait faire elle-même tout ce que celles-ci pouvaient faire d'un commun accord.

Mais c'est là que notre Partie adverse confond, de la façon la plus évidente, la situation des Parties — et celle de la Cour à défaut d'accord entre les Parties.

Que fait la France du droit de la Suisse aux zones franches, droit reconnu par la Cour dans son ordonnance de 1929 ? Et où la Cour prendrait-elle, dans le compromis, le pouvoir de méconnaître ce droit de la Suisse ?

En réalité, — j'insiste sur ce point, — le compromis ne dit nulle part que la Cour, chargée d'exécuter l'article 435, serait investie de la même liberté d'appréciation et de décision que les Parties auraient eue elles-mêmes.

Le texte et la structure du compromis prouvent, au contraire, que les Parties ont entendu fournir à la Cour une base objective pour son arrêt. Cette base, c'est le droit, ce sont les engagements internationaux des Parties, tels qu'ils découlent de l'article 435, alinéa 2, que la Cour a été priée d'interpréter tout d'abord.

* * *

Le Gouvernement français tente de soutenir, il est vrai, que « la Cour [page 467 des Observations françaises] conserve toute liberté de modifier l'interprétation qu'elle a donnée de l'article 435 du Traité, si elle trouve quelque bonne raison d'adopter une interprétation différente de celle qu'elle a énoncée dans son ordonnance du 19 août 1929 ». Au dire du Gouvernement français, la Cour pourrait donc revenir sur le délibéré dont elle a déjà communiqué le résultat aux Parties.

Cette thèse ne me paraît pas concorder très bien avec cette affirmation de mon honorable confrère d'après laquelle, « en réalité, sur le premier point visé par l'article 2 du compromis, c'est-à-dire la question d'interprétation, la mission de la Cour est accomplie, la Cour ayant fait connaître son opinion ».

Au surplus et surtout, la thèse du Gouvernement français, d'après laquelle la Cour pourrait revenir sur le délibéré dont le résultat a été communiqué aux Parties, est en contradiction avec le texte même du compromis. En effet, d'après le deuxième alinéa de l'article premier, la Cour devait impartir un délai aux Parties « dès la fin de son délibéré » sur la question d'interprétation énoncée à l'alinéa premier du même article.

De même, les notes interprétatives jointes au compromis parlent de quoi? Du « résultat du délibéré concernant la question formulée à l'article premier, alinéa premier, de la convention d'arbitrage ».

Qu'est-ce à dire? Le compromis et les notes jointes, manifestement, supposent que le délibéré sur la question d'interprétation *est terminé* avant que le délai pour négocier à nouveau soit imparté aux Gouvernements suisse et français. C'est, je le répète, le « résultat de ce délibéré » que la Cour a communiqué aux Parties dans les considérants de son ordonnance de l'an dernier.

Il serait donc contraire au compromis qu'un nouveau délibéré eût lieu, maintenant ou plus tard, sur la question d'interprétation qui a fait l'objet de la première phase de la procédure. En réalité, il est, d'après les termes du compromis, tout à fait exclu que l'arrêt prévu par l'article 2 du compromis puisse, dans sa première partie, n'être pas conforme à l'opinion émise par la Cour l'an dernier. La Cour elle-même a déclaré, dans les considérants de son ordonnance de 1929 (p. 13), que ce qu'elle a indiqué dans l'exposé des motifs de son ordonnance, c'est « le résultat du délibéré de la Cour sur la question formulée à l'article premier, alinéa premier, du compromis ». Sur ce point, le délibéré est donc terminé: il ne saurait être repris.

C'est ce que confirment d'autres raisons encore. Avec raison, la Cour a constaté dans son ordonnance de 1929, page 13, que « les ordonnances rendues par la Cour ... ne décident pas avec force obligatoire et avec effet définitif le différend que les Parties ont porté devant la Cour ».

Mais pourquoi la Cour a-t-elle constaté cela ? Ce n'est pas afin de se réserver la liberté de revenir sur les mêmes questions, afin de les trancher, éventuellement, d'une façon différente. C'est pour se conformer autant que possible au désir des Parties, qui l'avaient priée de leur communiquer « avant tout arrêt » et « à titre officieux » toutes indications utiles sur le résultat de son délibéré.

Mais, en fait, les déclarations que contiennent les considérants de l'ordonnance de 1929 tranchent définitivement la question d'interprétation formulée à l'article premier du compromis. En effet, bien qu'il ne soit pas très facile de définir la nature juridique de ces déclarations, il ne paraît pas téméraire de les rapprocher — ce rapprochement a été fait par un des juges de la Cour qui n'est pas ici aujourd'hui — des avis consultatifs de la Cour et d'admettre qu'elles ont un caractère juridique analogue.

Or, à ce sujet, la Cour, en refusant de donner un avis consultatif en l'affaire de la Carélie orientale, a déclaré (Avis consultatif n° 5, pp. 28 et 29) :

« La Cour se rend compte qu'elle n'est pas invitée à trancher un différend, mais à donner un avis consultatif ; cependant, cette circonstance ne modifie pas essentiellement les considérations ci-dessus...

Répondre à la question équivaldrait en substance à trancher un différend entre les Parties. »

Il serait bien difficile de concevoir comment la réponse de la Cour à la première question posée par le compromis, réponse contenue dans les considérants de l'ordonnance de 1929, n'équivaldrait pas en substance, elle aussi, à trancher sur ce point le différend jusqu'alors existant entre les Parties.

Cela est d'autant plus clair qu'en l'espèce l'avis que contient l'ordonnance a été rendu dans la procédure même qui, en définitive, doit aboutir à l'arrêt au fond.

* * *

J'ai déjà indiqué d'autre part que le Gouvernement français ne saurait invoquer, en faveur de sa thèse relative à la mission de la Cour, la stipulation de l'article 2 du compromis en vertu de laquelle la Cour doit régler, « en tenant compte des circonstances actuelles », l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

A ce sujet, je me permets d'attirer encore l'attention de la Cour sur le fait que le compromis, spécialement à l'article 2, fait une distinction très nette entre la décision à prononcer par la Cour sur l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, entre la Suisse et la France, et la seconde partie de l'arrêt que la Cour doit rendre et qui a pour objet le règlement des questions qu'implique l'exécution de cet article.

Or, les mots « en tenant compte des circonstances actuelles » se rapportent exclusivement à la seconde partie de l'arrêt, c'est-à-dire au règlement des « questions qu'implique l'exécution de l'article 435 ».

La Cour ne peut donc tenir compte des « circonstances actuelles » que dans le cadre juridique tracé par l'alinéa 2 de l'article 435 et par l'interprétation que la Cour en a donnée. Or, la Cour a reconnu, en interprétant l'article 435, alinéa 2, que les stipulations de 1815 et de 1816 relatives aux zones franches sont restées en vigueur et ne peuvent être abrogées qu'avec l'assentiment de la Suisse.

De là résulte une fois de plus que la question de la suppression éventuelle des zones n'est pas une de celles que la Cour peut et doit régler « en tenant compte des circonstances actuelles ». Ce que la Cour doit régler « en tenant compte des circonstances actuelles », ce sont seulement les questions relatives à l'exécution de l'article 435, alinéa 2, c'est-à-dire au règlement du régime des zones franches qui, d'après l'article 435, alinéa 2, tel que la Cour l'a interprété, doivent elles-mêmes subsister tant que la Suisse ne consent pas à leur abrogation.

* * *

C'est ce que confirme également l'examen de la question de savoir ce que l'on doit entendre par « l'exécution » de l'article 435, alinéa 2.

Exécuter une disposition juridique, cela signifie l'appliquer. Et il est évident qu'un juge serait un singulier juge s'il prétendait détruire la substance même de la disposition qu'il est chargé d'exécuter ou d'appliquer. A ce titre encore, c'est donc l'article 435, alinéa 2, tel qu'il a été interprété par la Cour, qui doit rester à la base de l'exécution que la Cour est chargée d'assurer.

En revanche, il est vrai que, pour exécuter ce texte, il est utile et même nécessaire de tenir compte des « circonstances actuelles » ; la Suisse et la France ont donc demandé à la Cour de régler, « en tenant compte des circonstances actuelles », l'application de l'article 435, alinéa 2.

Et c'est parce que la Suisse a consenti à l'adaptation aux circonstances actuelles du régime des zones franches — et dans la mesure seulement où la Suisse y a consenti — que la

Cour est appelée aujourd'hui à procéder à cette adaptation.

Dans ce cadre, c'est-à-dire sans détruire l'institution même des zones franches, la Cour doit exécuter l'article 435, alinéa 2, en d'autres termes, régler le régime de ces territoires français, « en tenant compte des circonstances actuelles ».

Voyez, comme exemple d'une telle mesure d'exécution, l'article 12, paragraphe premier, du projet suisse de règlement soumis à la Cour.

Mais il est tout à fait clair que la Cour ne pourra s'écarter du droit — tel qu'il résulte de l'article 435, alinéa 2, et des stipulations des traités de 1815 et 1816 que le Traité de Versailles laisse intactes — que dans la mesure où la Suisse, qui a un droit, y consent expressément. C'est-à-dire que la Cour ne pourra modifier un droit appartenant à l'une des Parties que dans la stricte mesure où celle-ci y aura consenti. Voyez par exemple, dans ce sens, l'article 2 du projet suisse de décision, dans lequel la Suisse, volontairement, accepte une nouvelle délimitation de la zone sarde de 1816.

* * *

En définitive, ce que le Gouvernement français demande à la Cour, — il ne le dit pas, mais il le fait, — c'est de tenir compte du changement des circonstances pris en lui-même, et d'en tirer cette conséquence que les zones franches devraient être abrogées. Mais je répète que c'est là sortir des limites tracées par le compromis — et c'est en sortir pour échapper aux conséquences de l'ordonnance que la Cour a rendue en 1929.

En réalité, — il faut le rappeler encore une fois, — c'est dans le cadre de l'article 435, alinéa 2, que le compromis charge la Cour de régler le différend.

D'autre part, la Cour a déjà, conformément à l'article premier du compromis, tenu compte de « tous faits antérieurs au Traité de Versailles, tels que l'établissement des douanes fédérales en 1849 », à propos de l'interprétation qu'elle a donnée à l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, entre la Suisse et la France, dans son ordonnance de 1929. La Cour a ainsi, dans les limites tracées par le compromis, *déjà tenu compte* des changements survenus dans les circonstances de 1815 à 1919.

Par ailleurs, si l'intention des Parties avait été de soumettre à la Cour la question du changement des circonstances pris en lui-même, c'est évidemment dans l'article premier du compromis qu'elles auraient dû le faire.

« Il se pourrait », avait dit la note suisse du 14 février 1924, « que le Gouvernement français eût d'autres questions de droit [des questions autres que celle de l'interprétation de l'article 435, alinéa 2] à proposer. Le Conseil fédéral les

discuterait volontiers. » (Annexes au Mémoire français, p. 739.)

Néanmoins, aucune question autre que celle de l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, compte tenu de tous faits antérieurs au Traité de Versailles, n'est énoncée dans l'article premier, alinéa premier, du compromis. C'est donc seulement sous cet angle que les Parties ont entendu charger la Cour de tenir compte du changement des circonstances survenu de 1815 à 1919.

Ainsi, au moment où il a signé le compromis du 30 octobre 1924, le Gouvernement français lui-même ne songeait pas à soutenir que, même si l'article 435 du Traité de Versailles, interprété en tenant compte des faits antérieurs audit Traité, n'a ni abrogé ni pour but de faire abroger les zones franches, la Suisse pourrait, dans la négociation prévue au deuxième alinéa de l'article premier du compromis, être obligée d'accepter l'abrogation par suite du changement des circonstances pris en lui-même.

Cela n'est à tout le moins pas de nature à faire penser que le Gouvernement français ait attaché une grande importance à ce dernier moyen, jusqu'à l'ordonnance du 19 août 1929.

De plus, il ne faut pas oublier ceci, qui est essentiel: l'effet juridique que la Suisse et la France ont, entre elles, attribué au changement des circonstances à l'égard des stipulations de 1815 et 1816 relatives aux zones franches se trouve réglé par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes.

Or, ainsi que la Cour l'a dit dans son ordonnance, l'article 435, alinéa 2, par lequel la France est liée, ne permet pas à celle-ci de prétendre que les zones franches pourraient être supprimées sans le consentement de la Suisse.

C'est ce que le Gouvernement français lui-même a expressément reconnu dans sa Réplique écrite de 1929, lorsqu'il a dit (p. 1987):

« L'interprétation suisse [en d'autres termes l'interprétation que la Cour a faite sienne] libère ces stipulations [les stipulations anciennes relatives aux zones franches] du grief de caducité qui les grevait [au dire du Gouvernement français] en raison du changement des circonstances. »

« Si » — a dit encore la Réplique française — « cette interprétation [celle de la Suisse] est admise [et la Cour l'a admise], ces stipulations ne pourront plus être abrogées que par un accord franco-suisse. »

Voilà ce que disait, l'an dernier, la Réplique française; cela est tout à fait exact.

Par ailleurs, la Cour puise sa compétence dans le compromis de 1924; elle ne peut trancher que les questions à elle soumises par ce compromis. Or, la question de savoir si, oui ou non, les anciennes stipulations relatives aux zones franches

ont été juridiquement affectées par le changement des circonstances, pris en lui-même, n'est pas posée à la Cour par le compromis, qui entend assurer l'interprétation, puis l'exécution de l'article 435, alinéa 2, mais rien d'autre.

* * *

En sorte qu'en réalité, tout compte fait, le système du compromis est très clair. Les Observations françaises font erreur en affirmant, page 474, que la méthode tracée à la Cour par les articles 1 et 2 du compromis consisterait à rechercher « les conditions opportunes » et à « tenir compte des circonstances actuelles » pour abolir éventuellement les zones franches, sans que la Cour « soit liée par les anciens traités, ni qu'elle doive donner préférence au régime des zones franches que ceux-ci avaient institué ».

Tout autre, beaucoup plus naturel et beaucoup plus simple, est le sens du compromis.

La réponse à donner aux Parties, avant l'arrêt, sur la base de la première question — interprétation de l'article 435 —, doit être la même que celle qui sera donnée à cette question dans l'arrêt.

Dans les considérants de son ordonnance de 1929, la Cour a communiqué aux Parties, par anticipation, le sens de la première partie de l'arrêt visé à l'article 2 du compromis.

D'autre part, la réponse qui sera donnée par la Cour à la seconde question, celle de l'exécution de l'article 435, doit être la conséquence de celle qui a été donnée à la première.

C'est pourquoi l'article 4 du compromis, envisageant l'hypothèse dans laquelle nous nous trouvons maintenant, celle où l'accord direct visé au second alinéa de l'article premier ne s'est pas réalisé, prévoit que la Cour « impartira aux Parties les délais convenables » pour faire quoi? Pour produire les nouveaux Mémoires, Contre-Mémoires et, le cas échéant, Répliques qui seraient éventuellement nécessaires pour discuter à nouveau la question de principe, c'est-à-dire celle de savoir si les zones franches peuvent être abolies sans l'assentiment de la Suisse? Pas du tout.

L'article 4, alinéa premier, dit que la Cour impartira aux Parties les délais convenables pour produire « tous documents, projets et observations » — de simples observations — « qu'elles croiraient devoir présenter à la Cour », en vue du règlement des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2.

Or, encore une fois, si l'intention des Parties avait été de soumettre éventuellement à la Cour, dans la seconde phase judiciaire de la procédure prévue par le compromis, une question aussi délicate, aussi importante que celle de savoir quel a pu être l'effet juridique du changement des circon-

stances pris en lui-même sur le droit de la Suisse aux zones franches, ce ne sont certainement pas de simples « observations », accompagnant des documents et un projet, que l'article 4 du compromis aurait envisagées.

Car il est tout à fait certain que, contrairement à ce que soutient le Gouvernement français, c'est à un point de vue juridique, et non pas du tout au point de vue de la simple opportunité, que la Cour devrait se placer pour apprécier l'effet, sur les droits de la Suisse, du changement des circonstances pris en lui-même — si vraiment cette question lui avait été soumise par le compromis.

Mais tel n'est pas le cas; cela résulte du texte même de l'article 2 du compromis, qui charge la Cour d'exécuter l'article 435, alinéa 2. Cela est confirmé notamment par le fait que la procédure prévue par les deux premiers alinéas de l'article premier du compromis n'a de sens véritable, n'a d'utilité pratique et réelle que si l'on admet notre manière de voir.

Enfin, s'il était vrai que l'article 2 du compromis ait posé à la Cour la question de l'effet du changement des circonstances, pris en lui-même, on devrait se demander pourquoi c'est seulement ce moyen — dont, en droit, la France n'avait jamais fait état jusqu'alors vis-à-vis de la Suisse — que les Parties auraient soumis au jugement de la Cour, parmi tous ceux que la France, au cours de la présente instance, a affirmé qu'elle pouvait invoquer.

Tout cela confirme que la seule interprétation vraiment satisfaisante du compromis est celle qui consiste à dire: la réponse qui sera donnée par la Cour à la question relative à l'exécution de l'article 435, alinéa 2, doit être la conséquence de la réponse que la Cour a donnée à la question concernant l'interprétation dudit article 435.

De toute évidence, — je répons ici à une remarque incidente de mon éminent confrère qui visait le professeur Burckhardt, — ce n'est plus une discussion sur le droit existant que l'on prévoit ici; c'est — dans les limites tracées par le droit actuel, tel que la Cour l'a fixé en interprétant l'article 435, alinéa 2 — une discussion sur le droit à créer, c'est-à-dire sur l'adaptation, admise par la Suisse, du régime des zones franches aux circonstances actuelles.

Ce n'est donc pas pour défaire éventuellement ce qu'elle a fait dans la première phase de la procédure que la Cour passe à la seconde. Après avoir reconnu qu'un droit existe, elle ne peut pas être appelée à en créer un autre qui soit en contradiction avec celui qu'elle a reconnu.

La Cour ne peut modifier le droit existant et, plus exactement, les droits de la Suisse, que dans la mesure où la Suisse y consent.

C'est donc bien du droit nouveau que la Cour doit créer en vertu de l'article 2, alinéa premier, *in fine*, du compromis, mais dans des limites précises; et il n'est pas contraire au droit existant qu'elle le fasse dans ces limites, puisque, dans ces limites, la Suisse y a consenti.

Assurément, la première question posée à la Cour est une question de droit, une question *de lege lata*; mais la seconde question posée à la Cour est aussi, à certains égards, une question de droit; seulement, c'est une question de droit *de lege ferenda*. La Cour doit établir un règlement qui fera droit entre les Parties et dont les termes ne sont pas encore arrêtés; mais rien dans le compromis ne permet à la Cour d'établir ce règlement en violant le droit qui existe d'après l'interprétation qu'elle a elle-même donnée à l'article 435, alinéa 2. Le sens du compromis dans son ensemble est, au contraire, que la Cour doit établir ce règlement en se conformant à cette interprétation.

Ainsi, tout confirme que la tâche de la Cour, en vertu de la seconde partie du premier alinéa de l'article 2 du compromis, est limitée à cette question: Comment, à défaut d'accord entre les Parties, l'institution des zones franches qui, la Cour l'a dit en interprétant l'article 435, alinéa 2, doit elle-même subsister tant que la Suisse n'y renonce pas, — comment cette institution doit-elle être adaptée aux circonstances actuelles? C'est là « l'ensemble des questions relatives à l'exécution de l'article 435, alinéa 2 », qu'en vertu de l'article 2 du compromis la Cour doit « régler en tenant compte des circonstances actuelles ». La Cour, dis-je, ne peut pas, en exécutant l'article 435, méconnaître le droit qu'elle a reconnu à la Suisse en interprétant cette disposition du Traité de Versailles. De ses droits, la Suisse peut elle-même librement disposer puisqu'ils lui appartiennent; mais la Cour, le juge, ne peut pas en disposer à sa place. Pour ne pas allonger le débat, je me permets de me référer sur ce point aux considérations présentées dans la page 1728 de notre Réponse écrite.

Il est vrai que, dans sa Réponse écrite, page 1617, le Gouvernement français soutient qu'« il n'est pas possible de prétendre que la Suisse ait un droit actuel aux zones ». La Cour, dit le Gouvernement français, a, dans l'ordonnance de 1929, visé seulement « la naissance du droit » de la Suisse aux zones. Elle « a dit », poursuit la Réponse française, « qu'un droit de la Suisse aux zones est né en 1815 et 1816 et que ce droit n'a pas été abrogé à l'égard de la Suisse par le Traité de Versailles en 1919; mais », ajoute le Gouvernement français, « sur les faits intermédiaires entre 1815-1816 et 1919, la Cour ne s'est en aucune façon prononcée. Or, certains de ces faits, l'établissement des douanes fédérales en 1849 par

exemple, peuvent être légitimement considérés comme des manquements de la Suisse aux traités de 1815-1816 ». Et le Gouvernement français conclut en disant : « Par suite, on ne saurait déduire de ce prétendu droit [de la Suisse aux zones franches] la base du régime nouveau à établir. »

Que vaut cette argumentation ? Elle oublie que les droits conférés à la Suisse par les traités de 1815-1816 subsistent tant qu'ils n'ont pas été mis à néant par un accord conclu avec la Suisse ou par une décision assimilable à un tel accord en vertu du droit international. D'autre part, notre Partie adverse résume ici d'une manière vraiment un peu sommaire les considérants de l'ordonnance de 1929. Cette ordonnance ne s'est pas bornée à faire, comme le dit la Réponse française, une « allusion » à la « naissance » du droit de la Suisse aux zones ; au contraire, l'ordonnance, tenant compte de tous faits antérieurs au Traité de Versailles, a examiné, dans les pages 18 et suivantes, la question de savoir si l'article 435, alinéa 2, aurait pu abroger le régime des zones franches sans le consentement de la Suisse ; autrement dit, la question de savoir si, en 1919, la Suisse avait un droit aux zones franches dont l'article 435 ne pouvait pas la dépouiller sans son assentiment.

Or, qu'a dit la Cour à cet égard ? Elle a déclaré « que, d'une manière générale, les termes mêmes de l'article 435, alinéa 2, sembleraient présupposer l'existence d'un droit découlant pour la Suisse des stipulations anciennes ; que, dans le même ordre d'idées, le consentement de la Suisse a été effectivement demandé ; enfin, que les Hautes Parties contractantes ont inséré à la suite de l'article 435 la note suisse du 5 mai 1919, laquelle, de l'avis de la Cour, est entièrement fondée sur l'existence d'un tel droit pour la Suisse. »

Puis, après avoir confirmé qu'en 1815-1816 la Suisse a acquis un droit aux zones du Pays de Gex et de la Haute-Savoie, la Cour a dit que, la Suisse ayant, dans sa note du 5 mai 1919, « fait une réserve expresse contre la suppression future du régime des zones franches, ... il ne saurait être admis qu'entre la Suisse et la France l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ait pour but de faire obligatoirement abroger lesdites stipulations ». La Cour a donc admis qu'en 1919 la Suisse avait un droit aux zones franches et qu'à ce droit l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles n'aurait pas pu porter atteinte sans l'assentiment de la Suisse elle-même. La Cour a par ailleurs ajouté (p. 21 de l'ordonnance) que « cette manière de voir ne se trouve nullement infirmée à raison des faits antérieurs au Traité de Versailles ».

* * *

Mais, dit encore notre Partie adverse (p. 1618 de la Réponse française), lorsque la Cour « a examiné si l'article 435 avait pour but de faire abroger les stipulations anciennes concernant les zones franches, elle s'est bien gardée de dire que, dans la procédure ultérieure [soit par voie de négociations, soit devant la Cour], ces stipulations anciennes ne pourraient être abrogées que si tel était le bon plaisir de la Suisse ».

Messieurs, la Cour a pourtant dit, dans la mesure naturellement où elle avait à se prononcer en vertu de l'article premier du compromis, que l'article 435, alinéa 2, n'a pas pour but de faire obligatoirement abroger les anciennes stipulations relatives aux zones franches.

La Cour a même précisé qu'ainsi l'article 435 *n'oblige pas la Suisse* à accepter comme seule base possible de l'accord franco-suisse l'abrogation du régime des zones franches. Ce disant, la Cour n'a pas fait autre chose que de confirmer le bien-fondé de la thèse suisse relative à l'interprétation de l'article 435, thèse d'après laquelle l'abrogation des zones franches ne peut résulter que d'un accord librement consenti par la Suisse.

Or, le Gouvernement français lui-même a déclaré à plusieurs reprises, et notamment dans la page 116 de sa Réplique écrite de 1929¹, que :

« L'interprétation suisse libère ces stipulations [les anciennes stipulations relatives aux zones franches] du grief de caducité qui les grevait en raison du changement des circonstances. »

Le Gouvernement français a également déclaré (voir notamment p. 118 de la Réplique française²) que si — toujours suivant l'interprétation suisse de l'article 435 — l'abrogation des zones ne pouvait résulter que d'un accord librement consenti par la Suisse, le grief que le Gouvernement français croyait pouvoir tirer de ce qu'il appelait certains manquements de la Suisse au Traité de 1815, se trouverait éteint.

* * *

En réalité, ainsi que je crois l'avoir établi, on doit admettre que l'intention commune des Parties, telle qu'elle est exprimée par le compromis, a été celle-ci : la réponse donnée par la Cour à la question d'interprétation énoncée au premier alinéa de l'article premier du compromis devait fournir aux Parties la base juridique de la négociation prévue au second alinéa du même article premier.

¹ Voir *Publications de la Cour*, Série C, n° 17 — I, vol. IV, p. 1987. [Note du Greffier.]

² *Op. cit.*, p. 1990.

Or, de cette réponse, il résulte: qu'en 1919 la Suisse peut se prévaloir d'un droit aux zones franches; que l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles n'a pas porté atteinte à ce droit, et que par conséquent les zones franches doivent subsister tant que la Suisse et la France ne se sont pas mises d'accord pour les supprimer.

La Réponse française fait donc erreur en croyant pouvoir constater qu'« aucune des Parties n'était fondée à imposer son point de vue à l'autre dans la négociation » de 1929. La Réponse française déforme la pensée des Observations suisses lorsque, à la page 1619, alinéa 3, elle prétend qu'au dire des Observations suisses l'ordonnance du 19 août 1929 n'obligerait pas la France à accepter le maintien des zones franches. Ce que nous avons dit, ce que nous pensons aujourd'hui encore, c'est tout autre chose.

Nous avons dit et nous répétons que, dans la négociation de décembre 1929, la France avait, certes, le droit de *proposer* un règlement impliquant l'installation de son cordon douanier à la frontière politique; un tel règlement pouvait, en effet, être établi par le commun accord des Parties. Mais il résulte de l'ordonnance rendue par la Cour l'an dernier que, si la Suisse ne donnait pas son assentiment à cette proposition, la France devait, si elle ne voulait pas prendre sur elle de faire échouer la négociation, se rallier elle-même à un accord respectant le droit de la Suisse aux zones franches.

Ces indications sommaires suffisent pour permettre à la Cour de rectifier l'argumentation erronée que la Réponse française présente dans les pages 1617 à 1620.

* * *

Toujours en ce qui concerne la mission de la Cour, il me reste encore un mot à dire de certaines limites qui, selon le Gouvernement français, seraient tracées par le compromis aux pouvoirs de la Cour.

Le Gouvernement français soutient que, *ratione loci*, la Cour a mission de déterminer le régime des petites zones franches de 1815-1816 et qu'elle ne saurait étendre sa décision à d'autres territoires français, notamment à la grande zone créée en 1860 par le Gouvernement de Napoléon III.

Je me borne à rappeler à ce sujet que c'est le maintien des petites zones seules qu'implique le projet que nous avons soumis à la Cour.

Quant à la question de savoir où doit être la limite intérieure de la zone de Gex, nos Observations ont rappelé qu'aux termes de l'article premier, chiffre 3, du Traité de Paris du 20 novembre 1815, « la ligne des douanes françaises sera placée à l'ouest du Jura, de manière que tout le pays de Gex se trouve hors de cette ligne ».

Nous avons indiqué aussi qu'en fait le Gouvernement français a exécuté cette stipulation en plaçant sa ligne de douanes le long de la rive gauche de la Valserine, de la source de cette rivière jusqu'à son embouchure dans le Rhône, à Bellegarde. C'est ce tracé qu'indique la loi française du 29 mars 1897, article 7, alinéa 2, sans doute parce qu'il convient aux exigences du service douanier dans cette région.

Le Gouvernement français, pour sa part, soutient (Réponse française, p. 1568) que c'est la crête du Jura qui constituerait à l'ouest la limite de la zone de Gex.

Messieurs, c'est là une thèse qui est en contradiction avec le texte même de l'article premier, chiffre 3, du Traité de Paris du 20 novembre 1815. Comment admettre en effet qu'en disant : « la ligne des douanes françaises sera placée à l'ouest du Jura », le Traité ait voulu désigner la crête de la montagne ? L'intention des Puissances, telle qu'elle est clairement exprimée par le texte du Traité, est autre. Les Puissances ont incontestablement voulu comprendre dans la zone franche tout le Pays de Gex avec sa barrière naturelle, la chaîne du Jura, à l'ouest. C'est pourquoi elles ont placé la ligne des douanes françaises non pas sur la crête, mais à « l'ouest du Jura », à l'ouest de la chaîne du Jura (Jura veut dire « chaîne du Jura »), c'est-à-dire sur le versant ouest de la montagne, de façon à comprendre dans la zone franche la chaîne et, notamment, la crête elle-même.

Ainsi, les pâturages et les forêts qui peuvent appartenir aux communes du Pays de Gex ne seront pas coupés par une ligne de douane française qui serait à la crête de la montagne. D'autre part, à l'« ouest du Jura », la France trouvera plus facilement que sur la crête « une bonne ligne », « une ligne gardable à peu de frais », comme le disait Pictet-de Rochemont (Réponse suisse, pp. 1758-1759). Où se trouve, en effet, à l'« ouest du Jura », sur le versant ouest de la montagne, une ligne favorable à l'établissement d'un cordon douanier ? Évidemment le long du cours de la Valserine.

L'administration des douanes françaises l'a elle-même reconnu. A partir de 1830, en tout cas, et sans interruption jusqu'en 1923, elle a établi son cordon douanier le long du cours de la Valserine.

Le Gouvernement français déclare, il est vrai, qu'actuellement son administration des douanes estime qu'en cas de rétablissement des petites zones il lui serait indispensable d'exercer sa surveillance entre la Valserine et la crête du Jura (Réponse française, p. 1571, note 1). C'est possible ; mais c'est là une opinion singulièrement récente, puisque, en fait, l'administration française des douanes n'a pas éprouvé ce besoin pendant près de cent années.

La Réponse française (p. 1570) et mon confrère citent encore trois décisions de tribunaux français rendues en 1825, 1826 et 1827, et selon lesquelles le Traité du 20 novembre 1815 n'aurait pas entendu confondre le « Pays de Gex » avec « l'arrondissement de Gex », ni placer les douanes françaises à la Valserine. Il va sans dire que de telles décisions, dont le Gouvernement français n'a d'ailleurs pas produit le texte, ne sauraient s'imposer à la Cour, ni surtout prévaloir sur le texte formel du Traité de Paris.

Mais, en outre, la Réponse française omet de citer l'avis du Conseil d'État de France du 6 avril 1816 (Documents français, n° 7, p. 840), selon lequel « une disposition du Traité du 20 novembre 1815 a établi que, dans cette partie de la France, la ligne des douanes serait transportée à l'ouest du Jura et que l'arrondissement de Gex resterait hors de cette ligne ». Cet avis du Conseil d'État de France est conforme au texte du Traité de Paris. D'après ce texte, la douane ne doit pas être à la crête, au sommet de la montagne; elle doit être à l'« ouest du Jura », c'est-à-dire, évidemment, à l'ouest de la chaîne du Jura.

Ainsi, il n'est pas exact de dire — comme le fait la Réponse française — qu'« en droit, la zone conventionnelle du Pays de Gex n'a jamais dépassé la crête du Jura et ne pourrait la dépasser dans l'hypothèse où la Cour ordonnerait son rétablissement ». Le projet suisse de règlement soumis à la Cour est au contraire fondé à prévoir, en ce qui concerne la zone de Gex, que la ligne des douanes françaises sera placée notamment le long de la rive gauche de la Valserine, de sa source jusqu'à l'embouchure de cette rivière dans le Rhône.

Nous avons cependant ajouté dans notre Réponse — et je confirme volontiers — que, de même que nous avons proposé certaines rectifications de la limite intérieure de la zone sarde, de même le Gouvernement suisse serait prêt à envisager d'autres rectifications semblables pour la zone de Gex, par exemple sur la Valserine, s'il venait à être établi que cela répond aux exigences légitimes de la situation telle qu'elle se présentait en 1919.

Le Gouvernement suisse se réserve d'apprécier les motifs que le Gouvernement français pourrait encore faire valoir à cet égard et de faire connaître sa décision éventuelle à la Cour sur une concession de ce genre qui lui serait demandée.

* * *

D'autre part, en ce qui concerne le caractère conventionnel ou unilatéral de la zone de Saint-Gingolph, le Gouvernement suisse a déjà fourni à la Cour, dans la première phase de la procédure, des explications auxquelles nous nous référons

(voir notamment pp. 781-782 de notre Mémoire, pp. 1502-1505 de notre Contre-Mémoire, p. 2118 de notre Réplique).

En substance, le Gouvernement français conteste que la zone de Saint-Gingolph ait un caractère conventionnel; il prétend que cette zone aurait été une création unilatérale de la Sardaigne, parce que: 1° le Protocole du 3 novembre 1815 n'en fait pas mention; 2° le Traité de Turin de 1816 n'a pas été signé par le Valais; 3° parce que le Manifeste de la Chambre des Comptes de Sardaigne de 1829 serait un acte unilatéral.

Messieurs, nous pensons que cette argumentation du Gouvernement français n'est pas fondée, notamment pour les raisons suivantes.

En premier lieu, le fait que le Protocole du 3 novembre 1815 ne fait pas mention de la zone de Saint-Gingolph prouve simplement que ladite zone ne résulte pas de ce Protocole. Le Gouvernement suisse n'a jamais prétendu qu'elle en résultât.

En second lieu, la zone de Saint-Gingolph résulte d'une stipulation du Traité de Turin de 1816 qui fait passer la ligne des douanes « le long du lac jusqu'à Meillerie, pour reprendre ensuite et continuer la frontière actuelle par le poste le plus voisin de Saint-Gingolph ».

Le Traité de Turin a été conclu entre la Confédération suisse et le canton de Genève, d'une part, et la Sardaigne, d'autre part. En ce qui concerne Saint-Gingolph, ce Traité a été négocié, ainsi que nous l'avons exposé dans la page 780 de notre Mémoire, avec le concours de délégués valaisans. S'il n'a pas paru nécessaire de faire signer le Traité aussi par un représentant du Valais, c'est qu'il suffisait qu'il fût signé par un représentant de la Confédération, dont le Valais fait partie.

Troisièmement, dans son ordonnance de l'an dernier, page 19, la Cour a réservé la question de savoir quelle est la nature juridique du Manifeste de la Chambre des Comptes de Sardaigne de 1829. Le Gouvernement suisse, pour sa part, pense aujourd'hui encore que ce Manifeste, qui a mis fin, à la satisfaction des Parties, à une contestation restée ouverte depuis 1816 entre la Suisse et la Sardaigne, est en réalité un acte d'exécution, de la part de la Sardaigne, de la stipulation du Traité de Turin qui a créé la zone de Saint-Gingolph.

D'autre part, je me permets de rappeler que la France elle-même a accepté que le Manifeste de 1829 fût mentionné dans l'article premier du compromis en vertu duquel la Cour est maintenant saisie. Dès lors, comme je l'ai dit dans ma plaidoirie du 22 juillet 1929 (p. 424), « c'est évidemment que la France admettait également, lors de la signature et de la ratification du compromis, le caractère conventionnel de la zone de Saint-Gingolph ».

Le Gouvernement français, qui conteste être lié par la délimitation donnée à la zone de Saint-Gingolph par le Mani-

festé de 1829, estime qu'en tout cas la délimitation rendue nécessaire dans la région de Saint-Gingolph par l'article 3 du Traité de Turin « devrait être tracée par une ligne droite qu'il lui appartiendrait de garder comme il le pourrait ».

Nous prenons volontiers acte de cette déclaration du Gouvernement français. Cette délimitation irait au delà de celle à laquelle prétend le Gouvernement suisse. A partir de Meillerie, elle se dirigerait, en effet, en ligne droite, au poste de Chatel, près du Pas de Morgins qui, en 1816, était, sauf erreur, le poste sarde « le plus rapproché de Saint-Gingolph » en suivant le tracé de la ligne douanière existant avant l'entrée en vigueur du Traité de Turin.

Le Gouvernement suisse pourrait s'accommoder de cette délimitation en ligne droite. Il se borne cependant à demander le respect, par la France, des droits de la Suisse sur la zone de Saint-Gingolph, par le retrait de la douane française à la limite que le Manifeste de 1829 a donnée à cette zone.

* * *

Quant à assimiler aux zones franches, aux régions françaises qui constituent les zones franches, — ainsi que le Gouvernement français, dans ses Observations (p. 476), semble avoir envisagé que la Cour pourrait le faire, — tel ou tel territoire suisse, ou tous les territoires compris dans la Confédération, il ne saurait en être sérieusement question.

En effet, il résulte de l'ordonnance rendue par la Cour que le territoire des zones a gardé son caractère spécial de zone franche et que la Suisse a gardé son droit au maintien de cette zone ou, plus exactement, de ces zones.

Mais aucun droit semblable n'existe au profit du Gouvernement français sur aucune parcelle du territoire suisse. Il résulte de là, ainsi que des explications que j'ai déjà fournies à la Cour au sujet de la mission que lui confie l'article 2 du compromis, que, contrairement à ce que le Gouvernement français a allégué à plusieurs reprises, en particulier dans ses Observations, la Cour ne pourrait pas, notamment, décider un retrait du cordon douanier suisse.

Du reste, ni le projet suisse ni le projet français soumis à la Cour ne propose qu'une telle mesure soit prise par elle.

* * *

On ne saurait non plus considérer comme fondée la thèse soutenue par le Gouvernement français, par exemple dans ses Observations (p. 476), thèse d'après laquelle ce que la

Cour aurait à établir maintenant, ce serait exclusivement le nouveau « régime douanier » des zones franches ; en sorte que la Cour, au dire du Gouvernement français, n'aurait aucun pouvoir pour statuer sur des questions fiscales, pour faciliter la circulation des personnes, pour régler l'exercice de la police, etc.

Cette thèse est en contradiction avec l'article premier, alinéa premier, du compromis, aux termes duquel les anciennes stipulations relatives aux zones franches concernent « la structure douanière et économique des zones franches ».

En outre et surtout, la thèse française que j'examine en ce moment est en contradiction avec le texte de l'article 2, alinéa premier, du compromis. Par ce texte, en effet, la Cour est chargée de « régler, en tenant compte des circonstances actuelles, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2 ».

La Cour doit donc, tout en maintenant les zones ainsi que je l'ai dit, régler, conformément à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, « l'ensemble des questions » relatives au régime de ces territoires. C'est manifestement ajouter au texte de l'article 435, alinéa 2, que de dire : Ce texte prévoit l'établissement d'un régime *douanier* par la Suisse et par la France. Si vous lisez l'article 435, vous verrez qu'il ne parle ni d'un régime nouveau ni d'un régime douanier ; il parle d'un « régime » à établir, rien de plus. Et il est clair que le règlement de ce « régime » doit comprendre aussi ce qui concerne les relations de bon voisinage sans être d'ordre douanier. L'article 435, alinéa 2, ne dit pas : Il appartient à la Suisse et à la France de régler le « régime douanier ». Il dit : « ... de régler le régime de ces territoires », « le régime » tout court. Et non le « régime douanier ». Je reviendrai d'ailleurs plus tard sur la question spéciale et complexe de ce que le Gouvernement français a appelé le « cordon de surveillance ».

A ce propos, je montrerai que ce serait méconnaître le sens des stipulations de 1815 et de 1816 qui ont institué les zones franches que d'admettre que, sous un nom autre que celui de douanes, un cordon fiscal ou économique puisse établir à la frontière politique une barrière que les traités ont manifestement entendu faire disparaître. Ici, la question de fond et la question de compétence se confondent.

* * *

Avant d'aller plus loin, il est utile de rectifier d'emblée une autre thèse erronée dont le Gouvernement français cherche constamment à tirer parti dans son argumentation, et qui a trait au « désintéressement » des tierces Puissances qui a été constaté par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

Mon honorable contradicteur a fait à cette thèse une allusion très discrète au début de sa plaidoirie sur la mission de la Cour. Les Observations françaises disent à ce sujet : « Les Puissances signataires du Traité de Versailles, par l'effet de l'article 435, alinéa 2, se désintéressent de ces stipulations conventionnelles [c'est-à-dire des anciennes stipulations relatives aux zones franches] ; celles-ci n'ont plus, entre elles, force de droit conventionnel. C'est dire qu'entre elles — les tierces Puissances — ces dispositions sont abrogées, et le motif qui a déterminé cette abrogation, c'est la non-conformité de ces stipulations aux circonstances actuelles, non-conformité révélée par les faits antérieurs au Traité de Versailles. »

Cela posé dans ses Observations, le Gouvernement français fait un pas de plus dans sa Réponse (p. 1628 *in fine*) en affirmant que, « selon la Cour », la constatation faite par les signataires du Traité de Versailles que les anciennes stipulations sur les zones franches « ne correspondent plus aux circonstances actuelles » « les a amenés à les abroger entre eux ».

Messieurs, la Cour n'a jamais dit cela.

Quant au Gouvernement suisse, il ne partage nullement l'opinion émise par le Gouvernement français au sujet du sens du « désintéressement » des Puissances tierces, qui est constaté par l'article 435, alinéa 2.

Il est vrai que le désintéressement peut être une notion juridique. Mais il peut être aussi une *notion politique*.

Se désintéresser, au sens juridique du mot, signifie : faire abandon d'un droit, y renoncer. Mais, en droit international, cela suppose évidemment que l'État ou les États qui se désintéressent ont un droit à abandonner. Or, en l'espèce, quel peut bien être ce droit pour les Puissances tierces dont parle ici le Gouvernement français ?

Prenons tout d'abord la zone sarde. Ainsi que la Cour l'a constaté, cette zone a été créée par un traité bilatéral, le Traité de Turin de 1816. A ce Traité, les Puissances tierces n'ont pas été Parties. Cela suffit pour établir que l'hypothèse envisagée par le Gouvernement français d'un désintéressement qui, pour les Puissances tierces, signifierait la renonciation à un droit, est inadmissible pour la zone sarde. Les Puissances tierces n'ont évidemment pas pu renoncer à un droit qu'elles n'ont jamais eu en ce qui concerne la zone sarde.

D'autre part, il est évident que le désintéressement constaté par l'article 435 du Traité de Versailles ne peut pas avoir une portée différente pour la zone de Gex et pour la zone sarde. Il est donc inutile d'insister davantage sur l'inexactitude absolue de cette allégation française que le « désintéressement » des Puissances tierces qu'implique l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles signifierait qu'entre elles l'article 435 aurait abrogé les anciennes stipulations sur les zones franches.

Du reste, cette thèse française ne se justifie pas plus pour la zone de Gex prise en elle-même que pour la zone sarde. Nous l'avons montré dans les pages 1738 à 1740 de notre Réponse ; je m'y réfère pour ne pas allonger les débats. Nous avons montré que ce qu'il faut entendre en réalité par le désintéressement des Puissances, déclaré par l'article 435, ce n'est pas un acte juridique. Ce n'est pas, de la part des Puissances tierces, la renonciation à un droit. C'est une déclaration de nature politique, dont le sens ressort clairement de la portée, politique également, que les Puissances avaient attribuée aux remaniements territoriaux institués par elles en 1815.

En 1919, les Puissances tierces n'avaient plus aucun intérêt au régime zonien, auquel elles s'étaient, au contraire, politiquement intéressées en 1815. En 1919, par conséquent, ces Puissances pouvaient s'en « désintéresser » sans hésitation. Mais, comme ces Puissances avaient été parties aux stipulations qui, autrefois, avaient créé ou prévu ce régime en faveur de la Suisse, la France a tenu à faire constater ce désintéressement, à toutes fins utiles, par le Traité de Versailles. Elle l'a obtenu. Ainsi que la Cour l'a très justement indiqué dans son ordonnance de 1929, les Puissances tierces ont ainsi « donné leur acquiescement à un accord futur entre la Suisse et la France », de même que, dans le premier alinéa de l'article 435, elles avaient acquiescé à un accord déjà intervenu — au sujet de la zone neutre — entre les deux pays.

Mais ce désintéressement des Puissances tierces est de nature politique, et il a laissé intacts les droits de la Suisse. Ce sont donc des questions entièrement différentes que celle de savoir si, en 1919, les Puissances tierces avaient des raisons de se désintéresser des zones neutre et franches, instituées en 1815-1816, et, d'autre part, la question de savoir si, à la même époque, la Suisse avait ou non des raisons de renoncer à ses droits.

Par conséquent, mon confrère — qu'il me pardonne de le lui dire — fait fausse route lorsque, à la suite des Observations françaises (p. 478), il croit pouvoir soutenir que le Gouvernement français, en demandant à la Cour de supprimer les zones franches, lui demande (je cite) « de tirer des faits antérieurs au Traité de Versailles, entre la France et la Suisse, la même conséquence que l'article 435, alinéa 2, en tire entre les Puissances signataires du Traité de Versailles, à savoir l'abrogation des stipulations anciennes concernant les zones franches ».

Ce n'est pas là, du tout, « la conséquence » que l'article 435, alinéa 2, aurait tirée entre les Puissances signataires des faits antérieurs au Traité de Versailles.

* * *

Messieurs, la Réponse française commet également une erreur lorsque, à la fin de la page 1628, elle soutient que, « lorsque les signataires du Traité de paix ont déclaré que le régime des zones ne correspondait plus aux circonstances actuelles, ce qui, selon la Cour, les a amenés à l'abroger entre eux, ils ne se sont pas placés au point de vue du droit qui pouvait exister en 1815-1816 », et que, « par conséquent, la Cour ne saurait non plus se placer à ce point de vue » lorsqu'elle tiendra compte des circonstances actuelles visées à l'article 2 du compromis et au chiffre 3 des lettres annexes.

Ce raisonnement pêche par la base.

D'une part, je viens d'établir l'inexactitude de la thèse française d'après laquelle la constatation faite dans l'article 435 que les anciennes stipulations relatives aux zones franches ne correspondent plus aux circonstances actuelles aurait « amené les signataires du Traité de Versailles à abroger entre eux le régime des zones franches ».

Telle n'est pas du tout, nous venons de le voir, la véritable portée de cette disposition, le véritable sens du désintéressement les tierces Puissances.

D'autre part, la Cour elle-même, dans son ordonnance de 1929, page 18, a considéré « que, d'une manière générale, les termes mêmes de l'article 435, alinéa 2, sembleraient présupposer l'existence d'un droit découlant pour la Suisse des stipulations anciennes ; que, dans le même ordre d'idées, le consentement de la Suisse a été effectivement demandé ; qu'enfin, les autres Parties contractantes ont inséré, à la suite de l'article 435, la note suisse du 5 mai 1919, laquelle, de l'avis de la Cour, est entièrement fondée sur l'existence d'un tel droit pour la Suisse ». Cela ne permet certes pas d'affirmer, comme le fait notre Partie adverse, que les Puissances signataires du Traité de Versailles « ne se seraient pas placées au point de vue du droit qui pouvait exister en 1815 et 1816 », lorsqu'elles ont inséré dans le Traité de Versailles l'article 435, alinéa 2.

Dans cette disposition, comme l'a dit encore la Cour (p. 17 de l'ordonnance), l'expression « ne correspondent plus aux circonstances actuelles » constitue seulement « la base d'une déclaration par laquelle les Hautes Parties contractantes donnent leur acquiescement à un accord — en l'espèce un accord futur — entre la Suisse et la France », mais un accord à la base duquel, aux termes de l'article 435, alinéa 2, la Suisse n'est nullement obligée d'accepter que l'on mette l'abrogation des zones franches. Les zones franches doivent, au contraire, subsister en vertu des traités de 1815 et 1816, tant que la Suisse ne consent pas à leur abolition.

* * *

Ce que je viens de dire répond également à l'argument que mon éminent confrère a tenté de tirer, en faveur de sa thèse relative à la mission de la Cour, du fait que l'article 2 du compromis invite la Cour à fixer, « pour la durée qu'il lui appartiendra de déterminer », ce que le Gouvernement français se plaît à appeler constamment « le nouveau régime ».

Vous savez déjà que cette dernière expression ajoutée au texte de l'article 435, alinéa 2. Mais voyons ce que vaut l'argument que le Gouvernement français prétend tirer des mots « pour la durée qu'il lui appartiendra de déterminer », que contient le premier alinéa de l'article 2 du compromis.

« Cette disposition », dit la Réponse française, « implique que le régime à élaborer par la Cour aura une durée limitée. Or, si l'on admettait la thèse suivant laquelle la Cour doit consacrer le droit de la Suisse aux zones, en adaptant celles-ci aux circonstances actuelles, il ne serait pas possible à la Cour de rendre une décision ayant à tous égards une durée limitée. Elle serait obligée de donner un caractère perpétuel aux dispositions fixant l'emplacement des cordons douaniers dont l'emplacement résulte, dit la Suisse, du droit de la Suisse à la zone franche. »

« Mais le compromis », poursuit la Réponse française, « ne permet pas une telle distinction. C'est sur la durée de l'ensemble du régime que la Cour est appelée à prononcer; tout le régime, y compris l'emplacement des cordons douaniers, peut avoir une durée limitée; c'est donc que tout le régime, y compris l'emplacement des cordons douaniers, doit être déduit des « circonstances actuelles ». » (Réponse française, p. 1628, al. 1.)

Le Gouvernement français affirme donc, en particulier, que « tout le régime à établir par la Cour, y compris l'emplacement des cordons douaniers, peut avoir une durée limitée »; et le Gouvernement français lui-même limite à quinze ans la durée du règlement qu'il propose à la Cour dans son projet de décision.

Est-ce à dire qu'il ne considère comme valable *que pour quinze ans* la disposition de l'article premier, alinéa premier, de ce projet, disposition d'après laquelle, — ses termes sont dignes d'être cités, — « sur toute l'étendue de la frontière séparant le territoire suisse et les territoires français visés par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles et par l'article premier du compromis d'arbitrage signé le 30 octobre 1924, la France et la Suisse peuvent placer leur ligne de douane à ladite frontière » ?

Au surplus, s'il était vrai, comme le soutient le Gouvernement français, que l'arrêt de la Cour prévu à l'article 2 du

compromis devrait instituer un régime de durée limitée — aussi en ce qui concerne l'emplacement du cordon douanier français —, qu'en résulterait-il ?

Il en résulterait que, par la rédaction même de l'article 2 du compromis, la Suisse aurait d'avance abandonné sa thèse sur la question même que le compromis a pour objet de faire trancher par la Cour, c'est-à-dire la question de savoir si les zones franches, auxquelles la Suisse a un droit permanent en vertu des traités de 1815 et 1816, doivent ou non subsister. La Suisse aurait accepté que ce droit permanent, qu'elle avait toujours revendiqué, fût voué à une déchéance certaine par la seule rédaction du compromis : cela n'est certainement pas soutenable.

En réalité, ici comme sur bien d'autres points, l'argumentation française est spécieuse et, notamment, méconnaît le texte du compromis. Elle repose en effet sur cette affirmation (Réponse française, p. 1627 *in fine*) que l'article 2 du compromis inviterait la Cour « à fixer le nouveau régime pour la durée qu'il lui appartiendrait de déterminer ».

Mais ce n'est pas là ce que dit le compromis, dont l'article 2, alinéa premier, charge la Cour de « régler, en tenant compte des circonstances actuelles et pour la durée qu'il lui appartiendra de déterminer, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2 ».

Le compromis charge ainsi la Cour d'adapter aux circonstances actuelles le régime des zones franches qui doivent elles-mêmes subsister pour autant que la Suisse n'y renonce pas volontairement. C'est donc *cette adaptation* que la Cour doit « régler pour la durée qu'il lui appartiendra de déterminer ».

Les zones franches, auxquelles la Suisse a un droit permanent — ce qui constitue un des traits caractéristiques du droit territorial et en particulier de la servitude —, doivent subsister dans la mesure où la Suisse elle-même ne propose pas de modifier le régime établi par les traités qui les ont instituées. Ainsi, la lecture du texte même de l'article 2, alinéa premier *in fine* du compromis, suffit pour faire écarter cette partie de l'argumentation française.

De même, c'est pour faciliter le règlement des « questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2 », que l'article 4, alinéa 2, du compromis prévoit l'envoi éventuel d'une délégation de la Cour sur les lieux « aux fins de procéder à des enquêtes et d'entendre tous intéressés ». Pas plus ici que tout à l'heure, le texte du compromis ne permet d'admettre que la Cour devrait ainsi « exécuter l'article 435 » en faisant abstraction des droits de la Suisse et du sens qu'elle a elle-même indiqué comme étant celui de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

Il est donc inutile d'insister davantage sur ce point et, en particulier, de discuter en détail la thèse française d'après laquelle les mots « ... pour la durée qu'il lui appartiendra de déterminer » impliqueraient que le règlement à établir par la Cour « aurait une durée limitée ».

Même si tel était le cas, quelle durée la Cour aurait-elle le pouvoir de fixer ? Quinze ans, comme le prévoit le projet français, ou bien cent ans, ou même davantage encore ?

Mais en réalité, déterminer veut dire « fixer » ; l'article 2 du compromis prévoit que la Cour devra *fixer la durée* des diverses parties du règlement qu'elle établira.

La Cour peut donc dire : telles clauses de ce règlement auront une durée permanente, telles autres auront une durée absolument ou relativement limitée — la Cour est libre à cet égard. Ce sur quoi le compromis, en réalité, a voulu attirer l'attention de la Cour, c'est sur le fait qu'il pourrait y avoir intérêt à ce que certaines dispositions du règlement à établir par elle, les dispositions de nature commerciale, économique, par exemple, n'aient pas la même durée que telles autres dispositions de ce règlement. C'est ainsi que notre projet (voyez le chiffre II de l'annexe) propose à la Cour de dire que les crédits d'importation prévus par ce projet seront revisables, en règle générale, tous les dix ans. Mais, encore une fois, le compromis est rédigé de telle sorte que la liberté de la Cour, à cet égard, est entière.

* * *

En résumé donc, *et en premier lieu*, l'arrêt à rendre par la Cour en vertu de l'article 2 du compromis devra être motivé, comme tout arrêt judiciaire et conformément, d'ailleurs, aux articles 38 et 56 du Statut de la Cour. Mon honorable confrère vous a dit, il est vrai, que l'opportunité n'est pas l'arbitraire ; la Cour — vous a-t-il dit encore — pourrait, selon la thèse française, « motiver sa décision en fait ».

Nous ne pouvons pas partager cette manière de voir.

Avec M. l'ancien Président Huber, nous pensons que la Cour permanente de Justice internationale doit rendre des décisions judiciaires « reposant sur des raisons qui ont une valeur générale en dehors du cas concret et une forme concluante pour tous ». Autrement dit, il faut que les décisions de la Cour puissent être ramenées à des principes. Les arrêts de la Cour doivent être fondés sur des principes juridiques nettement formulés, et non sur de vagues considérations d'opportunité. L'opportunité n'est à considérer que dans les limites précises du droit.

D'autre part et *en second lieu*, en ce qui concerne la question de savoir si les zones franches peuvent être supprimées sans l'assentiment de la Suisse, les principes juridiques qui

doivent servir de base à l'arrêt de la Cour sont ceux que l'ordonnance du 19 août 1929 a déjà fait connaître aux Parties, à la demande de celles-ci ; ces principes excluent la suppression des zones franches sans le consentement de la Suisse.

C'est en ce sens que, comme l'a dit mon éminent confrère, la Cour ne se trouve pas en présence d'une table rase en ce qui concerne le règlement qu'il lui appartient d'établir pour exécuter l'article 435, alinéa 2. Cependant, par respect pour la Cour et pour mon adversaire, j'exposerai encore, mais à titre tout à fait subsidiaire, notre manière de voir sur d'autres questions posées par l'argumentation de notre Partie adverse.

* * *

Le Gouvernement français, pour sa part, soutient en effet une thèse très différente de la nôtre. Pour lui, le règlement à établir par la Cour est une affaire non pas de droit, mais de pure opportunité ou de politique. Pour cette raison, vous a dit mon confrère, la Cour peut et doit, notamment en ce qui concerne la suppression éventuelle des zones franches, tenir compte de tous les éléments de fait qui sont de nature à permettre de trouver la solution la plus opportune.

Qu'est-ce à dire ? En réalité, le Gouvernement français vise ainsi à poser à nouveau une question qui a déjà été décidée dans la première partie de l'instance, celle du changement des circonstances. Le Gouvernement français reprend maintenant cette question non plus *sub specie juris*, mais pour ainsi dire *sub specie facti*. Que vaut cette thèse du Gouvernement français ?

Tout d'abord, elle n'est pas conciliable avec le véritable sens du compromis quant à la mission de la Cour. Mais il y a plus. Cette thèse française se heurte encore à des considérations d'un autre ordre.

Dans la première phase de la procédure, la France elle-même avait déjà demandé que le changement de circonstances fût examiné. Sans doute, la France voulait alors qu'il fût examiné comme élément d'une bonne interprétation de l'article 435, mais cependant comme étant de nature à servir de base à des *moyens de droit*, des moyens de droit qui, au dire du Gouvernement français, pouvaient étayer son interprétation d'après laquelle l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles avait abrogé les anciennes stipulations sur les zones franches.

La Suisse a donc abordé cette discussion de droit dans la première phase de la procédure. Et la Cour, tout en considérant que l'ensemble des faits antérieurs à 1919 offrait une pertinence certaine quant à la question énoncée à l'article premier du compromis — rien de plus —, a cependant déclaré que sa manière de voir relative à l'interprétation de l'article 435,

alinéa 2, avec ses annexes, entre la Suisse et la France, « ne se trouve nullement infirmée à raison des faits antérieurs au Traité de Versailles ».

Aujourd'hui, le Gouvernement français reprend la discussion du changement des circonstances en alléguant qu'il ne s'agirait plus d'une question de droit.

Mais c'est oublier que la Suisse a droit au maintien des zones. La Cour ne peut évidemment pas faire abstraction de ce droit; elle ne peut pas régler les questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, comme si la Suisse n'avait aucun droit aux zones franches. Et inversement, si la Cour adoptait un régime incompatible avec le droit de la Suisse, ce ne pourrait être qu'en vertu d'un nouveau titre juridique opposable à celui de la Suisse et plus fort que lui.

En d'autres termes, la Cour trancherait alors à nouveau une question de droit. Or, au dire du Gouvernement français lui-même, la Cour ne pourrait pas faire cela dans le stade actuel de la procédure; les Observations françaises déclarent à la page 466, en effet, que la question énoncée à l'article premier du compromis « est la seule question de droit posée à la Cour par le compromis ».

Au surplus, quel principe de droit la France invoquerait-elle pour mettre en échec le droit que l'ordonnance a reconnu à la Suisse? Ce n'est plus, comme dans la première phase de la procédure, ce principe que les stipulations de 1815-1816 auraient été abrogées par une stipulation nouvelle — l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles — entre les mêmes Parties; ce serait un autre « principe » en vertu duquel les stipulations anciennes non atteintes par le Traité de Versailles, ainsi que la Cour l'a dit, seraient cependant périmées ou juridiquement affectées par le changement des circonstances. Le Gouvernement français invoquerait donc un « principe » en vertu duquel les droits existants, en particulier les droits conventionnels qui découlent de traités, peuvent être infirmés, juridiquement atteints par le fait que, depuis la conclusion des traités qui leur ont donné naissance, les circonstances ont changé. Si ce « principe » existe, c'est évidemment un principe juridique, — et ce serait un principe aussi important que controversé.

Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, le Gouvernement français invoque ce principe — vrai ou prétendu — *pour lui-même*, en dehors du cadre de l'interprétation et de l'exécution de l'article 435, alinéa 2. Cela étant, il eût incombé au Gouvernement français, d'une part, d'établir que le compromis lui permet de poser ici, pour elle-même, la question du changement des circonstances, ce que nous contestons absolument; d'autre part et alors surtout qu'il s'agit d'un principe aussi discuté et aussi discutable que celui-là, il eût incombé au Gouvernement

français de faire connaître sa manière de voir quant à la véritable sphère d'application et quant au sens légitime à son avis dudit principe.

Eh bien, ni dans ses Observations, ni dans sa Réponse, ni dans la plaidoirie de son éminent porte-parole, le Gouvernement français n'a rien fait de pareil.

Le Gouvernement fédéral, pour sa part, ne saurait considérer comme fondée la prétention que le Gouvernement français émet ainsi d'ouvrir la discussion sur la question de savoir si des changements survenus dans les circonstances donneraient à la France le droit d'obtenir la suppression des zones franches, sans que soit discutée la question même de savoir si, dans quelle mesure et à quelles conditions des droits acquis et, qui plus est, des droits territoriaux tels que ceux que la Suisse a aux zones, peuvent être juridiquement infirmés par le changement des circonstances.

A cet égard et sans abandonner en rien notre manière de voir quant à la mission de la Cour en vertu de l'article 2 du compromis, je dois rappeler que, ainsi que la Cour l'a reconnu dans son ordonnance de 1929, la zone de Gex — et évidemment aussi la zone sarde — fait partie d'un « arrangement territorial » établi en 1815 et 1816 au profit de la Suisse. Faire cette constatation, ce n'est pas, je l'espère, aller au delà de la pensée de la Cour, ainsi que mon confrère a cru pouvoir nous en prêter la pensée. Par ailleurs, dans les plaidoiries de l'an dernier, j'ai déjà eu l'occasion d'indiquer que le Gouvernement fédéral a toujours considéré les zones franches, de même que la zone neutre de la Haute-Savoie aujourd'hui abolie avec l'assentiment de la Suisse, comme des servitudes internationales instituées au profit de la Suisse. Le Gouvernement français n'en persiste pas moins à contester à nouveau que le droit de la Suisse sur les zones franches soit un droit territorial. Je m'expliquerai demain sur ce point.

[*Séance publique du 28 octobre 1930, matin.*]

Messieurs, en terminant mon exposé d'hier, j'indiquais que la thèse française d'après laquelle la Cour devrait supprimer les zones franches par suite du changement des circonstances, non seulement est incompatible avec le véritable sens du compromis quant à la mission de la Cour, mais, en outre, se heurte à des considérations d'un autre ordre que nous tirons du caractère territorial du droit de la Suisse aux zones franches.

Il est vrai qu'aujourd'hui encore le Gouvernement français conteste que le droit de la Suisse aux zones soit un droit territorial. Je ne puis que maintenir à ce sujet ce que j'ai dit dans ma plaidoirie du 22 juillet 1929 (pp. 414 *in fine*

à 420). Comme je l'ai dit alors et au contraire de ce que soutient notre Partie adverse, le fait que la Suisse n'exerce pas d'activité positive sur le territoire français n'est nullement décisif.

D'une part, en effet, en droit international comme en droit civil, un État peut avoir le droit d'exercer sur le territoire d'un autre État une activité positive — par exemple des fonctions douanières ou de police comme l'État français les exerce à la gare de Bâle — sans que ce droit ait un caractère territorial et réel. Mais, d'autre part et inversement, un État peut n'avoir droit qu'à une simple abstention, un *non facere* de la part de l'État voisin, et avoir cependant à son égard un droit réel et non seulement conventionnel.

La Convention relative à la mise hors d'état de service de fortifications, etc., conclue le 26 octobre 1905 entre la Suède et la Norvège, dit dans son article premier :

« Afin d'assurer les relations pacifiques entre les deux États, il sera établi des deux côtés de la frontière commune un territoire (zone neutre) qui jouira des avantages d'une neutralité perpétuelle. »

Le baron de Staël-Holstein, par exemple, a vu dans ce régime « une servitude de démilitarisation ». En tout cas, il peut y avoir là une servitude.

En effet, une servitude peut être négative ; elle peut avoir pour objet aussi bien un *non facere* qu'un *patri*. Ce n'est pas dans le contenu du droit, c'est dans sa structure que réside la différence entre le droit réel et le droit conventionnel. J'ai déjà montré, dans mes plaidoiries de 1929, que la structure même du droit de la Suisse aux zones franches et les circonstances historiques dans lesquelles ce droit a été donné à la Suisse sont telles que ce droit ne peut être qu'un droit territorial.

Le Gouvernement français, il est vrai (Réponse française, p. 1639), nous reproche de ne pas être conséquents avec notre propre doctrine sur ce point lorsqu'elle serait favorable à la France. Si, dit-il, la zone sarde constitue un droit territorial pour la Suisse, la disposition de l'article 3 du Traité de Turin, qui oblige « le Gouvernement de Genève à prendre les précautions nécessaires pour que la contrebande ne puisse être favorisée par les habitants du canton », fait aussi l'objet d'un droit territorial pour la France. Et pourtant, dit la Réponse française, ce droit serait supprimé par le projet suisse.

À cela je répons, tout d'abord, que cette obligation du canton de Genève, soit de la Suisse, ne peut être considérée comme formant l'objet d'un droit territorial de la France, puisqu'elle ne se rapporte qu'à l'exercice du droit de la Suisse à la zone franche. Il ressort clairement du texte du Traité

de Turin qu'en réalité cette obligation est une modalité accessoire du droit de la Suisse. La Suisse ne pourra se prévaloir de ce droit principal sans reconnaître l'obligation accessoire qui l'accompagne. Voilà ce que signifie l'article 3 du Traité de Turin.

D'autre part, la Suisse ne se refuse nullement à reconnaître cette obligation accessoire. Au contraire, en stipulant dans l'article 2 de son projet que la zone franche dite de la Haute-Savoie, instituée par l'article 3 du Traité de Turin du 16 mars 1816, « subsiste », la Suisse entend dire naturellement qu'elle subsiste telle que le Traité l'a instituée, c'est-à-dire notamment avec la modalité dont nous sommes en train de parler.

La Réponse française critique aussi, comme une autre inconséquence de la Suisse, le fait que le tracé que le projet suisse propose pour la limite intérieure de la zone sarde engloberait certaines portions de territoire français non comprises dans cette zone d'après le Traité de 1816.

Nous faisons observer à ce sujet, en premier lieu, que le tracé proposé par la Suisse laisse hors zone, au profit de la France, une part importante de la zone actuelle (l'agglomération d'Annemasse). Ce faisant, le Gouvernement suisse ne poursuit évidemment pas un accroissement de l'étendue territoriale de la zone sarde. D'autre part, le Conseil fédéral estime que, lorsqu'il y a incertitude au sujet du tracé défini par l'article 3 du Traité de Turin, il convient de se laisser guider par la configuration du terrain et de substituer aux lignes idéales non reconnaissables sur les lieux une démarcation plus précise. Toutes les fois que cela est possible, la délimitation que nous proposons reste en deçà de la ligne idéale définie en 1816. Sur quelques points seulement, le bon sens semble cependant indiquer que la démarcation devait être faite légèrement au delà. Mais il va sans dire que le Gouvernement suisse s'en remet entièrement à la Cour du soin d'apprécier ce à quoi il a droit à ce sujet.

* * *

Quoi qu'il en soit, l'intention des Puissances signataires des traités de 1815 et 1816 d'établir, en instituant les zones franches, des servitudes internationales au profit de la Suisse concorde parfaitement, tout d'abord, avec les idées régnantes à la fin du XVIII^me et au début du XIX^me siècle, au sujet des servitudes internationales.

Je me permets de renvoyer à ce sujet à la note doctrinale qui constitue l'annexe 32 à notre Réponse écrite. Je me réfère, en particulier, à l'importante monographie publiée en 1800 par l'auteur allemand Gönner, monographie dans laquelle il est dit expressément que des limitations à la souveraineté

territoriale telles que des *franchises de douane*, ou la liberté d'importer et d'exporter, constituent des servitudes internationales. Je renvoie également, entre autres, au premier volume du *Droit des gens moderne de l'Europe*, de Klüber, publié en 1817 et duquel il résulte que, pour les hommes d'État de ce temps-là, la servitude internationale est une institution couramment admise et utilisée dans les arrangements territoriaux.

L'intention des Puissances signataires des traités de 1815 et de 1816 de créer des servitudes internationales au profit de la Suisse, lorsqu'elles ont institué la zone de Gex et la zone sarde, est confirmée très nettement aussi par l'histoire même des négociations de 1814 à 1816.

A la page 1774 de notre Réponse écrite, nous avons pu conclure l'étude historique que nous avons faite à nouveau dans les pages qui précèdent en disant en substance : l'arrangement territorial établi pour la Suisse et plus spécialement pour Genève par les traités de 1815 et 1816 se compose de deux éléments juxtaposés et inséparables. Le premier de ces éléments est constitué par le territoire cédé en pleine souveraineté jusqu'à la frontière politique, le second par la zone neutre et par les zones franches ; celles-ci complètent le territoire cédé (cela ressort à l'évidence du texte même de l'article 3 du Traité du 20 novembre 1815 pour la zone de Gex) par l'institution de servitudes permanentes qui participent au même but : fixer d'une manière satisfaisante et définitive le statut territorial du nouveau canton suisse.

Permettez-moi, Messieurs, d'insister sur ce point essentiel. L'arrangement territorial établi en 1815-1816 au profit de la Suisse forme un tout ; il comprend, d'une part, la cession à la Suisse de certains territoires ; d'autre part, l'institution, au profit de la Suisse, de servitudes internationales de deux espèces, à savoir : 1° la zone neutre de Savoie, et 2° les zones franches.

La zone neutre de Savoie, en particulier, a toujours été considérée par les auteurs comme un cas typique de servitude internationale. Quant aux zones franches, leur nature juridique n'est pas différente ; c'est ce qu'ont reconnu en 1919 les Puissances signataires du Traité de Versailles. Manifestement, l'article 435 de ce Traité traite la zone neutre (dans le premier alinéa) et les zones franches (dans le second alinéa) comme des institutions de même nature.

Les zones franches sont donc aussi des servitudes internationales.

Par ailleurs, le caractère de servitude des zones franches a été reconnu par divers auteurs. Ainsi, Liszt, dans la 8^{me} édition de son *Droit des gens (Völkerrecht)*, dit à la page 133 :

« La situation est autre, quand, spécialement lorsqu'un État s'oblige à s'abstenir d'exercer certains droits souverains, cette

obligation est assumée ... par exemple par un traité collectif, dans l'intérêt général. Dans ce cas, l'obligation repose sur le territoire, de sorte qu'en cas de cession territoriale elle passe à l'acquéreur; elle acquiert ainsi un caractère réel. Un exemple souvent cité est celui des provinces, autrefois sardes, du Chablais et du Faucigny, devenues françaises en 1860...

« ... De même l'institution de ce qu'on appelle les zones franches qui devaient donner de l'air à Genève. »

Dans le même sens, un auteur français, M. René Foignet, dit à la page 339 de son *Manuel élémentaire de Droit international public* (13^{me} édition, 1926): « Les traités de 1815 avaient frappé la Haute-Savoie du Nord d'une double servitude: servitude militaire et servitude économique par l'établissement de zones franches. »

C'est là une opinion émise dans un manuel qui, d'après les indications qui figurent à la suite du titre, est destiné, en France, aux étudiants en droit et aux candidats aux carrières diplomatique et consulaire.

* * *

Ainsi, si l'on veut bien interpréter les traités de 1815 et 1816 conformément à la volonté des Parties telle qu'elle est exprimée dans ces traités, et non pas selon la méthode qui consisterait à se demander ce que les Parties auraient voulu faire en 1919, — méthode critiquée à juste titre par le juriconsulte américain J. Brown Scott dans le cas cité à la page 2037 de notre Réponse écrite, — on doit admettre que le droit de la Suisse aux zones franches est un droit territorial, un droit réel, une servitude internationale.

Or, à supposer même que la *clausula sic rebus stantibus* soit applicable aux droits purement conventionnels — question délicate sur laquelle je me réserve de revenir plus tard s'il y a lieu —, quel peut être l'effet juridique du changement des circonstances sur des droits territoriaux? C'est là une question que je n'ai fait qu'effleurer dans ma plaidoirie du 16 et du 22 juillet 1929 (pp. 254-256, 404-418). Si, disais-je alors, le droit de la Suisse aux zones franches est un droit réel, il ne saurait être juridiquement affecté par des changements survenus dans les circonstances. Il n'est pas inutile, peut-être, d'ajouter aujourd'hui à ce sujet quelques considérations à celles que j'ai déjà eu l'honneur de soumettre à la Cour.

* * *

Notre manière de voir selon laquelle les droits territoriaux ne peuvent pas être affectés par le changement des circonstances, est admise par des auteurs qui font autorité.

G.-F. de Martens, dans son *Précis du Droit des gens moderne de l'Europe* (3^{me} édition, 1821, p. 110), distingue entre les traités et les « conventions transitoires » (c'est-à-dire ce que j'appelais l'an dernier des traités dispositifs; plaidoiries de 1929, pp. 199, 207). « On divise.... », dit Martens, « les traités en général en conventions transitoires, qui s'accomplissent d'un seul coup, et en traités proprement dits qui obligent à des prestations successives.... Les traités de cession, de limites, d'échanges et ceux même qui constituent une servitude de droit public, ont la nature des conventions transitoires. Les traités d'amitié, de commerce, de navigation, les alliances égales et inégales ont celle des traités proprement dits (*fœdera*).... Or », déclare Martens, « les conventions transitoires sont perpétuelles par la nature de la chose, en sorte qu'une fois accomplies elles subsistent indépendamment des changements survenus dans la personne du monarque, dans la forme du gouvernement et même dans la souveraineté de l'État contractant, tant qu'elles n'ont pas été mutuellement révoquées. Une guerre, même survenue pour un autre motif, ne les fait pas tomber d'elles-mêmes, quoiqu'elle autorise à en suspendre l'effet et quelquefois aussi à les révoquer. »

La même distinction se trouve déjà dans le *Droit des gens* de Vattel (livre II, chiffre XII, § 192), qui lui-même cite Puffendorf; elle est donc très ancienne; elle forme la base du chapitre VII (« Des Traités en général ») du livre de P.-J. Neyron, publié en 1783 et intitulé: *Principes du Droit des gens européen conventionnel et coutumier*.

Un siècle plus tard, à la fin du XIX^{me} siècle, la même idée se retrouve dans le *Traité de Droit international public* publié en 1885 par Pradier-Fodéré. « Quel est », y est-il dit au tome II, p. 507, « l'intérêt de la distinction entre les traités ou conventions transitoires et les traités proprement dits? C'est que les traités ou conventions transitoires, une fois mis à exécution, ont un caractère définitif, et que les effets qui en résultent sont censés permanents et irrévocables.... tandis que les traités proprement dits, encore qu'ils aient été faits pour toujours, tombent d'eux-mêmes, notamment dans les cas suivants: 1^o 2^o 5^o lorsqu'un changement total de circonstances ne les rend pas plus longtemps obligatoires.... Ce sont donc exclusivement les « traités proprement dits » qui peuvent être éventuellement invalidés par un changement de circonstances. Les « traités et conventions transitoires », au contraire, existent indépendamment de tout événement subséquent » (p. 507). Et les servitudes relèvent de cette deuxième catégorie.

« Ainsi, par exemple », dit en effet Pradier-Fodéré, « l'état de guerre ne peut faire qu'une cession, qu'un échange, qu'une délimitation de territoire n'aient pas eu lieu dans le passé,

qu'ils n'aient pas été accomplis, qu'une servitude n'ait pas été constituée, que l'indépendance et la souveraineté d'un État nouveau n'aient pas été reconnues. Il n'en est pas de même des traités proprement dits... » (P. 508.)

Rivier, dans ses *Principes du Droit des gens* (t. II, 1896, p. 109), appelle traités de disposition — c'est l'expression que j'employais l'an dernier — ce que d'autres nomment traités transitoires. Mais il soutient la même opinion (pp. 109 et suiv.), sous réserve, il est vrai, du droit de conservation.

Calvo, dans son livre sur le *Droit international théorique et pratique* (1896, vol. 2, p. 357) dit : « Aussi fait-on assez généralement rentrer les traités de servitude dans la catégorie des arrangements perpétuels, par la nature même des stipulations sur lesquelles ils portent. »

De même, entre autres (je pourrais multiplier ces citations), Holtzendorff, dans le *Handbuch des Völkerrechts* (2^{me} vol., p. 247). Je pourrais même vous citer une circulaire adressée par M. de Lamartine, ministre des Affaires étrangères, aux agents diplomatiques de la République française, en date du 2 mars 1848. Mais je ne veux pas allonger.

* * *

Et pourquoi admet-on ainsi, dans la doctrine que je viens de citer, que l'on ne saurait remettre en question, à raison du changement des circonstances, des droits territoriaux régulièrement acquis ? Parce que, dans le cas contraire, il est évident qu'aucun État ne serait sûr de ses possessions. Plus le temps durerait et plus l'État serait exposé à les perdre, puisque avec le temps les circonstances changent toujours davantage. Ce serait une cause permanente d'insécurité et une invite dangereuse à la contestation. On comprend aisément le danger politique d'une doctrine d'après laquelle le changement des circonstances pourrait affecter les droits territoriaux des États.

Au point de vue juridique, d'autre part, il me sera permis — puisque mon confrère vous a cité l'article 736 du Code civil suisse — de signaler encore la nature particulière du territoire en droit international et de la comparer à celle de la propriété en droit civil.

En droit civil, la chose et, en particulier, la chose immobilière, est l'objet d'un droit réel : le droit de propriété ; le propriétaire peut disposer de sa chose et, de quelque façon qu'il en dispose, il reste une personne du droit civil, une personne capable de droits et d'obligations, une personne reconnue et protégée. En droit civil, heureusement d'ailleurs, il n'est pas nécessaire d'être propriétaire pour être une personne.

Qu'en est-il en droit international ? Le territoire de l'État est aussi l'objet d'un droit réel dont l'État peut disposer par

convention; il est, juridiquement parlant, pour ainsi dire *in commercio*, comme toutes les choses objets de droits réels. Mais d'autre part, le territoire constitue un élément essentiel, indispensable de la personne et de l'existence de l'État; sans cet élément, l'État n'existe pas, et cet élément, tel qu'il existe, fait l'individualité de chaque État; un État peut aliéner son territoire en tout ou en partie, comme le propriétaire peut aliéner son immeuble; mais l'État qui aliène tout son territoire cesse d'exister comme tel; un État sans territoire n'est pas un État. Et si l'État aliène une partie de son territoire, il n'est plus complètement identique à lui-même; la question de l'identité, la question de la succession se pose.

Mais s'il en est ainsi, disposer du territoire d'un État, c'est disposer de l'État lui-même. Dénier à un État le droit à un territoire, c'est lui refuser l'existence étatique; lui dénier une partie de son territoire ou de ses droits territoriaux, c'est déjà toucher à sa personnalité étatique. Cela est à retenir non pas parce que les changements de territoire sont plus graves que les changements de patrimoine en droit civil, mais surtout — c'est là ce qui nous intéresse présentement — parce que, à la question qui serait posée de savoir comment un territoire existant devrait être modifié, il n'y a, en l'absence de convention entre les États intéressés, pas de principe de droit qu'un juge puisse appliquer.

En d'autres termes, les États peuvent convenir de certains changements territoriaux qui leur paraissent utiles ou opportuns; mais, en l'absence de convention, un État n'est jamais *obligé*, en vertu des principes généraux du droit, d'abandonner des droits territoriaux, et aucun autre État ne peut lui demander de le faire à son profit en invoquant quelque titre extra-conventionnel.

Tout autre est, à cet égard, la situation d'un propriétaire foncier, par exemple, qui peut demander à son voisin de renoncer à une servitude devenue sans intérêt pour lui ou de la déplacer pour qu'elle incommode moins le propriétaire grevé. C'est ce que dit l'article 736 du Code civil suisse, que mon confrère a cité. Voyez encore l'article 742 de ce même Code et l'article 701 du Code civil français. En droit civil, il existe là-dessus, pour certains cas, des normes légales. En droit international et pour le territoire des États, il n'en existe pas.

Et c'est précisément parce qu'il n'en existe pas, parce qu'un État n'est jamais obligé d'abandonner une partie de son territoire, à moins qu'il ne s'y soit lui-même obligé, que ce territoire est véritablement *son* territoire, qu'il fait l'objet de son droit propre. En effet, il y aurait contradiction à dire: « Ce droit est le tien, mais, dans certaines conditions, tu seras, contre ton gré, obligé de t'en dessaisir. » Le droit de l'État à son

territoire, s'il était soumis à de telles conditions, serait en réalité un droit conditionnel ; or, on doit admettre au contraire que c'est un droit inconditionnel, un droit définitivement acquis. Et il est dans l'intérêt de la sécurité internationale qu'il en soit ainsi.

Un État ne peut donc pas, lors même qu'il serait, par exemple, au bénéfice d'une convention générale d'arbitrage, demander à une cour internationale ou à un tribunal arbitral de procéder à une revision des frontières qui le séparent de son voisin. Cela n'est pas possible, parce que le droit international ne dit pas et ne peut pas dire quelles *doivent* être les frontières entre les États. Les États, avec leur statut territorial, sont, pour le droit international, des données soustraites à toute prétention juridique ; ils sont tels qu'ils sont ; il n'existe pas, en dehors des conventions, de règles internationales déterminant comment les territoires des États, c'est-à-dire les États eux-mêmes, doivent être faits.

Encore une fois, les États peuvent eux-mêmes, par convention librement consentie, modifier leur statut territorial ; mais ils ne peuvent pas être obligés de le faire en vertu d'un principe de l'ordre juridique international. La Suisse ne peut être obligée de modifier le régime territorial des zones que dans la mesure où elle y a consenti, mais pas au delà.

Le principe du changement de circonstances, pour autant qu'il existe — autre question sur laquelle je m'expliquerai plus tard, s'il y a lieu —, n'est pas applicable ici, parce qu'il n'est pas applicable en matière de droits territoriaux en général.

* * *

Mais ce qui est exact pour le tracé de la frontière l'est-il vraiment aussi pour une servitude ?

Quelle serait la situation qui résulterait de l'abolition éventuelle d'une servitude internationale par l'effet d'un changement de circonstances ? Pourrait-on dire : cette abolition est possible ; elle aura simplement pour conséquence que l'État grevé jusque-là par la servitude exercera dorénavant sa souveraineté pleine et entière sur tout son territoire, et cela en conformité avec le droit international général ?

Cette thèse serait erronée, en tout cas, pour les zones franches de Genève. Une telle servitude ne peut pas être prise isolément ; elle forme, nous l'avons vu, un tout avec la frontière.

Même au point de vue purement formel, la cession à la Suisse, en 1815, d'une partie du Pays de Gex et l'établissement de la zone de Gex forment un tout (chiffre 3 de l'article premier du Traité de Paris du 20 novembre 1815).

Matériellement, d'autre part, les zones franches forment un tout avec la frontière tracée par le même arrangement terri-

torial ; leur raison d'être réside dans l'imperfection de la frontière à laquelle elles ont pour objet d'apporter une correction permanente, de manière à désenclaver, à désencercler Genève.

Le Tribunal fédéral suisse a fort bien exprimé une idée analogue lorsqu'il a dit, dans un arrêt du 10 juin 1908, qu'une servitude dont s'occupe cet arrêt « se trouve dans le rapport le plus étroit avec la délimitation de la frontière », et lorsqu'il a qualifié ladite servitude de « partie intégrante de la délimitation de la frontière ». (*Recueil officiel*, 34. I, p. 281.)

La même pensée est à la base de cette constatation faite par P. Fauchille dans son *Traité de Droit international public* (I, I, p. 678) : « Les traités de paix, les traités de cession de territoires contiennent fréquemment des clauses constitutives de servitudes. »

Ainsi, une servitude qui forme un tout avec la frontière dont elle est une modalité ne saurait être mise en question, sauf accord contraire entre les Parties, sans que la frontière elle-même fût discutée à nouveau.

En effet, la fixation de la frontière et l'établissement d'une servitude sont le résultat d'un compromis entre deux prétentions à première vue incompatibles.

On a concilié ces prétentions en accordant à l'un des États le territoire, celui de Gex à la France, par exemple, et à l'autre la servitude, la servitude à la Suisse.

On ne saurait donc abolir la servitude sans apporter une correction à sa contre-partie, c'est-à-dire à la frontière : l'une et l'autre constituent les éléments inséparables d'un tout indivisible. (Despagnet — de Boeck, p. 709.)

Si l'on veut abolir une des stipulations, il faut — je cite à nouveau — « revenir sur toutes les clauses » (*idem*, p. 709).

Lorsqu'une Partie à un arrangement territorial doit sacrifier certains droits, cela « entraînerait nécessairement la rétrocession des avantages obtenus en retour et bouleverserait ainsi toutes les situations acquises » (*ibid.*, pp. 709 et 710).

Ce que nous venons de dire est confirmé notamment par deux publications récentes ; la première est un article publié par M. Raoul Genet, dans la *Revue générale de Droit international public*, sur la clause *sic rebus stantibus* (*Revue générale de Droit international public*, pp. 228 et suiv., note au bas de la p. 299).

La seconde publication à laquelle j'ai fait allusion, c'est un ouvrage de M. Radoikovitch sur « la Revision des traités et le Pacte de la Société des Nations » (Paris, 1930).

Je ne vous infligerai pas cette citation ; je me borne à me référer à la page 239 de ce livre, dans lequel l'auteur déclare en substance que c'est seulement sous la forme très prudente que prévoit l'article 19 du Pacte de la Société des Nations que les auteurs de ce Pacte ont admis la clause *sic rebus stantibus*.

* * *

Notre conclusion est donc que si, comme la Cour l'a admis, les zones franches font partie d'un arrangement territorial, elles ne sauraient être modifiées ou abolies par l'effet juridique de changements survenus dans les circonstances. Il faut en tout cas, pour les modifier et surtout pour les abolir, le consentement de la Suisse, à laquelle appartiennent ces droits territoriaux.

* * *

D'une manière générale, d'ailleurs, que faut-il penser de la question de savoir si et éventuellement comment le changement des circonstances peut juridiquement affecter les dispositions d'un traité international qui n'ont pas trait à des droits territoriaux ?

On parle volontiers de la clause *sic rebus stantibus* ; mais, tout de même, il faut se rendre compte que, surtout en droit international, les mots cachent ici une incertitude profonde et un désaccord complet sur les idées.

Puis-je dire qu'à cet égard certaines affirmations de mon éminent confrère m'ont un peu surpris ? Il vous a dit : c'est une vieille règle du droit international, une règle admise depuis longtemps, que le changement des circonstances affecte les traités. Ce principe, vous a-t-il dit, serait incontesté en lui-même ; ce serait seulement « dans son application » qu'il donnerait lieu à des difficultés.

Que mon honorable confrère me permette de lui demander si une règle de droit n'est pas faite essentiellement pour être appliquée ? Que vaut un « principe » qui ne résiste pas à l'épreuve de l'application ? Et sur quoi donc les docteurs se seraient-ils mis d'accord, au dire de mon confrère ? Sur une formule inutilisable, sur des mots, en d'autres termes ?

Je ne méconnais pas qu'en théorie il en est, hélas ! trop souvent ainsi ; mais le juge devant lequel on invoque une telle « règle » ne se fera pas, et pour cause, beaucoup d'illusions sur la fragilité de l'*opinio doctorum*.

D'ailleurs, en réalité, cet accord est inexistant pour le cas qui nous occupe ; non seulement la doctrine n'est pas d'accord sur la question de savoir quelles circonstances doivent être tenues pour essentielles et quel doit être leur effet, mais beaucoup d'auteurs rejettent même le principe en vertu duquel des droits légitimement acquis pourraient être mis en question de ce chef.

Sur le fond de la question, il y a, en réalité, désaccord.

Mais, répond notre Partie adverse, cette incertitude est écartée en l'espèce par le fait qu'une Cour de justice est appelée à

statuer. — Oui, la Cour statuera ; mais ce que nous discutons actuellement, c'est la question de savoir *comment* elle doit statuer. Pour établir que la Cour doit abroger un droit, il faudrait pourtant en montrer la raison, indiquer les principes à appliquer. Or, jusqu'à présent, mon contradicteur lui-même n'a rien fait pour élucider la question extrêmement délicate de savoir pourquoi un traité peut être considéré comme caduc et dans quelles circonstances il peut l'être.

En fait, je le répète, le désaccord le plus complet règne à cet égard dans la doctrine. C'est ce qu'a constaté, parmi bien d'autres, M. Charles G. Fenwick, dans son ouvrage sur le *Droit des gens* (1924), pages 348 et 349, lorsqu'il dit :

« The conclusion to be drawn both from the practice of States and from the dicta of publicists and writers is, as regards the binding force of a treaty under a change of essential conditions, that international law has at present no definite rule which does more than approximate to an accepted standard of conduct. »

Heureusement d'ailleurs, l'article 435, alinéa 2, dont la Cour doit assurer l'exécution, après l'avoir interprété, dispense celle-ci de s'engager sur ce terrain mouvant.

En effet, en ce qui concerne les anciennes stipulations sur les zones franches, les Puissances signataires du Traité de Versailles ont elles-mêmes tiré la conséquence des changements survenus dans les circonstances entre 1815 et 1919 : Il appartient à la Suisse et à la France de se mettre d'accord pour régler entre elles le régime des territoires visés à l'article 435, alinéa 2 ; mais, la Cour l'a dit, les zones franches elles-mêmes, qui font l'objet d'un droit de la Suisse, ne peuvent être abolies qu'avec l'assentiment de celle-ci.

La Suisse ne s'est d'ailleurs jamais refusée à se prêter, vis-à-vis de la France, à la conclusion d'un accord adaptant aux circonstances actuelles le régime des zones franches ; c'est la France qui s'y refuse, après l'ordonnance de 1929 comme auparavant ; c'est la France qui se refuse à conclure un tel accord, c'est-à-dire un accord comportant le respect du droit de la Suisse aux zones franches.

Il appartient donc à la Cour, en vertu de l'article 2 du compromis, de procéder à ce règlement conformément à l'article 435, alinéa 2, c'est-à-dire en tenant compte du fait qu'en vertu de cette disposition, la Suisse ne saurait être contrainte à abandonner son droit aux zones franches.

* * *

Toujours à propos du changement des circonstances, un autre point encore est important et ne doit pas être perdu de vue.

Nous avons déjà, dans nos plaidoiries de l'an dernier, puis notamment dans les pages 1224 à 1227 de nos Observations de cette année, attiré l'attention de la Cour sur le fait que, jusqu'à la fin de la guerre de 1914-1918, le Gouvernement français n'a jamais fait connaître à la Suisse, ni d'ailleurs à aucune autre Puissance, qu'il se crût fondé à obtenir la suppression des zones franches par suite de changements survenus dans les circonstances. Le Gouvernement français n'a jamais, jusqu'à la fin de la guerre, émis une telle prétention — par exemple en vertu de la réforme douanière suisse de 1849, ou des changements survenus par suite du développement des chemins de fer et de l'automobilisme, ou des progrès réalisés dans la technique industrielle, ou bien encore du fait — également allégué par notre Partie adverse et sur lequel j'aurai à revenir afin de vous montrer l'inexactitude, en fait, de la thèse française —, du fait que Genève et les zones franches auraient formé, en 1815 plus qu'à la fin du XIX^{me} siècle ou au début du XX^{me}, une unité économique.

Il est à remarquer par ailleurs que, de ces divers « changements » dont le Gouvernement français croit pouvoir faire état, il en est qui sont dus au Gouvernement français lui-même : par exemple, la création des chemins de fer qui aboutissent à Annemasse. Au moment où ces chemins de fer ont été construits, le Gouvernement français n'ignorait pas l'existence de la zone sarde.

Dès lors, on peut se demander dans quelle mesure le Gouvernement français, abstraction faite de la tardiveté de sa prétention, serait fondé à tirer argument de la création de ces chemins de fer par la France elle-même, pour porter atteinte au droit de la Suisse à la zone sarde. Mais je n'insiste pas sur ce point et je reviens à la constatation que j'ai faite tout à l'heure : jamais, jusqu'à la fin de la guerre de 1914-1918, le Gouvernement français n'a fait connaître qu'il s'estimât fondé à invoquer tel ou tel changement de circonstances pour obtenir la suppression des zones franches.

Le Gouvernement français, jusqu'à votre ordonnance de l'année dernière, était si loin de songer à invoquer un tel moyen de droit, qu'il n'a même pas demandé que cette question fût posée à la Cour dans le compromis du 30 octobre 1924.

Il est vrai qu'on a tenté de nous répondre : la France a « protesté », tout au moins à propos de la réforme douanière suisse de 1849. Mais même en ce qui concerne la réforme douanière suisse de 1849, qu'a dit la France ? Qu'a-t-elle soutenu vis-à-vis de la Suisse ? Quel a été le sens des « réclamations » dont on voudrait se prévaloir aujourd'hui du côté français ? Ce qu'il importe de constater à cet égard et ce sur quoi, jusqu'ici, mon confrère n'a donné aucune explication satisfaisante, c'est qu'en réalité, de 1849 à 1918, le

Gouvernement français n'a jamais dit à la Suisse ni à aucune des Puissances signataires des anciennes stipulations: « la réforme douanière suisse de 1849 constitue un tel changement de circonstances, en ce qui concerne les zones franches de 1815-1816, que la France réclame la suppression desdites zones ou se réserve le droit de la réclamer ».

Jusqu'à la fin de la dernière guerre, le Gouvernement français n'a jamais invoqué la réforme douanière suisse de 1849 que *pour demander à la Suisse certaines exonérations douanières en faveur des produits des zones*. La France a ainsi négocié avec la Suisse divers règlements douaniers favorables aux zones franches, notamment en 1852 et 1853, en 1864, en 1881 et en 1906. Puis, ayant profité des avantages de ces divers arrangements, sans jamais faire aucune réserve, la France prétend aujourd'hui se prévaloir d'un moyen de droit qu'elle aurait, dit-elle, acquis en 1849. Quelle incertitude n'introduirait-on pas dans les relations internationales si une telle prétention était admise!

Remarquez, au surplus, que si la France et la Sardaigne, à diverses reprises après la réforme douanière suisse, ont, lorsqu'un arrangement venait à terme, réclamé des facilités pour l'entrée des produits des zones en Suisse, elles ont, à l'appui de leur demande, invoqué quoi? l'équité. Et pourquoi l'équité justifiait-elle leur demande? Parce que, disaient la France et la Sardaigne, les marchandises suisses entraient franches de droits dans les zones; en d'autres termes, parce que les zones existaient; par conséquent, loin de contredire au maintien de cette institution, les réclamations postérieures à 1849 et dont la France fait aujourd'hui état le supposaient au contraire et s'y référaient.

* * *

Permettez-moi, d'autre part, de rappeler que la jurisprudence et la doctrine sont tout à fait nettes sur le point que nous discutons.

On ne saurait admettre, disent-elles, parce que cela serait contraire à la bonne foi, qu'un État puisse revenir après coup sur des changements de circonstances qu'il a pu constater antérieurement et se prévaloir ainsi de ces changements pour réclamer l'abrogation d'un traité international.

Pour éviter des redites, je me borne à me référer à ce sujet aux indications déjà données à la Cour dans les plaidoiries de 1929, pages 251 et suivantes et 276.

Et qu'on ne vienne pas dire que si, jusqu'à la fin de la guerre de 1914-1918, la France n'a jamais fait connaître qu'elle considérât n'importe quel changement survenu dans les circonstances comme lui donnant titre à réclamer la suppression des zones franches, ce serait parce qu'elle était liée par

les traités de 1815 et qu'avant 1919 les circonstances ne lui auraient pas permis d'obtenir la suppression des zones franches. Une telle argumentation ne résiste pas à l'examen. Il est plus que clair que, par exemple après 1849, rien n'eût empêché le Gouvernement français, s'il avait voulu le faire, de se réserver tout au moins, avant tout à l'égard de la Suisse, le titre qu'il aurait estimé pouvoir tirer de la réforme douanière suisse de 1849 en vue d'une abrogation éventuelle des zones franches. D'autre part, si, à la suite de la réforme douanière suisse de 1849, la Suisse et la France avaient été d'accord pour envisager la suppression des petites zones franches, aucune Puissance tierce n'aurait vraisemblablement fait d'objection à cette suppression, qui aurait pu être réalisée sans la réunion d'aucun congrès, par un simple échange de notes.

Ainsi, la nécessité — dont on a cru pouvoir tirer argument du côté français — d'obtenir l'assentiment des Puissances, si cette nécessité existait, ne constituait, après 1849, aucun obstacle à la suppression des zones franches, pourvu que les premières intéressées, la Suisse et la France, fussent d'accord. C'est l'assentiment de la Suisse qu'il fallait avant tout obtenir, c'est envers la Suisse qu'il fallait tout au moins réserver le titre que le Gouvernement français eût estimé pouvoir tirer du changement des circonstances. Il va sans dire que, si la France l'avait fait en temps utile vis-à-vis de la Suisse et si elle n'avait pas obtenu l'assentiment des autres États, — à supposer qu'il fût nécessaire, question que je réserve, — on ne pourrait pas aujourd'hui opposer à la France la péremption.

Mais, ne l'ayant pas fait, la France ne peut pas prétendre qu'elle n'aurait pas obtenu l'assentiment des Puissances si elle avait essayé de l'obtenir.

Ainsi, la France qui, jusqu'à la fin de la dernière guerre, n'a jamais, en vue d'une abrogation éventuelle des zones franches, fait état d'aucun changement de circonstances qu'elle invoque aujourd'hui, pas même de la réforme douanière suisse de 1849, ne peut plus valablement soutenir aujourd'hui — même si le compromis lui permettait de poser cette question pour elle-même, c'est-à-dire en dehors du cadre de l'article 435, ce que nous contestons — que ces changements lui donneraient titre à obtenir la suppression des zones franches. La France ne peut pas soutenir cela, parce que l'attitude du Gouvernement français, jusqu'à la guerre, établit qu'il n'a jamais considéré le changement des circonstances comme un motif de suppression des zones ou comme lui donnant titre à en réclamer la suppression.

* * *

En réalité, ce ne sont pas des changements profonds survenus dans les circonstances qui, antérieurement à la guerre de 1914-1918, auraient rendu insupportable ou auraient permis de considérer comme injustifié le maintien des zones franches; ce sont des faits survenus pendant la guerre qui ont conduit le Gouvernement français à envisager, en 1918, l'abolition d'un régime auquel les intéressés directs restaient dans leur grande majorité fermement attachés.

Les Observations françaises ont fini par le reconnaître. Les seuls faits nouveaux qui, à leur dire (p. 626), se seraient produits après 1914 sont: 1° « l'invasion des zones par les produits austro-allemands »; 2° « la gêne plus grande du cordon douanier intérieur » par suite de l'état de guerre.

Or, quel que soit le degré d'exactitude de ces affirmations, elles visent des faits et des circonstances temporaires et momentanés qui, de toute évidence, ne sauraient en aucun cas être invoqués aujourd'hui contre une institution permanente et appelée à fonctionner en temps normal.

Mais il est à retenir, parce que c'est la vérité, que, comme nous l'avons déclaré devant la Cour tout au début de nos plaidoiries de juillet 1929 (pp. 144, 145, des *Publications de la Cour*), ce sont des conceptions nées de la guerre qui ont conduit le Gouvernement français à entrer dans les vues dont, au dire des Observations françaises (p. 627), M. Fernand David s'était fait l'écho dès 1915. Des conceptions nées de la guerre. N'est-ce pas ce que confirment des déclarations telles que celle que M. Bolley, directeur général des douanes, a faite à la fin de 1920 à la Commission sénatoriale des Affaires étrangères lorsqu'il disait: L'existence des zones constitue une servitude « dont il est juste que la France se libère au lendemain de ses victoires » (Victor Bérard, Annexes, tome III, p. 337)? N'est-ce pas ce que confirme plus nettement encore — ne faut-il pas dire: plus brutalement? — cette affirmation de l'un des délégués du Gouvernement français, vis-à-vis des délégués suisses, au cours des premières négociations franco-suisses de 1920: « la guerre et le Traité de Versailles ont détruit les hypothèques de 1815 »; ... « des traités qui furent imposés à la France vaincue ne peuvent plus être reconnus comme valables par les Français et le gouvernement d'une France victorieuse »; ... par conséquent « ces traités ne peuvent plus exister », ... « ils doivent être déchirés »? (Annexes au Contre-Mémoire suisse, pp. 1770 et 1807.)

* * *

Le Gouvernement français soutient aujourd'hui, il est vrai (p. 1645 de sa Réponse écrite), qu'en particulier la réforme des douanes fédérales en 1849 ne devrait, en vue de la mission incombant actuellement à la Cour, pas être considérée « en tant qu'elle donne à la France un moyen de droit mais comme un fait générateur d'un changement de circonstances.... » « C'est là », dit encore le Gouvernement français, « une simple question de fait, et la solution d'une telle question ne dépend aucunement du point de savoir si, après 1849, la France a ou n'a pas poursuivi l'abrogation des zones franches, si elle s'est réservé ou non le droit d'en poursuivre l'abrogation par suite de la réforme douanière suisse. » A cela nous avons répondu dans la procédure écrite.

Ainsi que nous l'avons dit, que peut-on opposer à un droit acquis — le droit de la Suisse aux zones franches — si ce n'est un autre *droit*? Il est bien évident que si la Cour adoptait un régime incompatible avec le droit de la Suisse, ce ne pourrait être qu'en vertu d'un nouveau titre juridique opposable à celui de la Suisse et plus fort que lui; en d'autres termes, c'est bien une question de droit que la Cour trancherait alors à nouveau — et cela, le Gouvernement français soutient qu'elle ne peut pas le faire dans l'état actuel de la procédure.

Au surplus, j'ai déjà eu l'occasion de signaler l'erreur que comporte la thèse française lorsqu'elle prétend (p. 1646 de la Réponse française) que le désintéressement des Puissances tierces, tel qu'il résulte de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, signifierait « l'abrogation du régime des zones » dans les rapports respectifs entre ces Puissances. En réalité, cela n'est pas exact: c'est d'un désintéressement politique et non juridique qu'il s'agit et, d'autre part, si la Cour a reconnu que « les faits antérieurs au Traité de Versailles » sont « pertinents », c'est seulement en ce sens qu'ils expliquent un tel « désintéressement » des Puissances tierces. Ainsi, c'est seulement en tant qu'ils expliquent un acte sans portée juridique — et qui, ainsi que la Cour l'a dit, a laissé intact le droit de la Suisse — que les faits antérieurs à 1919, y compris la réforme douanière suisse de 1849, ont été reconnus « pertinents » par la Cour.

Notre manière de voir est donc bien fondée. Même si, ce que nous contestons, le compromis permettait à la France d'invoquer aujourd'hui le changement des circonstances pris en lui-même, la France ne pourrait plus soutenir valablement aujourd'hui que tel ou tel changement survenu dans les circonstances de 1815 à 1919 lui donnerait titre à obtenir

la suppression des zones ; elle ne pourrait plus le soutenir parce que, de 1815 à 1918 ou 1919 et en plein accord avec les populations directement intéressées qui ne demandaient que le maintien des zones, la France n'a jamais, en vue d'une abrogation éventuelle des zones franches, fait état d'aucun des changements de circonstances survenus à partir de 1815, pas même de la réforme douanière suisse de 1849. Il serait donc, disons-nous avec la jurisprudence et avec la doctrine que nous avons déjà citées à la Cour, contraire à la bonne foi qu'elle fût admise à en faire état aujourd'hui.

Sans en dire davantage sur ce point et — j'y insiste — uniquement pour suivre l'argumentation de notre Partie adverse, mais sans abandonner notre manière de voir telle que je l'ai résumée jusqu'ici, je vais maintenant examiner en elles-mêmes *les circonstances actuelles* dont le Gouvernement français croit pouvoir faire état pour obtenir la suppression des zones franches.

* * *

A cet égard, mon éminent confrère vous a fait un exposé assez long — et auquel je dois marquer nettement que nous ne saurions souscrire — de faits qui, à son dire, se sont passés de 1815 à 1919. Je ne le suivrai pas sur ce terrain. La Cour sait en effet, tout d'abord, que l'article premier du compromis l'a invitée à tenir compte, pour l'interprétation de l'article 435 entre la Suisse et la France, de « tous faits antérieurs au Traité de Versailles, tels que l'établissement des douanes fédérales en 1849 et jugés pertinents par la Cour », c'est-à-dire des changements survenus dans les circonstances de 1815 au Traité de Versailles. Ces « faits antérieurs au Traité de Versailles, tels que l'établissement des douanes fédérales en 1849 », la Cour les a donc déjà examinés ; elle en a déjà tenu compte lorsqu'elle a rendu son ordonnance de 1929 ; c'est donc, en réalité, à *remettre en question tout ce que la Cour a déjà examiné à cet égard*, c'est à lui faire refaire une étude qu'elle a déjà faite conformément au compromis que tend toute l'argumentation que notre Partie adverse vous a présentée au sujet du « changement des circonstances » de 1815 à 1918.

J'ajoute que mon honorable contradicteur s'est borné à vous exposer à cet égard des faits sur lesquels nous nous sommes expliqués point par point dans notre procédure écrite relative à la première phase judiciaire de l'affaire, puis dans nos Observations et dans notre Réponse de cette année ; je me bornerai donc à prier la Cour de vouloir bien autoriser l'insertion dans ma plaidoirie d'une liste de références à

notre procédure écrite, que je me permets de déposer sur le bureau de la Cour, pour éviter la lecture fastidieuse d'une page de chiffres.

Ces références se rapportent :

aux négociations de Pictet-de Rochemont en 1815, aux motifs de l'institution des zones franches en 1815-1816, aux douanes fédérale et cantonales de 1815 à 1849, aux opinions genevoises libre-échangistes émises en 1849, dont mon confrère vous a parlé, puis à la réforme douanière suisse de 1849, aux franchises douanières accordées par la Suisse aux zones franches après 1849 et jusqu'en 1908, à l'attachement des populations au régime zonien et, enfin, aux transformations qui, au dire du Gouvernement français, seraient résultées des moyens de communication et des progrès de la technique après 1849.

Dans cette liste de références, vous trouverez la réfutation détaillée de tout ce que mon honorable adversaire a cru pouvoir vous exposer sur ces divers points, qui, en réalité, sont chose liquidée pour la Cour. C'est en effet, dit expressément votre ordonnance de 1929 (p. 16), en tenant compte de tous faits antérieurs au Traité de Versailles, notamment de l'établissement des douanes fédérales en 1849, que la Cour a étudié la question énoncée à l'article premier du compromis. Car, a dit encore la Cour, « pour cette question » — rien de plus — lesdits faits antérieurs au Traité de Versailles offrent une « pertinence certaine ».

* * *

Aujourd'hui, c'est en vertu de l'article 2 du compromis que la Cour est saisie. Et l'article 2 du compromis, à la différence de l'article premier, prie la Cour de tenir compte non plus des « faits antérieurs au Traité de Versailles », mais des « circonstances actuelles ». L'article 2 charge la Cour de « régler, en tenant compte des circonstances actuelles, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2 ».

Ce que la Cour a encore à faire maintenant, en vertu de cet article 2 du compromis, ce n'est pas d'examiner à nouveau la question du changement des circonstances par rapport au droit de la Suisse au maintien des zones franches; c'est de régler, en tenant compte des « circonstances actuelles », le régime des zones franches qui, elles-mêmes, doivent subsister tant que la Suisse ne consent pas à leur abolition, selon l'interprétation que la Cour elle-même a donnée à l'article 435, alinéa 2, en tenant compte du changement des circonstances.

Tel est le sens de l'article 2, alinéa premier, du compromis, qui charge la Cour, répétons-le au seuil de cet exposé sur les « circonstances actuelles », non pas d'établir purement et simplement un régime quelconque en tenant compte des circonstances actuelles, mais de régler, en tenant compte de ces circonstances, « les questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2 », texte que la Cour a déjà interprété à la demande de la Suisse et de la France.

* * *

Examinons cependant les circonstances actuelles en elles-mêmes, à titre subsidiaire, uniquement pour suivre le Gouvernement français dans son argumentation, mais sans abandonner par là notre manière de voir relative à ce que nous considérons comme le véritable sens du compromis.

Nous avons indiqué dans notre procédure écrite que les « circonstances actuelles » dont parle l'article 2 du compromis, ce sont les circonstances qui existaient lors de la conclusion du Traité de Versailles, c'est-à-dire en 1919. C'est ce que confirment les lettres échangées, le jour où le compromis a été signé, entre le ministre de Suisse à Paris et le ministre français des Affaires étrangères. Aux termes de ces lettres, « il est bien entendu que, par les mots « circonstances actuelles », l'article 2, alinéa premier, de la convention d'arbitrage se réfère aux circonstances actuelles visées à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles » avec ses annexes. Or, contrairement à ce que soutient notre Partie adverse, il nous paraît clair qu'en parlant des circonstances « actuelles » l'article 435, alinéa 2, n'a pas pu viser des circonstances à venir, futures, c'est-à-dire postérieures à 1919; il est bien évident surtout qu'en parlant des « circonstances actuelles » l'article 435, alinéa 2, n'a pas pu viser les circonstances créées ultérieurement par l'acte — contraire au sens de l'article 435 lui-même — que la France a accompli en 1923, lorsqu'elle a, de sa propre autorité, installé sa ligne douanière à la frontière politique.

* * *

Ainsi, en réalité, ce que les lettres annexées au compromis ont entendu préciser en déclarant que les « circonstances actuelles » visées à l'article 2 du compromis sont celles que vise l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, c'est que, pour tenir compte des « circonstances actuelles » dans la mesure où le comporte sa mission, c'est-à-dire dans la mesure où le comporte l'exécution de l'article 435, alinéa 2, la Cour doit tenir compte seulement des circonstances qui existaient à l'époque de la signature du Traité de Versailles et non, en

particulier, de celles qu'a pu créer l'acte accompli en 1923 par le Gouvernement français.

Cela est confirmé par le Message du Conseil fédéral du 25 novembre 1924, Message rédigé trois semaines après la signature du compromis. (Annexes au Mémoire suisse, p. 1253.)

Par conséquent, la documentation et l'argumentation du Gouvernement français sont sans pertinence dans toute la mesure — très large — où, à propos des circonstances actuelles, elles font état de circonstances postérieures à 1919; c'est, en réalité et une fois de plus, sortir du cadre tracé par le compromis que de produire, par exemple, pour le Pays de Gex, comme le fait le Gouvernement français, un état récapitulatif de la production agricole en 1929 (document français n° 140); c'est sortir du cadre tracé par le compromis, et en outre, c'est chercher à tirer argument des conséquences d'un état de fait créé contrairement au droit en 1923 que de prétendre faire état, ainsi que mon confrère l'a fait dans sa plaidoirie à la suite des Observations françaises, pages 633 et suivantes, d'enquêtes faites au début de 1930 dans la zone de Gex et dans la zone sarde, aux fins de « déterminer l'importance respective des trois marchés — français, suisse et local — pour la production » de ces régions françaises. Il est plus qu'évident que l'installation du cordon douanier français à la frontière politique des zones franches et, par conséquent, la disparition du cordon douanier français intérieur, a créé dans ces régions — j'attire particulièrement l'attention de la Cour sur ce point — de nouveaux courants économiques qui, à certains égards, ont dû modifier, par rapport à 1919, « l'importance respective » des marchés français, suisse et local pour la production de l'arrondissement de Gex et pour la production de la zone sarde.

Ce n'est certainement pas cette situation-là que l'article 435 a visée en parlant des circonstances actuelles. Les « circonstances actuelles » visées par l'article 2 du compromis sont celles de 1919 ou, si vous préférez, celles d'avant 1923; ce ne sont certainement pas celles de 1929 ou de 1930. Et surtout, le Gouvernement français ne saurait attendre de la Cour que celle-ci l'autorisât à se prévaloir, comme il tente de le faire tout au long de l'argumentation développée dans les pages 675 et suivantes de ses Observations, puis dans sa Réponse, par exemple à la page 1656, chiffre 2, des conséquences de l'état de fait créé par l'installation du cordon douanier français à la frontière politique en 1919.

Tout au plus la Cour pourra-t-elle dire à cet égard que c'est *par la France et non par la Suisse* que doivent être supportées certaines conséquences de l'acte accompli en 1923 par le Gouvernement français, conséquences que j'indiquerai un peu plus loin. D'autre part, la Cour tiendra certainement

compte, plus que ne l'a fait le Gouvernement français, de l'ordonnance qu'elle a rendue le 19 août 1929 et du fait que, comme M. Louis Lucien-Hubert l'a dit dans *L'Europe nouvelle* (numéro du 31 août 1929, p. 1166), « la Cour a jugé que la Suisse avait bien un droit au maintien des zones franches ». De ce droit de la Suisse, en particulier, le Gouvernement français, pour sa part, ne tient aucun compte; il ne le mentionne même plus dans la première, dans la seconde et dans la troisième partie de ses volumineuses Observations, pas plus, d'ailleurs, que dans le chapitre de « conclusions » qui termine ses Observations.

* * *

Sans m'attarder davantage à cela, je me permets de soumettre à la Cour une autre remarque générale au sujet des « circonstances actuelles » visées à l'article 2 du compromis et au sujet de l'argumentation que le Gouvernement français croit pouvoir présenter à cet égard.

Le Gouvernement français affirme, par exemple à la page 632 de ses Observations, que le maintien des zones franches ne devrait être admis par la Cour que si les conclusions prises dans ce sens étaient « appuyées d'une démonstration péremptoire », démonstration que, bien entendu, le Gouvernement suisse aurait à faire au dire du Gouvernement français. Mais parler ainsi, c'est manifestement intervertir les rôles: après l'ordonnance du 19 août 1929, ce n'est certainement pas à la Suisse qu'il incombe de démontrer que les traités qui lui donnent un droit au maintien des zones franches doivent être respectés. Et dire cela, ce n'est pas, contrairement à ce que la Partie adverse soutient à la page 1620 de sa Réponse, émettre « la prétention de placer en la présente phase de la procédure les deux Parties sur un pied d'inégalité »; il y a là simplement une conséquence de l'existence du droit que les traités de 1815 et 1816 ont conféré à la Suisse, et du fait que l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, n'a ni abrogé ce droit ni pour but de le faire obligatoirement abroger.

Ces indications semblent suffire pour répondre à l'argumentation erronée qui est présentée aux pages 1620 et 1621 de la Réponse française.

* * *

D'ailleurs, même si, pour discuter l'argumentation française relative aux « circonstances actuelles » et seulement pour cela, on fait abstraction des considérations décisives et favorables à notre thèse qui découlent du compromis, de l'ordonnance rendue par la Cour en 1929, de la nature territoriale du droit de la Suisse aux zones franches et du fait que jusqu'en 1918

la France n'a jamais, vis-à-vis de qui que ce soit, invoqué le changement des circonstances comme lui donnant titre à obtenir la suppression des zones franches, même si l'on fait abstraction de tout cela et si l'on examine en elles-mêmes les « circonstances actuelles » dont le Gouvernement français prétend faire état, on fait diverses constatations intéressantes et qui sont loin, vous allez le voir, de parler en faveur de la thèse française d'après laquelle le règlement à intervenir devrait comporter la suppression des zones.

* * *

Les circonstances actuelles, dit le Gouvernement français (cf. par exemple ses Observations, p. 633), « sont essentiellement, du point de vue économique: 1° le caractère accessoire du marché genevois pour les zones et du marché zonien pour Genève; 2° l'intensité et la rapidité croissantes de la circulation ». Examinons ces deux points.

* * *

Ce que le Gouvernement français appelle, tout d'abord, le « caractère accessoire » du marché genevois pour les zones, notre Partie adverse prétend l'établir par une documentation qui, dans la mesure de l'examen purement extérieur auquel le Gouvernement suisse a pu la soumettre, accuse de si graves erreurs et de si sérieuses lacunes qu'on ne saurait la considérer comme étant en elle-même de nature à donner une image fidèle de la réalité. Je renvoie, à cet égard, à l'exposé détaillé présenté dans les pages 1854 à 1881 de notre Réponse écrite et dans l'annexe 28 à ce document de procédure.

Au surplus, cette documentation française relative aux « circonstances actuelles » a trait, en fait, à la situation économique d'aujourd'hui, c'est-à-dire à la situation économique des zones franches surtout en 1929 et en 1930.

Mais, vous a dit mon confrère, 1919 et 1929, c'est la même chose. Non, Messieurs, ce n'est pas la même chose. Il saute aux yeux, au contraire, que la situation économique d'aujourd'hui est profondément différente — pour les zones et pour Genève — de la situation économique en 1919, seule pertinente dans le présent litige. La situation économique de 1929 est profondément différente de la situation en 1919, notamment parce que, en 1923, le Gouvernement français a placé son cordon douanier à la frontière politique des zones; cet acte, dont le Gouvernement français ne saurait évidemment se prévaloir devant la Cour, *a modifié profondément la situation économique des zones*. En effet, la barrière douanière française encerclant Genève depuis 1923 et l'absence de cordon douanier français intérieur entre les zones et la France ont nécessaire-

ment influé sur les conditions des échanges, et, ainsi que je l'ai déjà fait observer, ont créé des courants économiques qui n'existaient pas jusqu'alors.

Or, le Gouvernement français ne saurait, devant la Cour, invoquer ces modifications, qui sont la conséquence d'un acte contraire au droit accompli par lui, pour obtenir la suppression des zones franches. Il le peut d'autant moins que c'est évidemment à lui — et non à la Suisse — qu'il appartient de supporter certaines conséquences de la situation qu'il a ainsi créée. Le moyen d'en tenir compte, tout en respectant les droits de la Suisse, quel est-il pour le Gouvernement français? C'est d'ouvrir à l'avenir le cordon douanier intérieur que comporte l'existence des zones franches à la production zonienne, dans la mesure où cela apparaîtra nécessaire pour donner satisfaction à des besoins légitimes dont une partie notable, d'après la documentation française elle-même, sont nés après 1923. *Post hoc et propter hoc*. J'aurai l'occasion de revenir sur ce point.

Pour l'instant, je me borne à attirer l'attention de la Cour sur le défaut total de pertinence d'une documentation et d'une argumentation françaises qui ont trait, non pas aux circonstances actuelles visées par l'article 2 du compromis, mais à une situation de plusieurs années postérieure et qui a été fortement influencée économiquement par l'installation du cordon douanier français à la frontière politique des zones en 1923.

* * *

D'autre part, notre Partie adverse, lorsqu'elle fait état, par exemple, de la création de certaines petites industries dans les zones après 1923, oublie complètement de se demander quel a pu être à cet égard l'effet de la différence d'après-guerre entre les changes français et suisse. Pourtant, ce n'est peut-être pas tout à fait sans raison qu'on a pu, à propos du développement pris par exemple par Annemasse au cours des années d'après-guerre — développement d'ailleurs factice à certains égards, ainsi que l'ont prouvé certaines déconvenues — parler d'un « champignon du change ».

Je n'insiste pas, me bornant à me référer aux pages 453 et 454 de nos plaidoiries de l'été 1929.

En tout état de cause, la documentation et l'argumentation françaises sont sans pertinence dans toute la mesure où elles font état de circonstances qui ne sont pas du tout les « circonstances actuelles » visées à l'article 435 du Traité de Versailles.

Le Gouvernement français et son avocat ont, il est vrai, cherché à justifier leur attitude à cet égard en soutenant que, s'ils invoquent la situation *d'aujourd'hui*, ce serait seulement « à titre démonstratif ». Car, au dire de mon confrère, ce que notre Partie adverse appelle en particulier le caractère accessoire

du marché genevois pour les zones, serait la conséquence de faits antérieurs à 1929, et notamment de la réforme douanière suisse de 1849.

En effet, le Gouvernement français — je pose ici la question que nous discuterons en premier lieu cet après-midi — affirme à ce sujet que, de 1815 à 1849, Genève et les zones franches auraient formé une « unité économique ». Cette unité, la réforme douanière suisse de 1849, en particulier, l'aurait rompue — et cette rupture se serait accentuée au point qu'en 1919, toujours au dire du Gouvernement français, rien ou presque rien n'aurait subsisté de l'unité économique que Genève et les zones auraient formée de 1815 à 1849. En sorte que c'est la France, et non plus Genève, qui, en 1919, aurait été le marché, le débouché principal pour les zones ; Genève n'aurait plus été en 1919 qu'un marché accessoire pour les territoires français qui l'entourent. D'autre part, le Gouvernement français fait valoir que les zones franches ne sont plus en 1919 qu'un marché accessoire pour Genève, alors qu'elles auraient été pour Genève, de 1815 à 1849, le débouché principal et même le débouché presque exclusif.

C'est cela que nous discuterons tout d'abord dans l'audience de cet après-midi.

[Séance publique du 28 octobre 1930, après-midi.]

Monsieur le Président, Messieurs, le Gouvernement français, vous disais-je en terminant mon exposé de ce matin, soutient que, de 1815 à 1849, la ville de Genève et les zones franches auraient formé une unité économique.

Cette unité économique Genève-zones, la réforme douanière suisse de 1849, en particulier, l'aurait disloquée, et cette rupture se serait peu à peu accentuée à partir de 1849, au point qu'en 1919 Genève n'aurait plus été qu'un marché accessoire pour les zones.

D'autre part, le Gouvernement français fait valoir que les zones franches ne sont plus, en 1919, qu'un marché accessoire pour Genève, alors qu'à son dire elles auraient été pour Genève, de 1815 à 1849, le débouché principal, sinon même le débouché exclusif.

Que vaut cette argumentation ? Je vais essayer de vous montrer que, pour ingénieuse qu'elle soit, elle n'en est pas moins en contradiction avec les faits.

Sans revenir sur les indications détaillées données à ce sujet, notamment dans les pages 1783 à 1853 de notre Réponse écrite, et sans insister sur le fait que, dans cette partie de son argumentation, le Gouvernement français lui-même reconnaît implicitement que les circonstances actuelles visées à

l'article 2 du compromis sont bien celles qui existaient en 1919, je me borne à attirer encore, à cet égard, l'attention de la Cour sur les quelques points que voici.

* * *

Tout d'abord, nous contestons absolument qu'il soit conforme à la vérité historique de dire que les Puissances signataires des traités de 1815 et 1816 auraient créé les zones parce que Genève et les zones auraient constitué, à cette époque, une unité économique et, en particulier, en considération du fait qu'il n'y aurait pas eu de douane à cette époque à la frontière suisse des zones. De cette thèse, déjà réfutée dans notre procédure écrite, notre Partie adverse est très loin d'avoir établi l'exactitude historique. Non seulement elle ne conteste pas qu'en 1815 il existait en tout cas des douanes vaudoises à la frontière des zones franches, mais surtout, d'une manière générale, il ne suffit certainement pas, pour établir le bien-fondé de la thèse que le Gouvernement français soutient à cet égard, de citer tels et tels arguments dont Pictet-de Rochemont a pu se servir vis-à-vis de tel et tel interlocuteur au cours de ces pourparlers, mais dont il est impossible de déterminer l'effet sur la décision consacrée en définitive par les traités.

La vérité historique est autre : en 1815, le premier ministre de France, le duc de Richelieu, a lui-même accepté le recul des douanes au Jura. Pourquoi ? Parce qu'il s'est souvenu, notamment, de l'expérience récente et heureuse dont le Pays de Gex avait bénéficié de 1776 à 1790, grâce au régime de l'abonnement, c'est-à-dire de la suppression de la barrière douanière à la frontière genevoise. Or, l'abonnement, pour le Pays de Gex, ne connaissait pas et ne supposait nullement l'absence de douanes genevoises.

Dès 1816, d'ailleurs, les produits des zones ont été taxés comme ceux des autres régions, à leur entrée à Genève, selon les tarifs des lois fédérales et cantonales sur les péages de la Suisse et de Genève.

La vérité historique — veuillez vous reporter aux pages 1754 à 1774 de notre Réponse —, c'est qu'il s'est agi, en 1815 et en 1816, d'établir un arrangement territorial qui forme un tout. En ce qui concerne Genève, cet arrangement comprend deux éléments : le premier, c'est le territoire cédé à la Suisse en pleine souveraineté ; le second élément, ce sont les zones, neutre et franches. Ces zones elles-mêmes complètent le territoire cédé et, avec lui, ont eu pour objet de fixer d'une manière satisfaisante et définitive le statut territorial de la Suisse du côté de la France et de la Sardaigne.

Les zones franches, en particulier, ont pour but de parfaire ce que le territoire assigné au nouveau canton de Genève avait de trop exigu pour assurer réellement son désenclavement.

Voilà, Messieurs, la seule vérité historique certaine, la vérité historique que la Cour elle-même a parfaitement reconnue lorsqu'elle a constaté, à la page 19 de son ordonnance de 1929, que la zone de Gex — et certainement aussi la zone sarde — font partie d'un arrangement territorial en faveur de la Suisse.

* * *

Avec cette vérité historique, la thèse française de l'« unité économique Genève-zones » qui aurait existé en 1815 n'a, vous le voyez, aucun rapport ; mais ce n'est pas tout. En fait, cette thèse française elle-même est dépourvue de fondement. Car — vous l'aurez remarqué — tout le raisonnement français que j'examine maintenant repose sur cette affirmation que, de 1815 à 1849, Genève et les zones auraient formé une unité économique : eh bien, je le répète, cette affirmation est tout à fait inexacte.

Ce qui est vrai, c'est que, d'une part, l'élément essentiel de l'économie zonière, c'est-à-dire l'agriculture, a trouvé à Genève, dès 1815, un marché répondant entièrement à ses intérêts. Mais nous verrons tout à l'heure que l'importance du marché de Genève, aujourd'hui encore, est tout aussi grande pour les agriculteurs des zones.

D'autre part, il est tout à fait contraire aux faits de prétendre que, de 1815 à 1849, Genève aurait eu des relations économiques exclusivement, ou même principalement, avec les zones franches. Il n'est pas douteux que la zone de Gex et la zone sarde ont été un élément, mais seulement l'un des éléments de la prospérité de Genève dans la première moitié du XIX^{me} siècle.

Mais notre Partie adverse, pour les besoins de sa thèse, exagère très fortement l'importance de cet élément. En réalité, Genève a bénéficié à cette époque, comme plus tard, d'autres sources de prospérité économique ; pas plus qu'aujourd'hui elle n'aurait pu alors se contenter d'un commerce local avec la région française dont elle est le centre naturel.

Les principaux facteurs de la vie économique de Genève, au cours de la première moitié du XIX^{me} siècle, ont été, à côté du commerce avec les zones, les suivants :

Au point de vue industriel, l'horlogerie est restée très importante. La production horlogère de Genève en 1816 a été évaluée à plus de 60.000 montres, et, des pièces ainsi fabriquées, les onze douzièmes sont des montres de précision avec boîte or. Il serait difficile de comprendre comment la majeure partie

de cette production aurait pu s'écouler dans les zones franches, peuplées de 20 à 25.000 habitants.

En 1828, on compte à Genève 114 fabricants d'horlogerie ; en 1830, la « fabrique » — c'est ainsi que l'on appelle les manufactures d'horlogerie à Genève — occupe environ 5000 ouvriers.

Il faut également rappeler l'importance, à Genève, pendant la première moitié du XIX^{me} siècle, de l'orfèvrerie, de la bijouterie, de la peinture sur émail et de la gravure, de la fabrication de boîtes à musique, d'oiseaux chantants et d'automates, fort à la mode à cette époque. Par ailleurs, à côté de l'horlogerie et de tout ce qui s'y rattache, d'autres industries ont été florissantes à Genève, à la même époque, pendant la première moitié de XIX^{me} siècle ; je ne citerai que les indiennes, les fabriques de drap — au moins jusque pendant la Restauration —, les tanneries, les chapelleries, diverses industries alimentaires, etc.

Il est clair, encore une fois, que ces industries ravitaillaient un marché beaucoup plus vaste que les zones.

Ce n'est pas tout ; divers indices permettent d'admettre que les Genevois sont restés, pendant la première moitié du XIX^{me} siècle, très actifs dans le domaine du commerce international comme courtiers, commissionnaires et marchands de gros. Ils continuent ainsi la tradition du XVIII^{me} siècle, sur laquelle vous pouvez consulter par exemple le *Dictionnaire du commerce* de Savary des Brûlons.

Les services réguliers de diligences qui existent alors sont un des indices qui montrent bien l'importance des rapports existant alors entre Genève et le reste de l'Europe. Au début de la Restauration, il existe les services réguliers suivants, avec départ tous les deux jours : de Genève à Berne, de Genève à Zurich, de Genève à Lyon et de Genève à Paris ; des services avec départ tous les quatre jours entre Genève et Milan par le Simplon. D'autre part, il existait un trafic important de marchandises lourdes par le lac.

A cet égard, la situation de Genève est telle qu'en 1844 déjà une commission de banquiers français et genevois étudie un projet de construction d'un réseau de voies ferrées de Genève vers la Suisse, vers Lyon et vers la Savoie.

Il ne faut pas oublier non plus ce que l'on appelle volontiers « la banque » genevoise. Dans la première moitié du XIX^{me} siècle, le rôle financier de Genève, déjà si important au XVIII^{me} siècle, — vous connaissez le mot de Voltaire sur l'habileté des banquiers genevois, — ne fait que grandir. A ce moment, il existe en tout cas une douzaine de banques à Genève ; toutes ont été mêlées aux opérations d'émission de grands emprunts d'État pendant la Restauration, à la fondation de compagnies d'assurances, au développement du crédit foncier et d'entre-

prises industrielles — et cela dans toutes les régions de l'Europe.

Toutes ces activités économiques réunies ont apporté à Genève une prospérité qui peut se mesurer notamment par les chiffres suivants de la population du canton : en 1815, elle est d'environ 48.500 habitants, mais elle s'accroît régulièrement par la suite ; en 1822, elle dépasse 51.000 ; elle augmente encore et dépasse 53.000 en 1828, 55.600 en 1834, elle atteint 58.600 en 1837, 61.800 en 1843.... Je ne vais pas plus loin.

Vous voyez donc la fragilité, pour ne pas dire plus, de la formule française de l'unité économique Genève-zones, qui aurait existé de 1815 à 1849.

La vérité, c'est que, dans la première moitié du XIX^{me} siècle aussi bien qu'en 1919, les zones sont l'un des facteurs de la vie économique genevoise, un facteur important, certes, mais nullement tel que l'on soit fondé à parler d'une « unité économique » Genève-zones !

Par ailleurs, les zones elles-mêmes restent fortement orientées vers Genève, au point de vue économique, après 1849 comme auparavant, — nous l'avons montré dans les deuxième et troisième parties de notre Réponse écrite, — et nous constaterons tout à l'heure que, jusqu'à nos jours, Genève est resté le principal débouché des produits agricoles zoniens.

Quant au canton de Genève, il est certain que, dans la deuxième partie du XIX^{me} siècle, la suppression des droits de transit cantonaux et l'avènement des chemins de fer et du trafic automobile, lui ont permis d'améliorer ses relations commerciales avec les autres cantons suisses. Mais la situation isolée de Genève, à l'extrême périphérie du pays, l'a toujours empêchée de trouver en Suisse des débouchés commerciaux suffisants.

Un coup d'œil sur la carte le fait comprendre à l'évidence : reliée à la Confédération par un étroit corridor de quatre kilomètres à peine de largeur, la tête sans corps qu'est Genève n'a aucun hinterland en Suisse. En effet, si, prenant Genève pour centre, vous tracez un arc de cercle des Verrières, frontière franco-suisse, au Grand-Saint-Bernard, frontière sud du côté de l'Italie et de la France — c'est-à-dire du côté suisse —, vous constaterez que cet arc, d'un rayon de 85 kilomètres, délimite un secteur de 90° seulement et ne comprend qu'un seul centre important, Lausanne.

Tout autre est, par exemple, la situation de Bâle que le Gouvernement français compare, à tort, à celle de Genève. Cette ville, il est vrai, est également placée à la périphérie de la Suisse ; mais elle est admirablement située pour trouver aisément des débouchés importants dans la Suisse centrale : elle a un hinterland en Suisse. En traçant, de Bâle, une circonférence de 85 kilomètres de rayon également, on couvre

un secteur de 180°, lequel comprend le centre économique le plus dense de la Suisse entière et notamment : Schaffhouse, Winterthur, Zurich, Zoug, Lucerne, Aarau, Liestal, Olten, Soleure, Thun, Berne, Fribourg, Neuchâtel, Bienne, La Chaux-de-Fonds et Le Locle.

Rien d'étonnant, dans ces conditions, que Genève, loin de se détacher économiquement des zones, ait au contraire tourné ses regards vers elles et doive normalement maintenir, développer même si possible, ses relations économiques avec cette région, qui reste son hinterland naturel.

* * *

Vous voyez ce que les faits laissent subsister de l'argumentation française relative à l'unité économique Genève-zones qui aurait existé de 1815 à 1849, ainsi qu'à la « rupture » de cette « unité » dès 1849. En réalité, cette thèse n'est pas fondée, et vous voyez ainsi s'écrouler tout le raisonnement échafaudé par notre Partie adverse sur cette base, en ce qui concerne le changement des circonstances de 1815 à 1919.

Tout aussi dépourvue de fondement est cette autre affirmation de notre Partie adverse qu'en 1815 il aurait existé, entre Genève et les zones, un régime d'économie locale que le développement des moyens de transport, notamment, aurait entamé plus tard.

Ce qui est vrai, c'est qu'il a *toujours* existé entre Genève et les régions françaises qui l'encerclent presque complètement, il a toujours existé, pour leur plus grand avantage commun, un certain régime d'échanges locaux que j'ai déjà eu l'occasion de décrire à la Cour dans les plaidoiries de 1929 (voir pp. 191-194, 338-339). Genève a toujours été et reste à la fois le marché naturel, nécessaire, de ces régions presque exclusivement agricoles et, d'autre part, leur fournisseur pour les produits que la ville peut le mieux leur procurer. Mais ce régime, qui a existé bien antérieurement à 1815, a continué d'exister, par la force même des choses, au cours de tout le XIX^{me} siècle, et la guerre de 1914-1918 n'y a pas mis fin.

Sur ce régime d'échanges locaux, le développement des chemins de fer n'a eu aucune influence, puisque ces échanges n'utilisent pas les chemins de fer. Quant au développement des autres moyens de transport, notamment de l'automobile, il a établi des relations plus intenses que jamais entre les zones et Genève, le grand foyer de consommation des produits agricoles des zones, vers lequel convergent plus de quarante routes venant de France.

* * *

Je viens de dire que Genève a toujours été et reste le marché naturel et nécessaire des régions françaises essentiellement agricoles qui l'entourent.

A cet égard, la documentation française elle-même, si inexacte ou tendancieuse qu'elle soit en faveur de la thèse du Gouvernement français, permet de constater en fait ce qui suit :

Pour le Pays de Gex, les données fournies par le Gouvernement français établissent tout d'abord qu'en matière agricole, le marché suisse absorbe plus du 50 % des quantités non consommées sur place (document français n° 140) ; c'est d'ailleurs ce que mon confrère lui-même a bien voulu confirmer lorsqu'il a dit : « En ce qui concerne les produits agricoles et forestiers, d'une part Genève absorbe le 30 % de la production totale des zones ; et d'autre part, la consommation locale, c'est-à-dire la consommation dans les zones elles-mêmes, représente le 50 % de la production totale des zones. » C'est reconnaître que, ainsi que nous le disons, la Suisse est bien le débouché principal des produits agricoles de ces régions.

Il résulte en effet des chiffres que je viens de rappeler que la Suisse absorbe les trois cinquièmes, donc plus de la moitié des exportations des zones en produits agricoles et forestiers. Des deux marchés — suisse et français —, le principal est donc le marché suisse, même en 1929, c'est-à-dire six ans après l'installation du cordon douanier français à la frontière politique et après la disparition du cordon douanier français intérieur.

Que Genève soit bien, à cet égard, le marché principal des zones, le Gouvernement français le confirme d'une autre manière encore. Dans le projet de décision qu'il a soumis à la Cour, il demande en effet que *la totalité de la production agricole* des zones soit admise en Suisse en franchise de droits, sans aucune limitation de quantités. Je reviendrai sur ce point, notamment pour montrer à la Cour l'injustice profonde d'une telle prétention, dans l'hypothèse — sur laquelle repose le projet français — du maintien du cordon douanier français à la frontière politique des zones franches.

Pour le moment, je constate simplement que, si le marché suisse n'était qu'accessoire pour le Pays de Gex et pour la zone sarde, il serait difficile de comprendre les dispositions du projet français qui prévoient l'importation en Suisse, en franchise de tous droits, de *toute* la production agricole des zones. On ne peut comprendre ces dispositions que parce qu'en réalité le marché de Genève est pour l'agriculture

zonienne un débouché indispensable, essentiel ; parce que c'est le principal débouché des produits agricoles et forestiers du Pays de Gex et, nous le verrons, aussi de la zone sarde, qui sont des régions avant tout agricoles.

En ce qui concerne d'autre part l'exportation en Suisse des produits industriels du Pays de Gex, le document français n° 149, dont mon confrère a fait état, présente des lacunes frappantes. Il dit en effet, page 1134, que l'« enquête a porté sur 116 établissements », — et que de ces 116 établissements 71 seulement ont indiqué le « pourcentage de leurs exportations en France et en Suisse ».

Il y a donc plus d'un tiers des 116 établissements sur lesquels a porté l'enquête qui n'ont pas fait connaître ce pourcentage. En outre, ce document, lui aussi, ne renseigne pas sur l'état des industries du Pays de Gex et le pourcentage de leurs exportations en France et en Suisse en 1919, mais au début de 1930. Or, surtout dans le domaine industriel, la disparition, en 1923, du cordon douanier français intérieur a dû créer des courants économiques nouveaux qui ont modifié la situation par rapport à 1919.

Quoi qu'il en soit, nous avons montré, à la fin de la page 1869 de notre Réponse, que, même d'après le document français n° 149, l'industrie de la zone gessienne est de très faible importance ; c'est visiblement l'agriculture qui, de beaucoup, prédomine dans cette région comme dans la zone sarde : mon confrère a d'ailleurs eu la loyauté de le reconnaître.

Or, je montrerai, en examinant le projet suisse et le projet français actuellement soumis à la Cour, que d'une part le projet suisse est le seul qui soit de nature à donner réellement satisfaction aux besoins de l'agriculture des zones ; d'autre part, que le projet suisse, loin d'étrangler l'industrie zonienne, lui ouvre au contraire largement le marché suisse.

Quant au marché français, c'est évidemment du Gouvernement français seul qu'il dépend de l'ouvrir également aux produits zoniens.

En tout cas, le Gouvernement français ne saurait tirer argument, en faveur de la suppression des zones auxquelles la Suisse a droit, de son refus éventuel d'admettre que son propre cordon douanier intérieur soit rendu perméable à une partie de la production des zones de manière à répondre aux besoins légitimes de ces régions.

Le Gouvernement français pourrait d'autant moins en tirer argument qu'au dire des Observations françaises, pages 495 et suivantes, le fonctionnement normal de l'institution des zones franches a, dès 1815-1816, comporté une certaine perméabilité du cordon douanier français ou sarde intérieur.

D'autre part, la Cour n'oubliera pas que c'est en 1923, ou à partir de 1923, par suite de l'installation du cordon douanier

français à la frontière politique et de la disparition du cordon français intérieur, que sont nés une bonne partie des besoins à satisfaire à cet égard, dans le domaine industriel notamment.

Le document français n° 149 fait ressortir, par exemple, que pour le Pays de Gex, 67 établissements s'étaient ouverts avant 1923, tandis que 22 auraient été créés depuis cette date. Or, il est bien évident qu'ayant ainsi fait naître certains besoins dans le Pays de Gex ou dans la zone sarde par son acte contraire au droit en 1923, le Gouvernement français ne peut pas invoquer son propre refus d'en tenir compte, son propre refus éventuel d'assurer dans une mesure suffisante la perméabilité de son cordon douanier intérieur, pour demander à la Cour de ne pas revenir au droit, de ne pas respecter les droits de la Suisse aux zones franches.

* * *

Ce que je viens de dire s'applique également à l'essor et aux besoins nés de l'essor que le mouvement touristique aurait pris dans le Pays de Gex à partir de 1923, au dire du Gouvernement français.

La Suisse, vous a dit mon confrère, n'aurait qu'une part représentant le 5,6 % dans le nombre des touristes de la zone gessienne; c'est en effet le pourcentage indiqué dans le document français n° 159: « Répartition des touristes du Pays de Gex d'après leur origine ». Mais ce document, comme bien d'autres, est étrangement sujet à caution: sa source n'est pas indiquée, pas plus que l'année dans laquelle la statistique a été dressée; d'autre part, ce document ne vise sans doute que les personnes en séjour; si tel est le cas, il ne tient pas compte des nombreux Genevois qui font des excursions dans les zones. Le document français n° 161 déclare lui-même qu'en 1929 le service des douanes a pointé, au seul poste de Ferney (à la frontière entre le Pays de Gex et Genève), 500.000 voyageurs venant de Suisse.

Au surplus, il va de soi que le maintien des zones n'empêchera nullement le Gouvernement français de faciliter le passage de sa propre ligne douanière par les touristes français qui se rendraient dans le Pays de Gex, et spécialement à Divonne.

D'autre part, il ne faut pas oublier non plus que le maintien des zones fera participer le Pays de Gex au mouvement touristique suisse, et en particulier à celui de Genève, dont le Gouvernement français lui-même a souligné l'importance dans ses Observations écrites.

Actuellement, au dire du document français n° 171, « pour franchir le poste [de la douane française] de Ferney [frontière, je le répète, entre le canton de Genève et le Pays de Gex], un simple visa de carte grise à obtenir de la douane [française] provoque, pendant toute la durée de la grande circulation,

un arrêt qui peut aller jusqu'à une heure d'attente et une file de voitures de un à deux kilomètres de long ». Cela est parfaitement exact, et cette constatation pourrait être faite à la plupart des postes de douane français installés à la frontière franco-genevoise au mois de novembre 1923.

Eh bien, cet obstacle considérable à l'extension, notamment au Pays de Gex, du mouvement touristique genevois, le recul du cordon douanier français à la limite intérieure des petites zones le fera disparaître ; ce sera tout profit, incontestablement, pour le Pays de Gex lui-même.

D'autre part, je le répète, le recul du cordon français n'empêchera pas du tout, si le Gouvernement français le veut bien, les touristes français de continuer à se rendre dans les zones, d'autant moins que l'article 3 du projet suisse permet à la douane française d'ouvrir des bureaux dans les gares des zones, afin de faciliter le trafic.

Il est à remarquer également qu'en ce qui concerne tant la zone sarde que la zone de Gex, ce sont des données se rapportant à une époque postérieure à 1919 et même à 1923 que prétend invoquer notre Partie adverse. Voyez pour la zone de Gex le document français n° 181 et, pour la zone sarde, le document n° 179.

Par ailleurs, il est de notoriété publique que le mouvement touristique ne s'est pas seulement développé *dans les zones* au cours de ces dernières années ; c'est là un phénomène général dont les causes sont également générales et multiples. On s'en rend parfaitement compte dans les zones elles-mêmes quand il ne s'agit pas de défendre la thèse du Gouvernement français en vue de l'instance actuellement pendante. C'est ainsi, par exemple, que vous pouvez lire dans *Le Petit Gessien* du 2 octobre 1930 ce qui suit :

« Nouvelles locales. — Divonne-les-Bains. — La saison. — La saison s'achève... L'année prochaine verra encore la réalisation d'améliorations sérieuses... Et après une accalmie de quelques mois nous verrons revenir la nouvelle saison avec ses vicissitudes et ses charmes, malgré le changement que peut apporter la décision prise sur les zones franches, car Divonne restera, malgré tout — je le crois volontiers — la station préférée des malades et des bien-portants. »

La sérénité de cet entrefilet n'est pas tout à fait en harmonie avec cette affirmation du document français n° 181 (page 1144, al. 2) que le respect du droit de la Suisse aux zones franches, c'est-à-dire le recul du cordon douanier français à la limite intérieure des zones, aurait pour l'industrie hôtelière gessienne « les conséquences les plus terribles » et conduirait à des « résultats catastrophiques ».

Il est également intéressant de citer, à ce propos, cette autre affirmation du même document français n° 181 qu'à l'abri de la douane française le « commerce gessien » s'est « démesurément enflé par rapport à la population locale qui est restée stationnaire ». Cela explique peut-être pourquoi les commerçants gessiens sont adversaires du système proposé par le Gouvernement français — j'en donnerai la preuve plus tard — pour, au dire du Gouvernement français, restituer le marché des zones aux commerçants genevois.

* * *

Des considérations que je viens de soumettre à la Cour au sujet du Pays de Gex, beaucoup sont applicables à la *zone sarde*. Néanmoins, en ce qui concerne plus spécialement la zone sarde, je me permets d'ajouter que la documentation française appelle, tout d'abord, des réserves semblables à celles que j'ai faites tout à l'heure à propos du Pays de Gex.

Mon honorable confrère a paru surpris que nous ayons fait de telles réserves. Voulez-vous un exemple? Prenons le document français n° 168. Ce document est important. Il a pour objet d'indiquer la « répartition par produits des débouchés agricoles » pour la zone sarde. Il se compose de deux tableaux intitulés, l'un: « Renseignements fournis par le ministère de l'Agriculture », l'autre: « Calcul sur ces bases du pourcentage moyen ». Eh bien, on peut constater, tout d'abord, que les données de ces deux tableaux, qui font partie du même document, ne concordent pas: ainsi, le tableau n° 1, celui qui occupe la partie supérieure de la page 1149, indique une exportation vers la Suisse de 17 quintaux de miel, alors que le tableau n° 2, celui qui occupe la seconde partie de la page, mentionne un chiffre de 17 tonnes. Mais la discordance la plus grave est celle-ci: le tableau 1 accuse pour les produits maraîchers une exportation vers la Suisse de 3 millions de francs, alors que le tableau 2 n'indique qu'une somme de 650.000 francs. Il me semble que c'est là une erreur manifeste. En réalité, le chiffre de 650.000 francs concerne l'exportation vers la France (tableau 1, 4^{me} colonne), la valeur de l'exportation vers la Suisse ne s'éloignant vraisemblablement pas beaucoup du chiffre de 3 millions de francs français; à supposer que ce dernier chiffre soit approximativement exact, le pourcentage moyen indiqué au tableau 2 est donc faux, il est beaucoup trop faible. À cet égard, vous trouverez des indications plus précises et détaillées dans notre Réponse écrite, pages 1871 et 1872.

Mais ce n'est pas tout. Il faut remarquer en outre que le mode de calcul du pourcentage moyen des exportations en Suisse, dans le second tableau du document français n° 168, ne tient

aucun compte de l'importance relative des diverses rubriques. Ce qu'il y a de certain, c'est que, d'après ces tableaux, l'exportation des produits maraîchers en Suisse représente le 53 % de la production totale et le 82 % de l'exportation totale, que cette proportion doit être sensiblement la même pour les œufs, les volailles et les pommes de terre, que le 55 % des exportations de miel se fait en Suisse, que, pour le lait de la petite zone sarde, le marché genevois absorbe plus du quart de la production totale, et que l'exportation de vin en Suisse est à peu près égale à l'exportation en France.

Par ailleurs, le même document français n° 168 — tableau 2 — chiffre à 30.419 hectolitres la production totale en vin de la petite zone sarde. Ce chiffre et le pourcentage qui en résulte faussent à eux seuls tout le tableau ; ils sont en effet beaucoup trop forts et doivent exprimer, en réalité, la production en vin de toute l'ancienne zone de la Haute-Savoie, l'ancienne grande zone y comprise ; s'il en est ainsi, on est vraiment en droit de se demander comment la documentation française a été établie.

* * *

D'autre part, pour la zone sarde comme pour la zone de Gex, le projet français de décision soumis à la Cour demande l'ouverture du marché genevois en franchise de droits de douane et sans aucune limitation de quantités. Le Gouvernement français confirme ainsi, en réalité, à nouveau que Genève n'est pas un marché accessoire pour la production agricole de la zone sarde. C'est d'ailleurs ce que M. Fernand David lui-même n'avait nullement caché lorsque, le 27 janvier 1920, dans la première négociation franco-suisse d'après-guerre, il déclarait : « Il y a un fait sur lequel je tiens à insister tout d'abord ; c'est la nécessité de l'admission en Suisse, sans restriction, de toute la production agricole des zones. » (Annexe n° 16 à notre Contre-Mémoire.) Or, vous verrez qu'à cet égard, sur ce point capital pour l'économie zoniennne, le projet français sacrifie nettement les intérêts des zones.

En ce qui concerne l'industrie de la petite zone sarde, le document français n° 172 est extrêmement significatif. Vous savez que, d'après le projet suisse, l'agglomération d'Annemasse reste entièrement en dehors de la zone sarde. Si vous tenez compte de ce fait et si, d'autre part, vous considérez que le document français n° 172 fait rentrer dans ce qu'il appelle l'« industrie » de la zone sarde dix petites fromageries qui, en réalité, relèvent plutôt de l'agriculture et qui, d'ailleurs, sont de très minime importance (cinq d'entre elles, par exemple, occupent neuf personnes en tout), vous constaterez d'après le document français n° 172 que, dans la petite zone sarde, l'industrie est à peu près inexistante.

Le document français n° 174 est également fort intéressant tant par son titre (« Indications fournies par *quelques* établissements au point de vue de leur exportation en Suisse et en France ») que par les lacunes graves que contiennent les colonnes de ce tableau qui sont relatives à la « production » et aux « ventes en France » de plusieurs des « quelques » établissements auxquels se rapporte ledit tableau. Je ne veux pas allonger mon exposé en donnant lecture de ce tableau.

* * *

Il suffit de retenir que, tout compte fait, il résulte des données fournies par le Gouvernement français lui-même ce qui suit :

D'une part, l'élément agricole est resté l'élément principal, et de beaucoup, de l'économie des petites zones franches.

Il est également établi, notamment par le projet français de décision, que, pour les produits agricoles des zones, Genève reste non seulement le marché naturel, mais aussi le marché nécessaire et principal.

D'autre part, l'industrie des petites zones franches, qui est surtout une petite industrie ou même de l'artisanat, a dans l'économie des zones franches une importance relative infiniment plus faible que l'agriculture. C'est ce qu'un Gessien, M. Henri Rouph, agriculteur à Thoiry et président de la « Société d'élevage du Pays de Gex », constatait en 1919 dans une petite brochure publiée à Bellegarde à l'imprimerie de *L'Avenir régional*, sous ce titre: *La zone gessienne a-t-elle vécu ?* « Quand nous défendons les intérêts des agriculteurs gessiens », écrivait M. Rouph, « nous savons que nous avons derrière nous les neuf dixièmes de la population du pays. » Et il va de soi que, dans ces conditions, la prospérité de l'agriculture est un élément essentiel de la prospérité générale des zones.

De la prospérité des agriculteurs qui forment la très grande majorité de la population des zones dépendra en particulier, naturellement, la prospérité du commerce local.

Telle est, Messieurs, ramenée à ses traits essentiels, — je ne peux pas tout dire, vous pourrez vous reporter à notre Réponse écrite pour avoir de plus amples détails, — la situation économique « actuelle » des zones franches, telle qu'elle ressort des indications fournies par le Gouvernement français lui-même ; tels sont les principaux besoins dont, d'après ces indications françaises, il y a lieu de tenir compte aujourd'hui.

Comment le Gouvernement suisse et le Gouvernement français proposent-ils à la Cour de donner satisfaction à ces divers besoins ? C'est ce que nous verrons demain en examinant le projet français et le projet suisse de règlement qui ont été

soumis à la Cour. Nous verrons alors que, d'une manière générale, et même si l'on se place sur ce terrain, le projet suisse répond aux besoins actuels des zones franches beaucoup mieux que le projet français.

* * *

Mais avant d'en arriver là, je dois, suivant toujours le Gouvernement français dans son argumentation relative aux circonstances actuelles, examiner encore un autre aspect du problème. En effet, le Gouvernement français, après avoir tenté d'établir le caractère « accessoire » du marché de Genève pour les zones (vous venez de voir en quelle mesure il y est parvenu), cherche à démontrer en outre que, pour Genève, le marché zonien n'aurait qu'une faible importance. Je ne vois pas très bien, permettez-moi de le dire, le rapport qui, juridiquement, pourrait être établi entre cette démonstration, à supposer qu'elle fût réellement faite, et la prétention du Gouvernement français d'obtenir de la Cour que celle-ci fasse abstraction des droits de la Suisse aux zones dans le règlement à établir.

J'ai montré tout à l'heure que, dès 1815, Genève a eu — et pas seulement à titre exceptionnel — d'importantes relations économiques avec des régions autres que les zones.

Mais, sans insister là-dessus, je constate que la démonstration de la faible importance du marché zonien pour Genève, le Gouvernement français cherche à la faire en critiquant un rapport établi en 1923 par la Chambre de commerce de Genève sur la valeur économique que le débouché des petites zones représentait pour Genève en 1913, c'est-à-dire pendant la dernière année normale d'avant-guerre.

A cette critique, nous avons répondu dans la procédure écrite; je ne répéterai pas ici ce que vous pourrez lire dans les pages 1873 à 1881 de notre Réponse et dans l'annexe n° 26 à ce document de procédure.

Je voudrais seulement rappeler brièvement que, sans doute, depuis que le Gouvernement français a installé son cordon douanier à la frontière politique, la population zonienne a diminué ses achats à Genève. Cela n'est pas contesté par le Gouvernement français, au moins pour l'époque postérieure à 1925, c'est-à-dire à la stabilisation du change français.

Ici encore, par conséquent, l'acte accompli par le Gouvernement français en 1923 a influé sur la situation économique, et cela au préjudice de Genève. Alors qu'autrefois les marchandises pénétraient de Genève dans les zones sans avoir à subir aucun contrôle ni à acquitter aucun droit de douane, il n'en est plus de même depuis le 11 novembre 1923.

Mais il y a plus. Dès avant 1923, — dès 1917, nous l'avons dit dans la première phase de la procédure, — le Gouvernement français a installé à la frontière politique des zones franches un cordon de douaniers qui, au dire de notre Partie adverse, ne percevait pas de droits de douane, mais qui faisait subir aux personnes et aux marchandises qui passaient la frontière de multiples opérations de contrôle et de perception. C'est pourquoi, lorsque, au début de 1923, la Chambre de commerce de Genève fit une enquête destinée à déterminer la valeur économique des zones franches pour le canton de Genève, toutes les réponses reçues, à deux exceptions près, relevèrent l'entrave très considérable que le cordon dit fiscal constituait pour les relations d'affaires entre Genève et les zones (voir les Documents français, p. 1099).

Ainsi, le fléchissement, avant le 10 novembre 1923, du chiffre des affaires faites par Genève avec les zones — dont mon confrère a fait état — est dû, pour une part tout au moins, à l'existence du cordon fiscal qui, en fait, a été dès 1917 une demi-suppression des zones franches.

Assurément, le change a contribué, lui aussi, à la diminution des achats faits à Genève par les habitants des zones. Mais la baisse du change français est de beaucoup postérieure à 1917.

Quoi qu'il en soit, aujourd'hui encore, les petites zones, dont le projet suisse prévoit le maintien, ont pour Genève une valeur économique très appréciable et plus grande que ne le prétendent les Observations françaises.

Mon confrère vous a cité, avec quelque dédain, le chiffre de 9 millions et quart de francs suisses qui, en 1913, représentait la valeur des affaires faites par Genève avec les petites zones; 9 millions et quart de francs suisses, qu'est-ce que c'est que cela? cela ne compte pas! Ce que mon confrère a omis de faire, c'est de dire qu'aujourd'hui il faut multiplier ces 9 millions et quart de francs suisses, valeur 1913, par le coefficient 1,6, qui mesure la différence entre la valeur de la monnaie de 1913 et la valeur de la monnaie d'aujourd'hui. Aujourd'hui, ces 9 millions et quart de francs suisses représenteraient 14 à 15 millions de francs suisses, c'est-à-dire 70 à 75 millions de francs français. Cela n'est tout de même pas tout à fait négligeable.

Et d'ailleurs, qu'importe? Admettons même un instant la thèse française d'après laquelle, pour Genève, les zones représentent une faible valeur économique: en quoi cela serait-il de nature à affaiblir le droit de la Suisse aux zones franches? Si j'ai droit à quelque chose, ce droit est-il vraiment moins fort, moins respectable, parce que ce quelque chose est de peu de valeur? C'est ainsi que Frédéric II, roi de Prusse, raisonnait à l'égard du meunier de Sans-Souci. Mais vous savez qu'en cette occurrence le puissant monarque

et le petit meunier trouvèrent des juges à Berlin, des juges qui invitèrent le monarque à respecter le droit de son humble sujet.

Mais laissons cela. En réalité, je viens de le montrer, les zones ont pour Genève une valeur économique appréciable, et, pour l'avenir, il est permis de penser que, par suite de la stabilisation monétaire française et du fait que l'équilibre du prix de la vie tend à s'établir des deux côtés de la frontière franco-suisse (annexe n° 25 à notre Réponse), une partie toujours plus forte des sommes que les producteurs zoniens retirent de leurs ventes sur le marché de Genève sera, une fois les zones franches rétablies en fait, affectée à des achats dans les magasins de la grande ville, qui offrent à leur clientèle un choix de marchandises que cette clientèle ne trouve pas dans les zones.

* * *

Et c'est ici, notamment, qu'apparaît clairement l'intérêt commun des zoniens et de Genève au maintien des zones franches de 1815 et 1816. Les producteurs zoniens ont toujours cherché à conserver et à assurer leur débouché sur le marché de Genève ; cela est capital pour eux ; le projet français de décision le confirme. Or, si les zones sont maintenues, la Suisse ouvre son marché à la concurrence zonienne qui sera exercée vis-à-vis de sa propre agriculture et de son propre commerce. La Suisse accepte alors cette concurrence, qui est lourde ; elle peut l'accepter en contre-partie des avantages que lui procure l'existence des zones franches, et notamment parce que, avec ce régime, les commerçants genevois peuvent vendre aux zoniens les produits et objets dont ceux-ci ont besoin sans que ce commerce soit entravé — ainsi que je le dirai tout à l'heure — par des limitations, des contingents et un contrôle de la douane française. Ainsi, les zoniens peuvent vendre à Genève : c'est tout ce qu'ils demandent ; et, d'autre part, ils peuvent réellement y faire leurs achats : c'est tout ce que demande le commerce genevois.

Tels sont les principes très simples qui doivent, normalement, présider aux échanges économiques entre Genève et son hinterland des zones. Telle est la « réciprocité » qui doit être admise, non pas sous une forme doctrinaire et pour ainsi dire géométrique, mais selon la nature même des choses. Et c'est pourquoi, abstraction faite des autres éléments de l'affaire, le régime des zones peut seul donner au problème des échanges économiques entre Genève et la région avoisinante, la région qui enclave Genève, une solution vraiment satisfaisante.

Que ce régime ne soit pas particulièrement favorable au protectionnisme, cela est évident — et c'est ce que le Gouvernement français déclare ne pas pouvoir admettre. Mais cela est vrai pour la Suisse comme pour la France. Il est certain que, le jour où les zones franches seraient supprimées, le protectionnisme fêterait une de ses plus belles victoires; mais il la fêterait à l'encontre de l'intérêt manifeste des régions françaises et suisses dont il s'agit.

En effet, si le cordon douanier français est maintenu à la frontière politique, il est certain que le marché suisse sera ouvert à la production des zones dans une mesure infiniment moins grande que ne le prévoit le projet suisse actuellement soumis à la Cour. Car, je le répète, c'est pour tenir compte de l'existence des zones que la Suisse a ouvert sa frontière et qu'elle est prête à l'ouvrir plus largement encore aux produits de ces régions; tandis que si, contrairement à la manière de voir du Gouvernement suisse, le régime à établir par la Cour devait comporter la suppression des zones, le Gouvernement suisse ne pourrait certainement pas prêter les mains à un règlement aussi favorable pour les producteurs des zones; et la Cour elle-même ne saurait, sans injustice, imposer un tel règlement à la Suisse. Car alors, les avantages accordés à la production zonienne ne seraient pas justifiés par la contre-partie du marché zonien complètement et réellement ouvert, notamment au commerce genevois.

Et quel serait, en fin de compte, le résultat de tout cela? Le protectionnisme et les douanes y trouveraient sans doute leur avantage; mais les intérêts des zones et de Genève seraient à coup sûr gravement lésés.

* * *

En tout état de cause, il n'est pas douteux que le marché zonien a une importance réelle pour l'économie genevoise; et il est évident qu'un régime comportant l'installation du cordon douanier français à la frontière politique a lésé, lèse encore et, même sous la forme prévue par le projet français, léserait aussi à l'avenir les intérêts économiques genevois. Je le montrerai quand j'examinerai, demain, le projet français de décision soumis à la Cour.

Je montrerai d'ailleurs également, en parlant de l'aspect politique de l'affaire, que, contrairement à ce que soutient le Gouvernement français, l'intérêt de Genève et l'intérêt de la Suisse au maintien des zones de 1815-1816 ne sont pas exclusivement d'ordre économique.

* * *

Le Gouvernement français va pourtant jusqu'à soutenir (voyez par exemple les Observations françaises, p. 675) que Genève n'aurait « aucun intérêt au rétablissement du régime zonien » ; et il prétend le prouver en faisant état du « redressement économique » opéré par Genève, de 1923 à l'époque actuelle, malgré l'installation du cordon douanier français à la frontière politique. Pour un peu, on en arriverait à penser que Genève a intérêt à la suppression des zones !

Quoi qu'il en soit, une fois de plus, vous retrouvez ici la prétention du Gouvernement français de tirer argument de l'état de fait créé en 1923 par l'installation du cordon douanier français à la frontière politique. A ce titre déjà, l'argumentation française appelle les plus sérieuses réserves.

Permettez-moi, à ce sujet, une très brève et très simple parabole — elle n'a rien de biblique.

A a porté atteinte — c'est un professeur qui parle — à un droit de B ; au cours du procès dans lequel B réclame la restitution de son droit, A fait valoir ceci : « B, dit-il en substance, n'a pas trop souffert de l'acte par lequel je l'ai privé de son droit ; certaines circonstances lui ont été favorables ; au surplus, il s'est ingénié ; il a travaillé ; aujourd'hui sa situation prospère ou relativement prospère établit qu'il n'a pas besoin de la chose que je lui ai prise ; au surplus, mon acte illicite m'a mis dans une situation favorable ; il m'a enrichi. Notamment pour ces motifs, je conclus donc », dit A, « à ce qu'il plaise au tribunal : Écarter la demande que B a formée aux fins d'être restitué dans son droit... » ! Que répondra le tribunal ?

Inutile, Messieurs, d'en dire davantage sur ce point. Nous avons d'ailleurs établi, dans notre Réponse écrite, qu'en fait, les affirmations du Gouvernement français au sujet de la « prospérité actuelle » de Genève comportent une très sérieuse mise au point. Je me réfère, à cet égard, aux indications précisées et détaillées que vous trouverez notamment dans les pages 1900 à 1906 de notre Réponse écrite. De ces indications et de la documentation qui les accompagne, il résulte qu'après une période de marasme économique intense, qui a duré de 1921 à 1924, Genève a réussi, grâce à divers facteurs, à opérer un certain redressement. Mais il serait exagéré de qualifier de « prospère » la situation économique actuelle de Genève. En réalité, si la situation de Genève s'est heureusement améliorée depuis la crise grave des années de 1921 à 1924 (si d'ailleurs, soit dit en passant, elle s'est améliorée notamment grâce à un effort fiscal considérable fait par les contribuables), la situation actuelle de Genève ne saurait cependant être qualifiée de « prospère ». Il y a progrès par rapport aux années

désastreuses de l'après-guerre ; mais ce progrès relatif est précaire ; il aurait été certainement plus rapide et plus marqué, il serait en outre plus sûr, plus solide, si Genève n'avait pas été coupée de son hinterland des zones par l'acte unilatéral du Gouvernement français en 1923.

Ainsi que le reconnaît le Gouvernement français lui-même (Observations françaises, p. 684 *in fine*), les exportations de Genève dans les zones auraient repris après la stabilisation du franc si le cordon douanier français n'avait pas été installé à la frontière en 1923 ; elles auraient repris d'autant plus que le coût de la vie tend à s'équilibrer des deux côtés de la frontière. En fait, les statistiques et les commentaires des pages 676 à 681 des Observations françaises montrent surabondamment le préjudice causé à Genève par la perte des zones. Tirer argument du fait que Genève a, cependant, réussi à rétablir en partie sa situation économique pour conclure devant la Cour à la suppression définitive des zones auxquelles la Suisse a droit, est donc une façon de raisonner qui ne saurait être admise ni en fait ni en droit.

Toujours en ce qui concerne Genève, je ne relève que pour mémoire l'argument que mon confrère, après les Observations françaises, a tenté de tirer de l'opinion hostile à la création d'un « port-franc » à Genève, opinion émise à deux reprises par la Chambre de commerce de Genève.

Cet argument français est tout à fait dépourvu de fondement. Nous l'avons montré dans les pages 1949 à 1951 de notre Réponse, auxquelles je me borne à me référer pour ne pas abuser de la patience de la Cour.

Je montrerai d'ailleurs un peu plus tard, en examinant le projet français de décision actuellement soumis à la Cour, que les dispositions de ce projet, qui repose sur l'installation du cordon douanier français à la frontière politique, sur la consécration de l'acte accompli en 1923, sont très loin de donner à Genève, au point de vue économique, l'équivalent des avantages que lui assure le pays ouvert autour d'elle que sont les zones franches de 1815-1816.

* * *

Parvenus à ce point de notre examen de l'argumentation française relative aux « circonstances actuelles », nous pouvons constater que :

En premier lieu, l'élément agricole reste nettement l'élément principal de l'économie zoniennne, et que, aussi bien qu'en 1815, l'ouverture du marché de Genève à leurs produits agricoles est une nécessité de toute première importance pour les populations zoniennes.

En second lieu, comme en 1815, peut-être même davantage encore, l'hinterland des zones franches est, pour Genève, un important débouché, notamment au point de vue commercial.

Et nous verrons, en examinant le projet suisse et le projet français, qu'en réalité le régime des zones franches ouvertes autour de Genève reste nécessaire pour donner vraiment satisfaction à ces besoins essentiels de Genève et des zones. Nous verrons au surplus que le régime proposé par le Gouvernement suisse pour adapter aux circonstances actuelles le régime des zones franches n'aboutit nullement à sacrifier par exemple les intérêts industriels, dans la mesure relativement modeste où ils se sont développés dans les zones.

* * *

Mais avant d'aborder l'examen de ces projets, je dois consacrer quelques mots à une autre partie de l'argumentation française relative aux circonstances actuelles, celle qui a trait aux besoins de la circulation.

Ici encore, notre Partie adverse, faisant arbitrairement abstraction de toute considération de droit et oubliant, en particulier, que la Cour doit exécuter l'article 435, alinéa 2, continue à raisonner comme si la Cour avait simplement à établir, sur la base de la pure opportunité, un régime frontalier entre la Suisse et la France, alors que le maintien des zones franches, c'est-à-dire le recul du cordon douanier français, sera simplement le retour au droit violé en 1923. Les Observations françaises déclarent (p. 689) que « la non-juxtaposition des deux cordons douaniers serait une mesure absolument rétrograde ». Raisonner ainsi, c'est certainement éloigner la discussion de son véritable terrain, tel que l'ont délimité le compromis et l'ordonnance de 1929.

Au surplus, ce qui, en matière de circulation, importe seul en ce qui concerne l'adaptation aux circonstances actuelles du régime des zones franches, c'est la circulation dans les deux sens entre Genève, vers laquelle convergent plus de quarante routes venant de France — alors que de Genève deux routes seulement vont en Suisse — et son hinterland des petites zones. Or, à cet égard, le régime prévu par le projet suisse — et notamment par les articles premier, 2, 11 et 12 de ce projet — est bien loin d'entraver la circulation entre Genève et les zones : il la facilite au contraire considérablement. En réalité, c'est le projet français qui l'entrave, puisque, au lieu de prévoir le recul du cordon douanier français à la limite intérieure des petites zones, ce projet implique l'installation de la douane française à la frontière politique entre Genève et les zones.

Quant à la circulation et, notamment, à celle des automobiles au delà des zones, elle peut évidemment, ainsi que le Gouver-

nement français l'a dit lui-même dans ses Observations (p. 704, al. 3), faire l'objet de « négociations librement entamées et conduites entre la Suisse et la France ». Mais pourquoi cette question ne serait-elle pas réglée en marge de l'affaire des zones? Rien ne s'y oppose. En sorte que dire qu'à cette question — je cite de nouveau les Observations françaises (p. 704) — « la reconstitution des zones franches ne peut fournir une réponse satisfaisante », ce n'est, contrairement à ce que prétendent les Observations françaises, pas du tout une « raison de constater que le régime des zones ne correspond plus aux circonstances actuelles ». J'aurai par ailleurs à revenir plus loin, en examinant l'aspect politique de l'affaire, sur certaines conséquences — que le Gouvernement français a négligé de signaler dans ses Observations — touchant l'intensité et la rapidité croissantes de la circulation en ce qui concerne le développement de la ville de Genève et le fait que, plus encore qu'en 1815, Genève, en 1919, a besoin d'être « désenclavée » par le régime des zones franches.

Mais auparavant, je dois encore attirer l'attention de la Cour sur une question importante et complexe que le Gouvernement français a posée pour la première fois dans la phase actuelle de la procédure: la question de ce que le Gouvernement français appelle le « cordon de surveillance ».

* * *

L'exposé présenté à ce sujet dans les pages 691 et suivantes des Observations du Gouvernement français a permis au Gouvernement suisse, pour la première fois, de se rendre exactement compte des attributions et de la signification du « cordon français de surveillance », dont l'installation pendant la guerre de 1914-1918 a donné lieu à un échange de lettres entre le Département politique fédéral et l'ambassade de France à Berne.

A ces lettres, j'ai déjà fait une brève allusion à la fin de ma plaidoirie de l'an dernier; c'est dans l'une d'elles que l'ambassade de France à Berne a déclaré qu'il s'agissait seulement d'appliquer « diverses mesures » ayant « toutes un caractère de nécessité politique dû à l'état de guerre ». Le « cordon de police ou de surveillance » ainsi défini par le Gouvernement français pendant la guerre n'en a pas moins été maintenu par lui après la guerre, à la frontière politique des zones franches.

Aujourd'hui, le Gouvernement français soutient que, si le cordon douanier est reculé à la limite intérieure des petites zones, il aurait le droit — et même il se trouverait dans la nécessité — d'établir à la frontière politique du canton de Genève un cordon permanent de surveillance, chargé d'effectuer diverses

opérations. Le Gouvernement français ajoute que la circulation n'en serait pas facilitée.

Notre Partie adverse soutient, d'autre part, que la Cour ne serait pas compétente — c'est ce que vous a dit mon confrère — pour statuer sur les modalités et même sur la légitimité de ce « cordon de surveillance »; car, dit le Gouvernement français, la question soumise à la Cour par la seconde partie du premier alinéa de l'article 2 du compromis serait d'« ordre exclusivement douanier ».

J'ai déjà montré hier, en parlant de la mission de la Cour, que cette thèse n'est pas fondée, qu'elle n'est pas conforme au texte du compromis, ni à celui de l'article 435, alinéa 2, lui-même. Elle n'est pas davantage compatible avec le sens même des stipulations de 1815-1816 qui, manifestement, ont voulu créer *un pays ouvert autour de Genève* — nous croyons l'avoir établi dans les pages 1910 à 1927 de notre Réponse écrite; pour le détail de cette démonstration, je me réfère à cette partie de notre Réponse.

Cependant, sur cette question à laquelle le Gouvernement fédéral attache une très grande importance, je me permets de soumettre à la Cour les brèves considérations que voici.

* * *

Il est bien entendu, tout d'abord, qu'une bonne interprétation des traités de 1815 et 1816 ne saurait négliger les termes mêmes des textes à interpréter. Mais, d'autre part, pour la bonne interprétation de tels textes, ce qu'il faut déterminer, c'est évidemment ce que les Parties, en employant les termes qui figurent dans ces textes, ont pu raisonnablement vouloir dire au moment de la conclusion des traités dont il s'agit.

Ce qu'il faut déterminer en l'espèce, c'est donc ce que les Puissances ont pu raisonnablement vouloir dire en 1815 et 1816, par les dispositions qui ont alors institué les zones franches autour de Genève, — et non pas ce qu'elles auraient pu vouloir dire aujourd'hui en employant les mêmes termes. Procéder autrement, ce serait, en l'espèce, employer une méthode d'interprétation certainement anormale et criticable.

On doit donc, je le répète, se demander ce que les Puissances signataires des traités de 1815 et 1816 ont voulu dire en prescrivant le recul des cordons douaniers français et sardes autour de Genève.

Nous croyons avoir établi dans notre procédure écrite qu'elles n'ont pu vouloir ainsi autre chose que de désenclaver Genève en assurant, autour du territoire exigü et enclavé du nouveau canton suisse, l'existence d'un pays ouvert, spécialement au point de vue économique.

Si, pour atteindre ce but, les Puissances se sont bornées à prévoir le recul des cordons douaniers français et sarde, c'est qu'à cette époque il ne venait à l'idée de personne — ainsi que nous l'avons montré dans notre procédure écrite — qu'à défaut de cordon douanier la France ou la Sardaigne pourraient s'estimer fondées à limiter, par d'autres moyens, — par exemple par des prohibitions économiques exécutées à la frontière ou par des perceptions faites à la frontière, — la liberté des relations et des échanges que l'on entendait assurer à Genève vis-à-vis des zones franches.

C'est ce que confirme l'attitude que la France elle-même a observée de 1815 à 1916 ou 1917 ; pendant plus d'un siècle, en effet, c'est-à-dire depuis 1815 jusqu'à la guerre de 1914, la France n'a jamais, vis-à-vis de la Suisse, ni de n'importe quelle autre Puissance, prétendu qu'à défaut de douanes elle serait fondée à limiter autrement la liberté des relations de Genève avec les zones franches.

Elle n'a jamais prétendu — en tout cas jusqu'en 1916 ou 1917 — et encore pourrait-on discuter à ce sujet — qu'elle serait fondée à limiter cette liberté par l'action — aussi gênante qu'aurait pu l'être celle de douaniers — d'agents établis à la frontière politique entre Genève et les zones franches et percevant, par exemple, des droits fiscaux à cette frontière, ou bien exécutant des prohibitions économiques.

Ainsi, en tout cas en fait, durant tout le XIX^{me} siècle et jusqu'à la guerre de 1914, les zones sont restées ce que les traités de 1815 et 1816 ont manifestement voulu qu'elles fussent : un pays ouvert autour de Genève. A quoi, en effet, eût-il servi, en 1815, de prévoir le recul du cordon douanier français et sarde, si en même temps l'on avait voulu permettre à la France et à la Sardaigne d'installer à la frontière, à la place d'un cordon douanier, un autre cordon portant un nom différent ? Admettre cela, ce ne serait pas donner un sens raisonnable, ce ne serait pas donner leur sens naturel aux stipulations qui ont institué les zones franches en 1815 et 1816. Et, je le répète, ce n'est pas ce que la France a jamais prétendu vis-à-vis de la Suisse pendant plus d'un siècle après 1815.

* * *

Le Gouvernement français explique, il est vrai, que si jusqu'en 1917 il n'a placé aucun cordon fiscal entre la Suisse et les zones franches, c'est qu'il aurait reculé, jusqu'alors, « devant une dépense hors de proportion avec les recettes à effectuer ».

Mais si l'on examine cette explication du Gouvernement français en elle-même, on s'aperçoit qu'elle n'est pas fondée.

Aujourd'hui, dit en effet le Gouvernement français, l'établissement d'un cordon fiscal à la frontière serait justifié par l'accroissement subi, surtout depuis 1913, par les contributions indirectes que les douanes françaises perçoivent à la frontière pour le compte d'autres administrations. A l'appui de cette argumentation, le document français n° 189 donne la liste impressionnante des impôts perçus par le service des douanes françaises, aux lieu et place ou pour le compte d'autres administrations. Le même document français indique, pour chacun de ces impôts, « le taux actuellement applicable et celui qui était en vigueur en 1913 ».

Mais tout d'abord, ici encore, de très sérieuses réserves doivent être faites en ce qui concerne la valeur probante de ce document français n° 189; je me réfère, à ce sujet, à la note 1 au bas de la page 1925 de notre Réponse écrite.

D'autre part et surtout, le Gouvernement français oublie ici un fait important: c'est qu'en 1913 ce n'étaient pas seulement les petites zones de 1815 et 1816, mais un territoire quatre ou cinq fois plus grand, comprenant la grande zone d'annexion de 1860, qui bénéficiaient de la non-perception de contributions indirectes à la frontière politique.

Le Gouvernement français dit: En 1913, je pouvais renoncer à percevoir ces taxes pour les zones franches, parce qu'alors leur nombre et leur importance étaient moins grands qu'aujourd'hui — il faudrait dire moins grands qu'en 1919. Mais, encore une fois, si le nombre et l'importance des taxes à percevoir à la frontière ont augmenté depuis 1913, le nombre des habitants à envisager, en revanche, a considérablement diminué; il était de plus de 200.000 en 1913, il est de moins de 40.000 pour les petites zones auxquelles la Suisse a droit: ceci compense cela.

Il y avait moins de taxes en 1913, mais plus de 200.000 habitants des zones en étaient exemptés; il y a plus de taxes en 1919 — le Gouvernement français ne nous a du reste pas renseignés exactement sur ce point —, mais il ne s'agit plus que d'une exemption intéressant les quelque 30.000 habitants des petites zones franches, puisque le Gouvernement français entend supprimer la grande zone de 1860 et qu'il a le droit de le faire.

En sorte que, ce que le Gouvernement français a pu faire de 1816 à la guerre de 1914-1918 — c'est-à-dire laisser vraiment ouvertes les zones franches autour de Genève —, ce n'est pas en réalité l'accroissement subi depuis 1913 par certains impôts perçus à la frontière qui l'empêchera de continuer à le faire à l'avenir.

* * *

Au surplus, lorsque le Gouvernement français prétend que les traités de 1815 et de 1816, qui ont prescrit le recul du cordon douanier, lui auraient laissé le droit de percevoir à la frontière politique, sinon des « droits de douane », du moins des « impôts » n'ayant pas le caractère de ce qu'il appelle des droits de douane, ce sont des notions actuelles et d'ailleurs, je vais le montrer, aussi discutées que discutables, qu'il tente de faire intervenir dans l'interprétation des traités de 1815 et 1816.

En effet, nous avons expliqué dans les pages 1920 à 1923 de notre Réponse écrite qu'en 1815, on ignorait la distinction que certains économistes font aujourd'hui entre les droits de douane et les autres impôts qui peuvent être perçus à la frontière. Aujourd'hui encore, les droits de douane eux-mêmes ont un double caractère, l'un économique et l'autre fiscal. Le caractère fiscal qu'ils ont conservé les fait considérer par certains auteurs comme des impôts (voyez dans ce sens Nogaro, *Les régimes douaniers*, p. 172, Paris, Librairie Armand Colin, 1910).

Ainsi, par la portée fiscale qu'ils ont toujours en une certaine mesure, les droits de douane sont eux-mêmes, dans la même mesure — comme tous les autres impôts — des contributions du particulier aux dépenses publiques.

Et en 1815-1816 les droits de douane, qui étaient en grande partie des droits de sortie, avaient sinon exclusivement, du moins dans une large mesure, cette fonction fiscale. Ce n'est que peu à peu que les droits de douane sont devenus un instrument de la politique économique et que l'on a envisagé, pour fixer leur taux, aussi les répercussions qu'ils pouvaient avoir sur la production et la consommation à l'intérieur du pays. C'est ce que confirme par exemple l'ouvrage de Grünzel : *System der Handelspolitik*, p. 344 (Leipzig, Dunker et Humbolt, éd. 1901).

Mais en 1815, les douanes étaient encore, pour une large part, un moyen commode de prélever un impôt. L'antithèse que certains spécialistes établissent actuellement entre l'impôt douanier et les « autres impôts » de circulation repose surtout sur la fonction économique de l'un et des autres. Or, en 1815, la différence quant à la fonction économique de ces divers impôts n'était, je le répète, pas du tout au premier plan, comme elle l'est aujourd'hui pour certains économistes.

Il ne faut pas oublier, d'autre part, que ce que l'on a voulu éviter en 1815-1816, en créant les zones franches, ce sont les inconvénients des formalités à accomplir à la frontière du côté français et du côté sarde. Or, les formalités

de la perception de certaines taxes, telles que par exemple la taxe sur le chiffre d'affaires, — je dépose sur le bureau de la Cour, à cet égard, deux documents probants¹, — ces formalités sont aussi compliquées, si ce n'est plus, que les formalités de perception des droits d'entrée proprement dits.

Tout cela est encore de nature à confirmer qu'en prévoyant le recul des cordons douaniers français et sarde autour de Genève, les traités de 1815 et 1816 n'ont pas pu vouloir dire qu'il serait permis à la France et à la Sardaigne de percevoir à la frontière, sinon des droits de douane, du moins « d'autres impôts ».

Ce que les traités ont entendu interdire, c'est évidemment toute perception de droits qui serait faite à la frontière, toutes mesures telles que les prohibitions économiques qui pourraient être exécutées à la frontière et qui entraveraient, qui compromettraient ainsi la liberté des relations que les traités ont entendu assurer à Genève vis-à-vis des zones franches.

* * *

En somme, l'interprétation française revient à dire : ce à quoi la Suisse a droit, en vertu des traités de 1815 et 1816, c'est exclusivement à l'exemption des droits de douane français. Mais, en soutenant cette thèse, la France oublie que les traités de 1815-1816 n'ont pas dit seulement : il ne sera pas perçu de droits de douane français ou sardes sur les marchandises allant dans la zone franche ou en provenant — les traités disent quelque chose de tout différent, à savoir : « le cordon douanier français et sarde sera reculé à la limite intérieure des zones franches ».

Il est donc clair que les traités ont entendu prévoir, assurer plus qu'une simple exemption de droits de douane proprement dits, du côté français et du côté sarde. Ce qu'ils ont voulu dire, c'est que la frontière politique doit être, du côté français et sarde, libre de tout obstacle qui limiterait la liberté des relations de Genève avec les zones franches ; et ils n'ont pas pu vouloir mettre l'institution qu'ils créaient dans ce but à la merci d'une distinction future et éventuelle entre droits de douane proprement dits et « autres impôts » perçus à la frontière.

C'est pourtant là, Messieurs, la distinction que le Gouvernement français voudrait faire aujourd'hui. Mon éminent confrère lui-même a reconnu samedi dernier qu'entre les taxes fiscales perçues à la frontière et les droits douaniers, il y a des points de contact inévitables ; que cette distinction peut faire naître des contestations ; qu'il faudrait donc chercher un moyen d'éviter les difficultés auxquelles donnent lieu les

¹ Voir troisième Partie, Section C (vol. V).

conceptions différentes des gabelous d'une part, et des agents du fisc opérant à la frontière d'autre part.

Il y a donc, vous dit-on, des « points de contact » entre ce que notre Partie adverse appelle des droits de douane et ce qu'elle appelle les autres taxes perçues à la frontière. Ce contact est même plus étroit que notre adversaire ne paraît le penser.

Pour nous en rendre compte, nous examinerons d'un peu plus près ce que vaut, ce que signifie, et à quoi conduit la distinction que le Gouvernement français voudrait faire entre ces diverses perceptions effectuées à la frontière.

Mais cet exposé demandera un certain temps, et je ne voudrais pas abuser de l'attention de la Cour ; je me permets donc de lui demander si l'audience d'aujourd'hui ne pourrait pas prendre fin maintenant.

[*Séance publique du 29 octobre 1930, matin.*]

Hier, Messieurs, nous en étions restés à l'examen de la thèse française relative à ce que notre Partie adverse appelle le cordon de surveillance.

Le Gouvernement français soutient à ce sujet, notamment, que si les stipulations qui ont institué les zones franches lui interdisent de percevoir des « droits de douane » proprement dits à la frontière politique entre Genève et les zones, elles lui auraient en revanche laissé le droit de percevoir à cette frontière politique « d'autres taxes » qui seraient de nature fiscale et non pas douanière.

Je vais examiner, en m'efforçant d'être aussi clair que possible à propos d'une matière aride et délicate, ce que signifie et à quoi conduit cette distinction que le Gouvernement français voudrait faire aujourd'hui.

En quoi, tout d'abord, les droits douaniers proprement dits dont parle notre Partie adverse se distingueraient-ils des autres impôts perçus à la frontière ?

L'argumentation de notre Partie adverse, si nous la comprenons bien, revient à dire en substance :

Quelle que puisse être leur fonction fiscale, les droits douaniers se distinguent nettement des autres impôts prélevés à la frontière en ce sens que les premiers frappent *d'une charge spéciale* les marchandises qui franchissent la frontière, tandis que les autres impôts grèvent les marchandises qui entrent seulement d'une charge équivalant à des impôts prélevés à l'intérieur. Si, par exemple, on fait entrer du sucre en France, ce sucre sera, par hypothèse, frappé à la frontière d'une taxe fiscale équivalant à la taxe de production qu'ont à payer les raffineries de sucre françaises. Dans ce cas, dira-t-on du

côté français, ce n'est pas un droit douanier qui frappe le sucre au moment où il entre en France.

* * *

A première vue, cela paraît très simple et très net. Mais cela prend un tout autre aspect si l'on va un peu plus au fond des choses.

Lorsque deux États veulent, pour un temps déterminé, par exemple pour un an et avec faculté de dénonciation par la suite, régler leurs échanges commerciaux par un traité de commerce, ils peuvent sans inconvénient convenir que chacun d'eux pourra prélever à la frontière, outre les droits prévus au tarif, des taxes représentant l'équivalent de certaines taxes intérieures sur la production ou la circulation. Ils peuvent également convenir de frapper, à l'importation, de droits supplémentaires les produits qui font l'objet d'un monopole. Cela est faisable dans un traité de commerce, car dans ce cas on saura de part et d'autre à quoi, exactement, ces droits s'appliquent actuellement. D'autre part, s'ils viennent à être ultérieurement modifiés ou si la législation fiscale de l'un des États contractants vient à être révisée, l'autre État contractant pourra, dans les délais convenus, dénoncer le traité de commerce. Dans un traité de commerce, en d'autres termes, les Parties peuvent convenir de tout ce qu'elles veulent; elles peuvent se concéder mutuellement la liberté de prélever à la frontière certaines taxes, alors même qu'en réalité ces taxes entraveraient l'importation. Un traité de commerce tend à réaliser un certain équilibre des intérêts en présence. Si les taxes fiscales qu'il permet de prélever sur les marchandises passant la frontière des deux États grèvent l'un plus lourdement que l'autre, le premier demandera dans la négociation des concessions d'ordre tarifaire, par exemple, compensant en tout ou en partie le surcroît de charges que ces taxes, représentent pour lui; un certain équilibre pourra être recherché. Le traité de commerce forme un tout; il établit le régime que *veulent* les Parties, chacune d'elles pouvant y mettre fin par le moyen de la dénonciation. Le traité crée un régime nouveau, et les Parties peuvent créer ce régime comme elles le veulent.

* * *

Mais en ce qui concerne les zones franches, la Suisse a un droit, et ce droit doit être respecté tel qu'il est. Si l'on veut autoriser la France à percevoir des taxes à la frontière politique des zones franches, il faut donc établir que ces perceptions ne sont pas en contradiction avec le droit de la Suisse; il faut montrer — ce n'est pas une question de preuve, c'est

une question de fond — que de telles perceptions, fondées sur la loi nationale (la loi française), sont compatibles avec le droit international qui appartient à la Suisse.

Or, j'ai déjà montré — et je maintiens — que le droit international de la Suisse aux zones n'est conciliable avec aucune perception fiscale faite par la France à la frontière politique. Par cela seul qu'elle est faite à *la frontière politique*, une telle opération, en effet, constituerait une entrave à la circulation des personnes et des marchandises, une entrave du genre de celles que les traités de 1815 et 1816 ont précisément voulu épargner à la Suisse lorsqu'ils ont ouvert les zones franches autour de Genève en prescrivant le recul du cordon douanier français et du cordon sarde.

Je dis, de plus, qu'autoriser la France à prélever à la frontière politique des zones, comme elle le fait sur d'autres parties de sa frontière, des droits dont l'objet est de compenser des taxes et des impôts intérieurs, ce serait en réalité, sous prétexte de perception d'impôts, léser à un autre point de vue encore le droit spécial que la Suisse possède à l'égard de cette partie de la frontière.

En effet, admettons un instant que la France soit autorisée à prélever à ladite frontière des taxes équivalant à telles ou telles taxes intérieures, par exemple à la taxe sur le chiffre d'affaires. Il faut se rendre bien compte, tout d'abord, que si la taxe sur le chiffre d'affaires est ainsi perçue sur toute marchandise passant la frontière, la nature juridique de l'impôt est modifiée ; car, d'une part, ce n'est plus le vendeur mais l'importateur qui est obligé de le payer. D'autre part, c'est un autre fait qui donne naissance à l'obligation fiscale : c'est l'importation et non plus la vente qui fait naître cette obligation.

* * *

Mais il y a plus. La taxe ainsi perçue, modifiée dans sa structure juridique ainsi que je viens de le montrer, exerce aussi *une fonction économique autre* que celle de la même taxe perçue à l'intérieur.

En effet, même si la taxe française perçue, par hypothèse, à la frontière politique des zones, ne grève pas la marchandise plus lourdement que ne le ferait la taxe perçue à l'intérieur, elle vient néanmoins *s'ajouter* à toutes les charges fiscales auxquelles la marchandise a déjà pu être soumise en Suisse.

Sans doute, si le vendeur qui exporte de Suisse en France résidait en France, il y paierait lui-même la taxe sur le chiffre d'affaires. Sa marchandise, pourrait-on donc nous dire, serait alors grevée d'autant. Mais remarquez que, dans ce cas, notre vendeur ne paierait pas les impôts suisses, qui, s'ils ne comportent pas cette taxe actuellement, peuvent la comporter plus

tard et qui, même sans elle, sont aussi lourds dans l'ensemble que les impositions françaises.

L'imposition par la Suisse du vendeur domicilié en Suisse, la France la considère évidemment comme licite, puisqu'elle impose également les commerçants établis chez elle. Mais alors la France ne peut pas, sans augmenter, sans élever le poids de la charge totale, ajouter à la charge fiscale du pays où réside notre vendeur, une autre contribution destinée à remplacer celle que le vendeur ne paie pas en France et qu'il n'a pas à y payer.

Sans doute, au regard du Trésor français, la taxe perçue à la frontière peut être présentée comme remplaçant celle que le Trésor français ne peut pas percevoir du vendeur qui se trouve à l'étranger. Si le vendeur se trouvait en France, il y paierait la taxe ; le fisc encaisserait davantage et, dira-t-il, il est naturel qu'il cherche un succédané à ce qui lui échappe. Mais, au point de vue international qui doit être le nôtre, on ne saurait oublier que, si le fisc français ne peut pas imposer directement le vendeur, c'est parce que ce vendeur, lui-même imposé par un État étranger — la Suisse, par hypothèse —, échappe à la souveraineté fiscale de la France. Et en cherchant à l'atteindre indirectement, le fisc français le charge ou charge sa marchandise d'un impôt qui s'ajoute à celui que sa loi nationale lui fait payer.

Si de telles récupérations sur les marchandises importées étaient admissibles en principe, malgré le droit de la Suisse aux zones franches, pourquoi la France ne prélèverait-elle pas, sur les marchandises qui entrent dans les zones, d'autres impôts encore, en invoquant le fait que le producteur étranger aurait payé ces impôts en France, s'il y avait été ? Et jusqu'où cela pourrait-il conduire ? Cela conduirait à des conséquences telles — il n'est pas nécessaire d'insister davantage pour le montrer — qu'il est évident que le point de départ du raisonnement est faux.

* * *

La vérité, c'est qu'en l'espèce et contrairement à la thèse de notre Partie adverse, toute taxe fiscale perçue sur une marchandise qui passe la frontière — et parce que cette marchandise franchit la frontière — est incompatible avec les stipulations qui ont institué les zones franches.

On objectera peut-être encore que la « taxe » perçue à la frontière n'est destinée, comme la taxe intérieure, qu'à frapper le consommateur, et qu'en définitive elle ne grève que lui ; que, par conséquent, si le consommateur est en France, la taxe perçue à la frontière ne représente pas une charge nouvelle, mais impose simplement au consommateur la charge que tout acheteur en France doit indirectement supporter.

Mais, tout d'abord, est-il bien sûr que le vendeur, en France, peut se décharger du poids de la taxe sur l'acheteur? Est-il bien sûr qu'il n'en supporte rien lui-même ou qu'il n'en fait rien supporter à ses fournisseurs, à son personnel, etc.? Il y a là, évidemment, des répercussions impossibles à déterminer exactement et qui, d'ailleurs, sont variables, qui peuvent changer suivant les circonstances.

Mais il y a autre chose. Je ne conteste pas à la France le droit d'imposer le consommateur, pourvu que ce soit vraiment lui qu'elle impose. Si la France le faisait, elle pourrait aussi imposer le consommateur achetant à l'étranger, mais alors elle imposerait le consommateur chez lui, aussi bien celui qui achète à l'étranger que l'acheteur de marchandises françaises; et elle ne préleverait *aucune taxe à la frontière*. Ce serait peut-être une double imposition au point de vue international. Tel serait le cas, sans aucun doute, si l'autre État intéressé frappait d'une taxe semblable le vendeur qui s'y trouve; ce serait évidemment préjudiciable au commerce international, comme toute double imposition, mais, du moins, il ne serait pas question d'entraves mises au franchissement même de la frontière.

Tandis que, encore une fois, si la taxe est perçue à la frontière, elle a à cet égard les mêmes effets que ce que notre Partie adverse appelle un droit douanier proprement dit. On peut fermer ainsi le marché intérieur aux importations, on élève une barrière économique, et, je le répète, c'est précisément ce que les stipulations de 1815 et 1816 ont voulu interdire pour les zones.

* * *

Nous constatons donc deux choses: D'une part, les taxes françaises prélevées à la frontière politique des zones franches pour remplacer des taxes intérieures grèveraient, en réalité, l'importation; par là, elles sont incompatibles avec le sens des traités de 1815-1816. D'autre part, si l'on admettait, comme mon confrère a semblé le faire dans sa plaidoirie, que telles ou telles de ces taxes sont licites au regard des traités de 1815-1816, en disant qu'elles ne grèveraient pas l'importation, alors on ferait dépendre le caractère licite ou illicite de telle ou telle taxe d'un élément de fait incontrôlable et absolument impropre à servir de base à un règlement international permanent.

Pour ces motifs et pour les autres raisons exposées dans notre procédure écrite, le Gouvernement suisse s'estime fondé à contester au Gouvernement français le droit d'installer à la frontière entre la Suisse et les zones franches des agents chargés de percevoir des taxes même « fiscales » ou d'exécuter des prohibitions économiques.

Le Gouvernement français garde évidemment — nous l'avons dit dans notre Réponse — le droit d'appliquer à *l'intérieur* des zones, dans les zones, sa législation fiscale. L'alcool, le tabac, les cartes à jouer, dont le Gouvernement français parle dans sa propre Réponse, pourront certainement être taxés à l'intérieur des zones. Le Gouvernement français garde aussi le droit d'exercer à la frontière politique des zones une surveillance de police, au sens que nous avons donné à cette expression dans notre Réponse.

En revanche, une saine interprétation des traités de 1815-1816 interdit à la France, à notre avis, d'établir à la frontière, entre les zones et la Suisse, le cordon de surveillance que décrivent les Observations françaises; encore une fois, pendant un siècle, aucun cordon de ce genre n'a été installé par la France à la frontière des zones, et la France n'a jamais, vis-à-vis de la Suisse ni d'aucune autre Puissance, prétendu qu'elle serait fondée à en installer un.

* * *

D'autre part, il résulte des explications que je viens de donner à la Cour que la question du cordon de surveillance est complexe. Ce sont les indications fournies par les Observations françaises, dans la phase actuelle de la procédure, cette année même, qui, pour la première fois, ont conduit le Gouvernement suisse à soumettre cette question, pour elle-même et en connaissance de cause, à une étude approfondie.

La Cour voudra bien tenir compte de ces circonstances, à propos des indications données antérieurement par le Conseil fédéral, dans son Message du 10 octobre 1921 adressé aux Chambres fédérales pour recommander l'approbation de la Convention du 7 août 1921 — Convention qui comportait l'installation du cordon douanier français à la frontière politique et qui, par conséquent, enlevait tout intérêt pratique à la question du « cordon de surveillance ». Le Conseil fédéral avait cru pouvoir penser alors que les mesures fiscales appliquées à la frontière par les agents de la douane française — je cite le Message — « ne contrevenaient à aucune disposition expresse des traités en tant que ces agents n'effectuaient aucune opération douanière au sens strict du mot ».

C'est cette opinion du Conseil fédéral que le Gouvernement suisse a rappelée, l'an dernier, dans son Contre-Mémoire, pour se réserver le droit de prendre ultérieurement toutes conclusions utiles au sujet du « cordon de surveillance ». Ces conclusions, nous les prenons aujourd'hui.

Mais, à ce sujet, il ne faut pas oublier, d'une part, qu'en 1917 le Gouvernement français avait affirmé, de la façon la plus nette, que le cordon de surveillance alors institué ne

saurait porter préjudice, à quelque degré que ce soit, au régime des zones franches. Il ne faut pas oublier non plus, d'autre part, qu'en octobre 1921 — date du Message dont je viens de parler — la question du cordon de surveillance prise en elle-même ne pouvait avoir, aux yeux du Conseil fédéral, qu'une importance purement théorique, puisque le Message de 1921 avait pour objet de soumettre aux Chambres fédérales la Convention du 7 août 1921 qui, elle-même, reposait sur l'installation du cordon douanier français à la frontière politique.

Il serait donc certainement inéquitable d'opposer aujourd'hui au Gouvernement suisse l'opinion émise par lui, sur un point alors secondaire, dans ledit Message d'octobre 1921.

J'ai indiqué tout à l'heure pourquoi, après avoir pris connaissance des Observations françaises de 1930, le Conseil fédéral, a été amené à revoir et à rectifier sa manière de penser sur ce point. Je crois avoir montré que ce n'est pas sans de sérieuses raisons qu'il pense aujourd'hui que les opérations à la frontière dont je viens de parler sont contraires au véritable sens des traités de 1815 et de 1816. La Cour voudra bien peser elle-même ces raisons et, sur ce point important encore, indiquer, en tenant compte de la volonté des Puissances signataires des traités de 1815 et de 1816, quelle est, à son avis, la bonne interprétation des anciennes stipulations relatives aux zones franches.

* * *

En tout état de cause, il n'est pas possible d'admettre que, la Suisse ayant un droit au régime des zones — et un droit international —, la France serait fondée à opposer aujourd'hui à ce droit les besoins de l'application de sa législation interne.

Le Gouvernement français ne saurait, en aucun cas, tirer argument — pour réclamer devant la Cour la suppression des zones — du fait que l'existence des zones ne serait pas compatible avec l'application, à la frontière politique, de telle ou telle loi d'impôt française. Jusqu'à la guerre, la France a — en tout cas en fait — adapté l'application de ses lois nationales au régime international des zones. Elle n'est certainement pas fondée à soutenir aujourd'hui qu'un régime international devrait, à l'avenir, se plier à son régime national.

Par ailleurs, nous ne pensons pas, pour notre part, que la Cour puisse admettre — si l'on doit considérer comme fondée notre thèse en vertu de laquelle la Suisse a un droit aux zones franches, et qui plus est, un droit territorial — que la France pourrait annihiler pratiquement le droit ainsi reconnu à la Suisse, en plaçant, par exemple à la frontière entre la Suisse et les zones, un cordon d'agents autres que des douaniers. Comment serait-

il possible que l'on pût ainsi mettre à néant la valeur pratique d'un arrêt de la Cour qui, pourtant, doit être et sera certainement exécuté de bonne foi ?

Quoi qu'il en soit, le Gouvernement suisse s'en remet avec confiance à la Cour du soin de poser les principes qu'elle jugerait utiles aux fins de prévenir, notamment, toutes contestations ultérieures auxquelles pourraient donner lieu la question des prohibitions françaises d'importation et d'exportation, ainsi que l'exercice éventuel d'une surveillance de police française à la frontière des zones.

* * *

Sans insister davantage sur cette question, je crois utile d'attirer maintenant l'attention de la Cour — toujours en ce qui concerne les « circonstances actuelles » qu'invoque le Gouvernement français — sur certaines considérations d'ordre non plus économique, mais politique, considérations qu'il importe au plus haut point de ne pas perdre de vue.

Je ne reviendrai pas ici sur tous les détails que vous pourrez trouver au sujet de l'aspect politique — c'est ainsi que notre Partie adverse l'a nommé — de l'affaire des zones dans les pages 1929 à 1940 de notre Réponse. Mais je me permets de rappeler que ce serait une erreur grave que de ne voir que le côté *économique* de la question des zones franches.

Il suffit, en effet, d'étudier l'histoire — et même d'examiner le texte des traités de 1815 et 1816 — pour se rendre compte qu'en réalité les dispositions de ces traités instituant les zones franches font partie d'un arrangement territorial, d'un règlement de frontières entre la Suisse, d'une part — la France et la Sardaigne d'autre part — et que, comme nous l'avons déjà vu, cet arrangement forme un tout. Sauf accord librement conclu entre les États intéressés, on ne saurait toucher à l'une des parties de cet arrangement sans revenir aussi sur les autres.

En d'autres termes, les traités de 1815 et 1816 ont institué les zones franches comme une modalité du statut territorial de la Suisse, dont les zones font partie, dès 1815-1816, au même titre et, notamment, avec le même caractère de durée, de permanence, que les frontières politiques alors assignées à la Confédération helvétique.

Le Gouvernement français ne saurait, d'autre part, contester sérieusement que l'encerclement étroit et presque complet du canton de Genève par ses douanes met à sa disposition un moyen puissant d'action et éventuellement de contrainte. Mon confrère lui-même vous a décrit d'une manière saisissante le développement progressif du protectionnisme, de la puis-

sance des douanes depuis trois quarts de siècle. Il n'est donc pas nécessaire que j'insiste à mon tour sur la force qu'ont acquise les douanes modernes et sur la tendance générale de tous les États à l'augmenter encore.

Or, toute l'histoire de Genève jusqu'en 1815 a été un effort pour se défendre — ville sans territoire — contre l'encerclement, l'étouffement — si j'ose dire — par les douanes étrangères, étouffement qui ne résulte pas moins des procédés « stricts » qui peuvent être si aisément employés, que du montant des taxes.

Le seul fait que de tels moyens peuvent être employés à l'égard d'une ville qui serait serrée de si près, si les zones franches étaient supprimées, crée un état latent d'insécurité et d'inquiétude que vous trouverez exprimé, notamment, dans les *Publications des Comités suisses en faveur du maintien des zones franches de 1815-1816*. Cet état d'inquiétude n'est réellement conciliable ni avec l'indépendance de Genève, ni avec l'amitié qui doit exister entre la Suisse et la France.

Comme nous l'avons dit dans notre Réponse écrite, la ténacité — la brusquerie même — que la France a mises, jusqu'au compromis d'arbitrage, à resserrer l'étreinte de ses douanes autour de Genève, n'ont pas été de nature à amoindrir ses appréhensions.

* * *

Ce sentiment d'inquiétude est d'autant plus fondé que Genève qui, en 1919, est devenue, avec ses 150.000 habitants, la seconde ville de Suisse, est beaucoup plus à l'étroit dans son territoire exigu que ne l'était, au début du XIX^{me} siècle, la petite ville de 30.000 âmes qu'elle constituait alors.

Partout, au surplus, dès les premières années du XX^{me} siècle, le développement progressif des moyens mécaniques de transport a pour conséquence l'urbanisation, jusqu'à une assez grande distance, de la campagne qui environne les villes. A Genève, l'aire urbaine, dès avant la guerre, s'étend chaque jour plus loin ; elle tend à atteindre la frontière politique sur certains points. Il n'est pas impossible que l'aire urbaine comprenne un jour tout l'espace qui s'étend autour de Genève entre le Jura et le Salève. Il n'est donc pas difficile de voir quelle entrave à la vie de chaque instant de la population serait le cordon de douanes françaises installé en pleine campagne urbanisée, en plein faubourg — et l'inquiétude que pourraient susciter les possibilités d'action ainsi données à un gouvernement ami, mais étranger.

* * *

A ce sujet, le Gouvernement français fait observer dans sa Réponse écrite que l'aire urbaine de Genève se serait

surtout développée du côté de Moillesulaz et que, cependant, le Gouvernement suisse propose d'exclure des zones l'agglomération d'Annemasse. Notre Partie adverse prétend trouver dans cette proposition suisse la preuve du fait que l'urbanisation de la campagne de Genève ne serait pas un argument déterminant en faveur du maintien des zones franches. Je n'ai pas besoin d'insister sur l'erreur de principe que comporte un tel raisonnement. Il oublie avant tout que, si la Suisse réclame le maintien des zones franches, c'est parce qu'elle estime y avoir droit.

Les considérations que nous avons présentées au sujet de l'urbanisation de la campagne autour de Genève ne l'ont été que pour signaler un fait qui, avons-nous dit, *ne parle pas en faveur de la thèse française* en vertu de laquelle les zones franches devraient être supprimées. Rien de plus.

Il est évident, d'autre part, que, si le Gouvernement suisse n'avait envisagé que les commodités de la circulation dans l'aire urbaine de Genève, il n'aurait pas du tout accepté d'exclure de la zone sardè l'agglomération d'Annemasse. Si le Gouvernement suisse consent néanmoins à ce sacrifice, ce n'est pas parce qu'il ne verrait pas d'intérêt à conserver Annemasse dans les zones; c'est pour tenir compte des considérations présentées par le Gouvernement français lui-même au sujet des inconvénients que présenterait, pour Annemasse, le maintien du tracé prévu par le Traité de 1816.

Le Gouvernement suisse maintient que l'urbanisation de la campagne autour de Genève — et pas seulement du côté d'Annemasse — rend l'institution des zones franches plus nécessaire encore aujourd'hui qu'en 1815.

* * *

Le Gouvernement français cherche, d'autre part, à soutenir une fois de plus que Bâle, « promontoire suisse en territoire étranger » (Réponse française, p. 1660), peut se passer de zones franches et que, par conséquent, Genève pourrait bien en faire autant. Il est superflu d'insister sur le fait qu'un tel argument ne saurait en aucune façon prévaloir contre le droit de la Suisse aux zones franches autour de Genève.

Faut-il répéter, par ailleurs, qu'il n'y a, en réalité, aucune analogie entre la situation de Bâle et celle de Genève? J'en ai dit un mot hier, et un simple coup d'œil sur une carte de Suisse suffit pour le faire constater. Bâle, limitrophe de deux États, la France et l'Allemagne, est reliée à la Suisse par trois lignes de chemins de fer importantes et par de nombreuses routes; son hinterland, largement ouvert en éventail derrière elle, est la Suisse. Au contraire, le canton de Genève, dont la frontière avec la France mesure 97 kilomètres, tandis que la frontière avec le canton de Vaud mesure 4 kilomètres,

est enclavé dans le territoire français sur plus des neuf dixièmes de son territoire.

Comme M. Cramer le disait au début des négociations franco-suissees de 1920, « il est incontestable que le régime des zones constitue en Europe une situation pour ainsi dire unique... Il est juste de faire observer que, seule, la ville de Genève occupe dans l'Europe entière une position géographique assez spéciale pour justifier le maintien d'une institution séculaire basée sur l'expérience et qui a donné, jusqu'ici, la plus grande satisfaction aux populations voisines intéressées à sa conservation. »

D'autre part, il nous sera permis de rappeler qu'en donnant son assentiment à l'article 435 du Traité de Versailles, le Gouvernement suisse a déjà donné une preuve de son esprit conciliant. Le Gouvernement suisse, en 1919, est entré dans les vues du Gouvernement français en renonçant déjà à une autre garantie instituée en 1815 et qui, elle aussi, constituait une des modalités du statut territorial de la Suisse en vertu des traités de 1815 : la neutralité militaire de la Savoie du Nord — c'est le premier alinéa de l'article 435. Cela ne rend que plus nécessaire le maintien des zones franches autour de Genève.

* * *

Le Gouvernement suisse peut d'autant moins renoncer aujourd'hui à son droit aux zones franches que la Suisse est un petit pays et que son droit, à cet égard, a été contesté par la France — il l'est encore aujourd'hui — et même qu'il a été méconnu par la France, à partir du 11 novembre 1923.

En prenant sur lui de placer, sans l'assentiment de la Suisse, son cordon douanier à la frontière politique du canton de Genève, alors que, dans les traités qui fixent le statut territorial de la Suisse du côté de la France, il est stipulé que ce cordon douanier sera maintenu éloigné de ladite frontière politique et que la Suisse a un droit à ce recul, le Gouvernement français a donné à l'affaire des zones une portée qu'elle n'avait pas jusqu'alors. Il a fait surgir, en effet, la question — grave — de savoir si les traités sur lesquels la Suisse fonde son statut territorial seraient respectés.

Le Conseil fédéral doit demander le maintien des zones franches, notamment afin de ne laisser subsister aucun doute sur le fait que le statut territorial de la Suisse ne saurait être modifié sans son assentiment.

Messieurs, si un droit — et qui plus est, un droit territorial — que des traités ont donné à la Suisse peut être enlevé à la Suisse sans son assentiment, que reste-t-il du respect des règlements territoriaux ? Que reste-t-il du respect des traités ?

* * *

Telles sont quelques-unes des considérations que nous avons à soumettre à la Cour (j'ai fait tout mon possible pour les présenter d'une façon modérée) au sujet de l'aspect politique de l'affaire qui lui est aujourd'hui soumise. Ce que j'ai dit suffira, j'espère, pour faire comprendre à la Cour certaines des raisons pour lesquelles sa décision est attendue — je puis le dire sans rien exagérer — avec une attention passionnée, non seulement par le Gouvernement fédéral, mais aussi par le peuple suisse tout entier.

* * *

Maintenant, Messieurs, nous disposons de l'ensemble des éléments nécessaires — éléments historiques, géographiques et juridiques, éléments économiques et politiques — pour apprécier à leur juste valeur, dans leurs grandes lignes du moins, les solutions que proposent à la Cour, d'une part le projet suisse et d'autre part le projet français de décision.

Suivant la méthode adoptée par mon éminent contradicteur, je prends en premier lieu le projet adverse, c'est-à-dire le projet français. A cet égard, je me permets de rappeler d'emblée que nous ne partageons nullement l'opinion émise par notre adversaire et d'après laquelle il y aurait lieu, pour la Cour, de comparer les deux projets pour déterminer lequel de ces projets répondrait le mieux aux « circonstances actuelles ». Tel n'est pas du tout notre avis.

Cependant, et tout en maintenant notre opinion relative à la mission de la Cour et, subsidiairement, aux autres questions de droit dont je vous ai entretenus, comparons à notre tour le projet suisse et le projet français de décision soumis à la Cour. De cette comparaison se dégagent des conclusions qui sont loin d'être défavorables à notre projet.

* * *

Permettez-moi de relever, tout d'abord, que le projet français — qui, au dire de notre Partie adverse, devrait servir de base à la décision que la Cour devra rendre en vue d'exécuter l'article 435, alinéa 2 — est établi comme s'il n'y avait ni compromis, ni ordonnance de la Cour interprétant l'article 435, ni droit de la Suisse aux zones franches.

La Cour, dans son ordonnance de 1929, a dit : La Suisse a un droit aux zones franches — un droit dont, en 1919, le Traité de Versailles n'aurait pas pu la priver sans son assenti-

ment. L'article 435 n'a pas abrogé ce droit, et même il n'oblige pas la Suisse à l'abandonner.

Eh bien, encore une fois, aujourd'hui qu'il s'agit d'exécuter l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, le Gouvernement français soumet à la Cour un projet de décision en vertu duquel les zones franches auxquelles la Suisse a droit seraient purement et simplement supprimées sans l'assentiment de la Suisse.

Il me paraît superflu d'insister sur cette raison fondamentale que nous avons de ne pas accepter la base même du projet français.

* * *

Je passe à l'examen des traits caractéristiques de ce projet, pris en lui-même.

L'article 17 du projet français prévoit que « le présent règlement » (je cite) « aura une durée de quinze années ».

Le Gouvernement français propose donc un règlement valable pour quinze ans. Qu'y aura-t-il à l'expiration de cette période? Nul ne le sait.

A quoi, en réalité, le projet français conduit-il ainsi? Au droit commun. A ce que les Parties pourront, d'un commun accord, convenir ou ne pas convenir à l'échéance du régime qui serait ainsi établi par la Cour.

Eh bien, même si l'on fait abstraction des considérations juridiques auxquelles je viens de faire allusion, cette disposition du projet français, qui limite à quinze années la durée du règlement proposé, n'est-elle pas une de celles qui font éclater l'impossibilité de trouver une solution vraiment satisfaisante selon le système français?

En effet, au dire du Gouvernement français, le régime des zones franches pourrait et devrait être remplacé par un simple « régime frontalier ». Or, un tel régime, par définition même, ne peut être que temporaire, alors que le régime des zones franches, tel que les traités de 1815 et 1816 l'ont voulu et institué, comme une des modalités de l'arrangement territorial alors établi au profit de la Suisse, est un régime territorial et permanent.

Pourquoi donc l'a-t-on rendu tel? Pourquoi lui a-t-on donné ces caractéristiques dans les traités de 1815 et 1816? Tout simplement parce qu'on a reconnu, dès ce moment, que, comme le dit encore M. Louis Lucien-Hubert, dans l'article que j'ai déjà cité, le problème auquel cette solution a été alors donnée « est permanent dans son essence ».

On en arrive donc, si l'on entre dans les vues du Gouvernement français, à méconnaître un des besoins les plus importants et les plus incontestables auxquels devait donner satisfaction le régime institué en 1815 et 1816 et auxquels doit

donner satisfaction le régime à instituer maintenant, en vertu de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles: *le besoin de stabilité*.

Le Gouvernement français lui-même a signalé à plusieurs reprises l'instabilité du régime antérieur à 1919, en ce qui concerne les zoniens. Il a rappelé les plaintes de ces derniers à cet égard; il a cité, par exemple, cette affirmation du *Messenger agricole*, de Thonon, du 8 septembre 1917: « On ne peut rien prévoir, rien réaliser, rien bâtir sur ce terrain mouvant de la zone franche. »

En effet, si l'on excepte la Convention de 1881, la durée des accords réglant les relations des zones avec le territoire suisse a été, en général, d'une dizaine d'années seulement.

Eh bien, sur ce point important, le projet français aggrave, au lieu d'y remédier, l'inconvénient de l'instabilité partielle reproché au régime d'avant 1919. Ce régime était instable au détriment des seules zones franches; le régime aujourd'hui proposé par la France ne doit avoir, en tout et pour tout, qu'une durée de quinze ans: Il est instable au détriment des zones franches et au détriment de Genève.

La Cour elle-même pourra déduire les conséquences de la présence, dans le projet français, d'une disposition aussi contraire que celle dont je viens de parler, à l'esprit d'un régime dont la pérennité est un des éléments essentiels, en vertu des traités qui l'ont institué.

* * *

Voyons, en second lieu, comment le projet français répond aux intérêts de Genève et de la Suisse. Je ne reviens pas sur le fait qu'en 1815 et 1816, les zones franches ont été instituées comme éléments d'un arrangement territorial qui forme un tout. Certaines frontières politiques ont été fixées, pour la Suisse et la France, avec la modalité — qui en est inséparable sans l'assentiment de l'ayant droit — des zones franches du Pays de Gex et de la Haute-Savoie.

De cela, le projet français ne tient aucun compte. Sans l'assentiment de la Suisse, il propose de faire table rase des droits territoriaux de ce pays et d'y substituer un régime frontalier qui, lui-même, pourra disparaître au bout de quinze années, si la France le veut.

Mais peut-on admettre, tout au moins, qu'en lui-même et pour ces quinze années, le projet français donne à la Suisse et en particulier à Genève, ne fût-ce qu'au point de vue économique, l'équivalent des avantages que leur assure le régime des zones? Très loin de là.

En effet, tout d'abord, le projet français prévoit l'installation du cordon douanier français à la frontière politique. Cela

constitue déjà, en soi, un préjudice causé aux intérêts suisses et genevois, même si, faisant abstraction des éléments juridiques et politiques de l'affaire, on se place au point de vue purement économique. Car le projet français fait ainsi renaître l'inconvénient — ou plutôt les divers inconvénients — que l'on avait précisément entendu éviter à Genève en 1815, inconvénients qui résultent du fait qu'il y aurait à la frontière un contrôle français à subir pour pénétrer dans les territoires français dont il s'agit, ou pour en sortir. Il faudra franchir la ligne de contrôle à tel ou tel bureau, et non ailleurs ; à telle et telle heure, et non à d'autres. Il faudra déclarer, justifier, calculer — avec le risque, non seulement de perdre du temps, mais d'être soupçonné et puni en cas d'erreur, même en cas d'erreur commise de bonne foi. Il faudra compter avec l'humeur et le caractère du douanier auquel on aura affaire. Armé de règlements dont il n'est pas responsable, mais dont vous connaissez la complication, le douanier est tout-puissant vis-à-vis du tout petit personnage auquel il donne le nom de « redevable ». — Et l'on sait combien la distance est courte entre la simple et louable conscience professionnelle et la tracasserie.

Je ne parle, d'ailleurs, même pas du cas où — pour telle ou telle raison dont le Gouvernement français serait juge — les agents douaniers français auraient pour instruction d'être « stricts » — comme le dit quelque part la Réponse française — dans l'accomplissement de leur mission de contrôle.

Ainsi, au point de vue strictement économique auquel je me place en ce moment, cette seule perspective du contrôle douanier à subir à la frontière ferait de la liberté d'achat des zoniens à Genève — liberté qui est essentielle pour le commerce genevois — quelque chose de très problématique.

Mais je n'insiste pas et, toujours en ce qui concerne les possibilités données à Genève par le projet français de vendre aux habitants de son hinterland des zones, je passe à un autre point.

Le projet français, qui prévoit l'installation du cordon douanier français à la frontière entre Genève et les zones, propose en revanche, pour les achats au détail que les zoniens auraient à faire à Genève, l'institution de ce qu'il appelle un « carnet d'achats familial ». Il reprend ainsi l'un des articles les plus combattus de la Convention franco-suisse du 7 août 1921, un de ceux qui ont le plus contribué à son rejet par le peuple suisse, lors du referendum du début de 1923.

En effet, la « facilité », comme le dit le Gouvernement français, prévue sous forme de carnet d'achats serait illusoire dans une large mesure ; car ici réapparaissent tous les inconvénients dont je parlais tout à l'heure.

Le campagnard des zones, qui vient vendre ses produits à la ville, à Genève, ne sera guère tenté — nous le savons par expérience — d'y faire ses achats, s'il sait qu'il devra, en rentrant chez lui, non seulement produire un livret à la douane française, mais se soumettre à des formalités de classement dans le tarif, d'estimation de la valeur, d'inscription, etc. Pratiquement — disent nos commerçants — la condition de la plupart des achats au détail faits par les zoniens à Genève est que l'acheteur puisse rentrer chez lui, dans le Pays de Gex ou la zone sarde, sans formalité à la frontière.

Le système du « carnet d'achats », au surplus, présente d'autres inconvénients pratiques. Tout d'abord, il limite la capacité d'achat des zoniens à Genève. Ceux-ci ne pourraient plus, comme par le passé, introduire en franchise et sans limitation de quantités les marchandises achetées à Genève, pour eux-mêmes ou pour autrui. L'article 9 du projet français fixe, en effet, un maximum de 315 francs français par an et par porteur de livret.

D'autre part et quel que soit ce chiffre, il tombe sous le sens que la valeur totale des achats au détail faits à Genève par des habitants des zones ne se répartit pas au prorata exact du nombre de ces habitants. Il se fait, au contraire, une répartition impossible à déterminer *a priori*. Ainsi, certains acheteurs des zones épuiseront rapidement leur crédit, alors que d'autres « bénéficieraient » de crédits restés inutilisés.

Par ailleurs, le système du carnet d'achats ne tient aucun compte du fait notoire que beaucoup de zoniens venant régulièrement à Genève pour les besoins de leur profession avaient l'habitude de faire des achats pour le compte de tiers, de voisins, d'amis, etc.

Il est inutile d'insister davantage pour montrer que le système ici proposé par le projet français est impropre en lui-même à donner réellement satisfaction aux besoins en présence desquels on se trouve.

C'est pourquoi le commerce genevois avait été unanime, en 1923, à se prononcer contre l'institution du « carnet d'achats ».

Ici encore, on touche du doigt l'un des avantages économiques du régime des zones franches — la liberté réelle qu'il procure — et l'impossibilité de trouver une vraiment bonne solution, si l'on renonce à ce régime.

* * *

Quant aux exportations du *commerce de gros* de Genève dans les zones franches, le projet français, dans ses articles 6

et suivants, substitue également à la liberté complète qu'assure le régime zonien, un système basé sur le contingentement et qui est par conséquent, par définition même, une limitation, une restriction de cette liberté.

Je ne m'arrête pas aux erreurs qu'impliquent les calculs par lesquels le Gouvernement français a cherché à fixer la quotité du contingent qu'il propose d'accorder à la Suisse pour les ventes en gros. Sur ce point, je puis me référer à notre procédure écrite. Mais ce que je dois signaler ici, c'est la précarité du système ainsi proposé par le Gouvernement français.

On nous offre un contingent en francs français ; il saute aux yeux que la valeur de cette exonération douanière en francs français (art. 7 du projet français) risque d'être une véritable peau de chagrin. Dans le cas d'une nouvelle dépréciation du franc français, que nous ne souhaitons d'ailleurs certes pas, la valeur de l'exonération accordée à la Suisse diminuerait dans la mesure de cette baisse. Elle diminuerait également dans le cas — qu'il est permis d'envisager — où la France procéderait à un relèvement de son tarif douanier. C'est pourquoi l'on tend à reconnaître qu'en règle générale, c'est plutôt le système de la fixation de contingents *en quantités* qui est le système d'exonération offrant le plus de garanties.

Ce système, le projet français ne nous l'offre pas ; mais en lui-même il ne donnerait nullement à la Suisse l'équivalent de ce que lui assurent les zones franches, c'est-à-dire la liberté d'importation dans les zones. Ce système réserve l'exonération, non seulement à des quantités limitées, mais aussi à des espèces déterminées.

Le système du contingentement est un système rigide qui, par lui-même, est, bien moins que le régime des zones franches — auquel nous sommes en droit de le comparer —, apte à tenir compte des exigences qui peuvent naître de l'évolution des circonstances économiques.

Ici éclate une fois de plus, sans qu'il soit même nécessaire de relever les graves difficultés d'application auxquelles donnerait lieu le système proposé par le Gouvernement français, la supériorité du régime des zones franches qui assure, vraiment et toujours, la liberté d'exportation.

Et si, à ce qui vient d'être dit, on ajoute que, comme je l'ai indiqué au début de cette partie de mon exposé, la durée du régime proposé par le Gouvernement français serait de quinze ans, il est vraiment permis de penser que le Gouvernement français, sur son propre terrain, plaide une thèse fort hasardeuse en soutenant qu'il serait possible, en fait, de substituer au régime des zones franches, sans inconvénient économique pour Genève, un nouveau régime comportant l'installation du cordon douanier français à la frontière politique.

Non moins aventurée est la thèse française qui consiste à prétendre que le projet français assurerait à Genève des avantages économiques équivalant à ceux que lui procure le régime des zones.

* * *

Mais voyons, en troisième lieu, si, tout au moins, le projet français est favorable aux intérêts des zones franches elles-mêmes. Le Gouvernement français l'affirme ; il croit pouvoir dire que, seul, son projet permettrait de conserver aux zones la prospérité dont elles jouissent à l'heure actuelle. Il va même jusqu'à déclarer que le maintien des zones, conformément au droit de la Suisse, serait pour celles-ci une véritable catastrophe. Dans ses Observations (voir p. 688, al. 2), il dit textuellement : « ce serait la ruine des zones ».

Ces affirmations, le Gouvernement français cherche à les étayer par une argumentation et une documentation qui sont de nature à surprendre. Ce dont il prétend, en effet, tirer ici argument, c'est de l'état de fait qui a été créé par un acte contraire au droit : l'installation du cordon douanier français à la frontière des zones franches en 1923.

Cela dit, je dois faire observer encore que le Gouvernement français oublie manifestement ici que les zones étaient déjà prospères avant que la France ne les eût supprimées de sa propre autorité et, notamment, avant la guerre de 1914.

En 1905, M. Fernand David, alors député de Saint-Julien, écrivait dans *Le Cultivateur savoyard* : « Les cultivateurs forment donc l'immense majorité des 180.000 habitants de la zone savoyarde [cela n'a pas changé]. Ils ont à leurs portes un marché idéal à Genève. Ils s'y rendent à pied, en voiture, en chemin de fer, en tramway. Ils y apportent les légumes, les fruits, la volaille, le vin, la viande de boucherie, le laitage, tous les produits de leur terre. Ils jouissent [cela, pour les petites zones, n'a pas changé non plus, même après 1923] de la franchise absolue à l'entrée sur le canton de Genève pour tout ce qui est approvisionnement du marché, jusqu'à concurrence d'apports individuels de cinq quintaux métriques chacun. Ils y font entrer en franchise entière dix mille hectolitres de vin. Le surplus de leur production bénéficie de réductions considérables sur le tarif des douanes fédérales.

« Le paysan zonien vend à Genève, sans courtiers, sans intermédiaires, sans frais de transport [il n'est pas question des chemins de fer là-dedans] Aussi, les zones qui, en 1860, étaient pauvres, sont devenues prospères grâce à ce régime... Les statistiques officielles montrent à la fois l'accroissement de prospérité, lent mais continu, que je signale et l'importance du marché de Genève pour nos populations... »

Ainsi, le régime des zones franches, loin d'entraver la prospérité des régions intéressées, l'a au contraire favorisée. C'est ce que, plus récemment, un auteur français, M. Henri Grassin, a constaté une fois de plus dans une étude sur les zones franches du Pays de Gex et de Savoie, publiée à Paris en 1924. A la page 115 de cette étude, il est dit par exemple : « Nous ne pouvons que rappeler les heureuses conséquences de l'ancien régime zonier pour les agriculteurs de ces régions. Elles ont été énumérées plus haut. Les agriculteurs, qui sont la masse de la population, en tiraient, en plus d'une grande facilité de communication, le bénéfice d'une vie à bon marché créée par la concurrence. » Et plus loin : « Il ne paraît donc pas douteux que les agriculteurs zoniens souffriront de la réforme », — c'est-à-dire de la suppression éventuelle des zones, réclamée par le Gouvernement français.

Je le répète : ainsi que le dit M. Grassin, les agriculteurs constituent bien, aujourd'hui encore, dans les zones, « la masse de la population ».

Et quant à l'avenir, le « bouleversement économique » et la « ruine des zones » qui, au dire des Observations françaises, seraient la conséquence du retour au droit par le recul du cordon douanier français à la limite intérieure des zones de 1815 et 1816, ce sont des éventualités dont, en réalité, je crois pouvoir dire qu'il ne saurait être sérieusement question.

Manifestement, notre Partie adverse veut trop prouver en alléguant que le maintien des zones comporterait la ruine de ces territoires. Elle n'examine même pas — parce qu'à son dire la nature (c'est-à-dire la topographie de la région de Genève) n'a rien à faire ici — si la proximité d'une ville, d'une ville qui tend à devenir une grande ville, n'est pas un facteur de prospérité pour la campagne environnante, et si l'importance de ce facteur ne dépasse pas, et de beaucoup, les quelques avantages — d'ailleurs douteux — que pourrait offrir le protectionnisme national.

Notre Partie adverse n'examine pas davantage si ce facteur n'acquiert pas une importance particulière lorsque la campagne qui entoure la ville est séparée de la mère-patrie par la distance et par des montagnes plus ou moins élevées.

La vérité, c'est pourtant que la suppression des zones — et la fermeture plus ou moins complète du marché de Genève qui en serait la conséquence, en ce qui concerne les importations en franchise — serait ressentie douloureusement par les agriculteurs qui forment une très grande majorité de la population des zones. Le commerce local des zones, lui aussi, en pâtirait à son tour, car sa prospérité dépend certainement de celle de ses clients naturels.

A la page 1820 de notre Réponse, vous trouverez l'opinion que M. Fernand David exprimait à cet égard en 1905. Lisez aussi,

pages 1817 à 1820 du même document, ce que M. Fernand David, à peu près à la même époque, disait de l'industrie et notamment de l'industrie électrique dans les zones.

Que, par ailleurs, quelques petites industries et, spécialement, quelques industries dont la création aurait été envisagée ou qui seraient nées depuis l'acte accompli par le Gouvernement français le 10 novembre 1923, puissent être affectées par la disjonction des zones et du régime protectionniste français, cela arrivera seulement si la France elle-même se refuse à rendre son cordon douanier perméable pour tenir compte de besoins légitimes des zones franches.

Mais certainement, pas plus que l'acte de 1923, ce refus éventuel du Gouvernement français d'accepter certaines conséquences de son acte de 1923 ne saurait être invoqué par la France, devant cette Cour, pour obtenir la suppression des zones auxquelles la Suisse a droit.

Voilà, en réalité, à quoi se ramènerait ce que les Observations françaises se plaisent à appeler le « bouleversement de l'économie des petites zones » qu'entraînerait, à leur dire, le respect des droits de la Suisse.

* * *

Quand, par ailleurs, notre Partie adverse soutient que le développement économique des zones serait facilité par la suppression des zones franches et que le Gouvernement français en aurait fourni la preuve pratique « en montrant l'ère de prospérité dans laquelle les zones sont entrées après 1923 », nous contestons absolument que de telles allégations soient fondées ; je dirai pourquoi tout à l'heure.

* * *

J'ai rappelé que les zones franches ont été prospères avant la guerre. Vous trouverez des indications précises à ce sujet dans les pages 1801, dernier alinéa, 1814, 1815 et 1816 à 1821 de notre Réponse.

Au surplus, en invoquant « l'ère de prospérité » dans laquelle les zones franches sont, à son dire, entrées après 1923, le Gouvernement français omet notamment de tenir compte, d'une part, de certains effets de la crise des changes d'après-guerre et, d'autre part et surtout, d'un élément d'appréciation extrêmement important et qui ruine sa démonstration : Il oublie en effet que, après 1923, les populations des zones franches — je me permets d'attirer très particulièrement l'attention de la Cour sur ce point — *ont bénéficié d'un double avantage* qui ne saurait être maintenu si le cordon douanier français devait rester définitivement à la frontière politique.

En effet, d'une part, certains producteurs des zones franches ont, sans doute, à partir du 10 novembre 1923, bénéficié de l'absence de cordon douanier français intérieur ; ils ont bénéficié de la suppression de fait des zones franches. Mais, d'autre part, d'autres producteurs des zones franches : ceux qui forment la très grande majorité de la population — c'est-à-dire les agriculteurs — ont bénéficié de 1923 à 1930 du maintien par le Gouvernement fédéral, à titre bénévole, des franchises antérieurement accordées par la Suisse aux zones franches.

Or, ces dernières franchises à l'importation en Suisse ne se justifient, en réalité, que comme corollaire de l'existence des zones franches, comme corollaire du recul du cordon douanier français à la limite intérieure des zones franches. Elles ne sauraient donc être maintenues que si le règlement à établir par la Cour respecte le droit de la Suisse au recul du cordon douanier français. Voyez, par exemple, notre Réponse, page 1936, alinéa 4.

Par conséquent, on ne saurait comparer la situation anormale, doublement avantageuse, qui a existé dans les zones de 1923 à l'heure actuelle, avec la situation antérieure, pour en déduire que les populations des territoires constituant les zones franches auraient intérêt à ce que le cordon douanier français reste à la frontière politique.

Les populations des zones franches ne sauraient, en effet, bénéficier à la fois, vis-à-vis de la France de l'absence de cordon douanier français intérieur, c'est-à-dire de la suppression des zones franches, et, vis-à-vis de la Suisse, des avantages que comporte le maintien des zones franches. Cela est tout à fait clair.

On doit, en d'autres termes, tenir compte du fait que, si le droit de la Suisse au recul du cordon douanier français n'est pas respecté à l'avenir — et à la différence de ce qui s'est passé de 1923 à 1930 —, l'intérêt de l'élément principal de l'économie zonienne, c'est-à-dire de l'élément agricole, à disposer du marché de Genève, serait certainement sacrifié dans une très large mesure. Et alors, l'« ère de prospérité » dont le Gouvernement français fait état aujourd'hui se transformerait très probablement, presque sûrement, en quelque chose de tout différent.

Les paysans des zones en ont toujours eu le sentiment. Je montrerai tout à l'heure par quelles affirmations on a cherché à les rassurer et à les rallier, depuis l'ordonnance du 19 août 1929, à la thèse du Gouvernement français.

* * *

Quoi qu'il en soit, ce qui est incontestable, c'est que l'agriculture est de beaucoup l'élément principal de l'économie

zonienne; et ce qui, à n'en pas douter, causerait un préjudice très grave aux agriculteurs et aux maraîchers des zones, ce serait la perte totale ou partielle du libre débouché au marché de Genève. Or, c'est directement à cela que conduirait la suppression des zones franches qui est à la base du projet français.

En effet, en ce qui concerne les produits agricoles et forestiers, le système du projet français (art. 2 et suiv.) est manifestement insoutenable.

Sur ce point capital pour les zones, que propose, en effet, le projet français? Il demande (confirmant ainsi la nature et l'étendue du principal intérêt économique des zones) que les produits agricoles et forestiers des zones puissent être introduits à Genève en franchise des droits et taxes accessoires de douane, et sans aucune limitation de quantité. Je suis obligé de répéter que, dans le système qui est celui du projet français, c'est là une prétention tout à fait insoutenable.

Comment, en effet, pourrait-on, sans commettre l'injustice la plus flagrante, admettre que, d'une part, la Suisse aurait à subir la suppression des zones auxquelles elle a droit, et qu'*en outre* elle aurait à supporter la charge que représente, pour elle, la lourde concurrence que constitue pour son agriculture l'obligation d'accepter l'importation en Suisse, en franchise, de tous les produits agricoles et forestiers des régions françaises comprises dans les zones franches, sans aucune limitation de quantité?

Il est vrai qu'en cette matière les articles 2 et 3 du projet français semblent offrir la réciprocité. Mais pratiquement, vous vous en rendez compte immédiatement, cette offre est pour ainsi dire illusoire.

Elle est illusoire parce que Genève, pour des raisons qui sont évidentes, exporte très peu de produits agricoles dans les zones. C'est ce que confirme, par exemple, la statistique que vous trouverez dans l'annexe 31 de notre Réponse écrite. Genève exporte très peu, elle n'exporte pour ainsi dire pas de produits agricoles dans les zones. Par conséquent, la « réciprocité » envisagée par le projet français à cet égard n'est qu'apparente.

En réalité, le régime ainsi proposé serait tout à l'avantage de la France et, par surcroît, la Suisse se trouverait privée d'un droit territorial et permanent que la Cour lui a reconnu.

Cela serait profondément injuste, et nous sommes convaincus qu'en aucun cas la Cour ne saurait sanctionner une telle injustice.

C'est seulement si les zones sont maintenues que le Gouvernement suisse peut envisager et que la Cour elle-même pourrait décider sans injustice, conformément à l'article 4 de notre projet, que la production agricole des zones entrera en Suisse

en franchise. Car alors la Suisse garde, en contre-partie de cet avantage considérable par elle accordé à la production zonienne, les possibilités de commerce que donne, essentiellement à Genève, l'existence de zones franches, c'est-à-dire sans les limitations, sans les autres inconvénients que j'ai relevés tout à l'heure.

Ainsi, en réalité, le projet français, par sa durée et par son contenu, sacrifie les intérêts zoniens essentiels, c'est-à-dire l'intérêt des producteurs agricoles des zones à ce que le marché de Genève, qui ne peut que prendre pour eux toujours plus d'importance à mesure que la ville se développe, leur soit assuré, et cela d'une façon stable. Cela ne peut pas être accordé aux zones dans le cadre d'un projet qui, comme le projet français, comporte l'installation du cordon douanier français à la frontière politique.

* * *

Le projet français sacrifie ainsi les intérêts économiques essentiels des zones. Et pourquoi le fait-il ? Pour assurer à des éléments secondaires de l'économie zonienne et spécialement à l'élément industriel les avantages, d'ailleurs discutables — je les discuterai s'il y a lieu —, du protectionnisme douanier et de l'absence du cordon douanier français intérieur que comporte le régime des zones.

Protectionnisme douanier, c'est très bien. Mais comment, soit dit en passant, concilier le besoin de protection douanière dont fait ainsi état le Gouvernement français avec cette autre affirmation du Gouvernement français que, malgré l'installation du cordon douanier à la frontière politique entre Genève et les zones, il entend, par des exonérations ou des facilités douanières accordées à la Suisse, « restituer » à Genève le marché de son hinterland des zones ? Que devient, avec cela, la « protection douanière » que le Gouvernement français voulait assurer à ces régions françaises ?

Quant au cordon douanier français intérieur, j'y reviendrai cet après-midi en examinant le projet suisse.

Pour l'instant, je rappelle seulement qu'en tout cas, pour les petites zones, les possibilités industrielles, notamment, sont de faible importance par rapport aux possibilités de développement agricole, et que, d'une manière générale, un régime qui a pour effet de donner de l'essor aux facultés naturelles et, pour ainsi dire, vitales d'une région — pour les zones les facultés de développement agricole — plutôt que de les brider au profit d'autres facultés d'importance secondaire, ce régime ne saurait être considéré comme contraire aux intérêts de ces régions.

Or, tel est, pour les zones elles-mêmes, précisément le cas du régime qui comporte l'existence des zones. Ce régime est

évidemment conforme aux intérêts essentiels des zones. Au surplus, je montrerai cet après-midi, en examinant le projet suisse, que ce projet qui favorise les intérêts économiques essentiels — c'est-à-dire agricoles — des zones franches, est bien loin de rendre l'existence impossible à l'industrie qui, dans une mesure modeste, s'est développée dans les campagnes françaises voisines de Genève.

En ce qui concerne les dispositions principales du projet français, je crois donc pouvoir dire, en résumé, que :

en premier lieu, ce projet est profondément injuste à l'égard de Genève et de la Suisse, dont il lèse gravement les droits et les intérêts légitimes ;

en second lieu, en ce qui concerne les zones franches, le projet français aboutit en réalité à sacrifier, dans l'intérêt d'une faible minorité (à supposer que cet intérêt existe, ce sur quoi je reviendrai cet après-midi), les intérêts économiques essentiels de régions françaises qui demeurent très fortement agricoles.

Et cela vous expliquera peut-être pourquoi, parmi les déclarations favorables à la suppression des zones franches que le Gouvernement a produites jusqu'à ces débats oraux, il n'en existe pour ainsi dire pas qui émanent d'agriculteurs. Cela vous expliquera peut-être aussi pourquoi il a fallu, pour venir à bout — au moins en apparence — de la résistance opposée notamment par des agriculteurs, des agriculteurs gessiens plus spécialement, à l'idée de la suppression des zones, pourquoi il a fallu, dis-je, une campagne active dont un des derniers épisodes est mentionné dans les notes au bas des pages 1954 à 1956 de notre Réponse.

Pour former en faveur de la thèse du Gouvernement français le « front unique » dont notre Partie adverse cherche à faire état, il a même fallu, dans les zones, présenter votre ordonnance de l'année dernière, l'ordonnance rendue par la Cour en 1929, sous un aspect assez curieux.

Un rapport présenté par le maire de Gex, le 21 septembre 1930, à l'assemblée générale des commerçants et industriels du Pays de Gex dit à ce sujet, d'après *Le Petit Gessien* du 2 octobre :

« A côté des commerçants et industriels, il y a des producteurs et des consommateurs qui ont toujours envisagé avec inquiétude la perte des franchises d'exportation et d'importation découlant du Traité de 1815 et qui n'ont pas craint de prendre position pour le recul de la douane française à l'intérieur, » (le maire de Gex est partisan de la suppression définitive des zones) « estimant à tort que l'existence de ces franchises dépendrait de ce recul.

« L'ordonnance de la Cour de La Haye du mois d'août 1929 leur ayant donné [aux agriculteurs des zones] des assu-

rances sur la non-abrogation du Traité de 1815 et, par conséquent, sur le respect du principe des franchises zoniennes [c'est-à-dire de la possibilité pour ces agriculteurs de faire pénétrer leurs produits en franchise en Suisse], ils ont, pour la plupart, consenti à envisager la possibilité de bénéficier des dites franchises sans subir les inconvénients de la stipulation prévue en 1815, consistant à reculer purement et simplement la douane française à l'intérieur, stipulation que le Traité de Versailles permet d'adapter aux circonstances actuelles. »

Et voilà pourquoi votre fille est muette !

L'ordonnance de la Cour, et même — dit une résolution que M. le sénateur Fouilloux a fait voter le 5 octobre 1930 aux cultivateurs gessiens — le Congrès de Versailles auraient sauvegardé un droit que les agriculteurs des zones franches auraient d'introduire leurs produits à Genève en franchise de tous droits de douane suisses.

La Cour appréciera la valeur de ces affirmations destinées à rallier à la thèse du Gouvernement français, notamment, les agriculteurs gessiens ou, au moins, à neutraliser en quelque mesure leur opposition à cette thèse.

* * *

Sans insister davantage sur ce point, je reviens à mon analyse du projet français.

Je constate qu'injuste à l'égard de la Suisse et, au surplus, de nature à nuire aux intérêts économiques essentiels des zones, c'est-à-dire aux intérêts des agriculteurs des zones, le projet français est manifestement insuffisant sur deux points importants encore.

D'une part, en ce qui concerne Saint-Gingolph, l'article 16 du projet français prévoit quoi ? Il prévoit que « les administrations douanières des deux pays statueront sur les mesures à prendre pour faciliter aux habitants de chacune d'elles le trafic purement local en rapport avec les besoins quotidiens ».

Cela est tout à fait insuffisant. Comme le disent les Observations françaises elles-mêmes à la page 716, « ce qui caractérise la situation de Saint-Gingolph, c'est qu'on est en présence d'une agglomération coupée par une ligne de douanes et dont les deux parties entretiennent des relations particulièrement étroites ».

Ici encore, le projet français n'institue aucun régime spécial, et rien ne garantit qu'un régime pourra être réellement institué en vertu de ses dispositions ; ici encore, le recul du cordon douanier français, c'est-à-dire le maintien de la zone franche

instituée par le Traité de Turin de 1816, est la seule solution réellement satisfaisante.

D'autre part, je me permets de signaler dès à présent que le projet suisse contient une véritable clause compromissoire, en vue du règlement, en dernière analyse, des contestations qui pourraient s'élever entre les Parties, notamment au sujet de l'interprétation et de l'exécution de ses dispositions.

Or, nous pensons que ce système du projet suisse est de nature à assurer, beaucoup mieux que la simple commission de conciliation prévue par l'article 15 du projet français et dont mon confrère ne vous a dit qu'un mot très bref, le règlement des différends qui pourraient surgir à cet égard entre la Suisse et la France.

Le Gouvernement suisse considère comme indispensable une vraie clause compromissoire, telle que celle qu'énonce l'article 13 de son projet et le chiffre III de l'annexe à ce projet. Pourquoi, contrairement à ce qu'affirme notre Partie adverse, la Cour peut insérer une telle clause compromissoire dans le règlement qu'il lui appartient d'établir, c'est ce que j'expliquerai au début de l'audience de cet après-midi.

[*Séance publique du 29 octobre 1930, après-midi.*]

Le projet suisse contient, dans son article 13 et au chiffre III de son annexe, une clause compromissoire, à laquelle le Conseil fédéral attache une grande importance. C'est là, en effet, aux yeux du Gouvernement suisse, une garantie très sérieuse du fonctionnement normal du régime prévu par le projet suisse, garantie qui est donnée à la France aussi bien qu'à la Suisse. A cette clause compromissoire, le Conseil fédéral attache trop de prix pour que, bien que mon confrère n'en ait rien dit, je ne réponde pas à certaines objections de la Réponse française.

Au dire du Gouvernement français, la clause compromissoire du projet suisse serait juridiquement impossible ; car, toujours selon notre Partie adverse, la Suisse et la France elles-mêmes auraient bien pu convenir entre elles une telle clause compromissoire, mais le compromis ne donnerait pas à la Cour le pouvoir de se donner ainsi compétence à elle-même. Le Gouvernement français soutient donc — contrairement à sa thèse fondamentale sur la mission de la Cour — que la Cour n'aurait plus ici, dans le choix des solutions, « les mêmes pouvoirs, la même liberté d'appréciation et de décision que la France et la Suisse lorsqu'elles négociaient un accord » (Observations françaises, p. 468 ; Réponse française, p. 1619).

La Cour ne peut pas, dit le Gouvernement français, se réserver à elle-même le pouvoir de fixer ultérieurement les

contingents ou de trancher les contestations qui pourraient s'élever sur l'interprétation ou l'exécution des autres dispositions du règlement qu'elle va élaborer. Pourquoi cela ? Parce que, explique en substance le Gouvernement français, *potestas delegata delegari non potest*.

Ici encore, il faut pourtant aller un peu plus au fond des choses. Aucun État, rappelle le Gouvernement français, ne saurait être obligé de soumettre à l'arbitrage, sans son consentement, ses différends internationaux.

Messieurs, nous ne soutenons pas le contraire. Mais à quoi la France a-t-elle consenti en signant le compromis du 30 octobre 1924 ? Elle a consenti à confier à la Cour, notamment, le soin d'exécuter l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, c'est-à-dire de régler, conformément à cette disposition, le régime des zones franches. Or, le pouvoir ainsi donné à la Cour comporte certainement, pour la Cour, le droit de fixer, dans son règlement, la manière dont seront éventuellement liquidés les litiges auxquels les autres dispositions dudit règlement pourraient donner lieu. Il n'est pas douteux que si la Cour ne le faisait pas, son règlement serait incomplet. Le régime établi par la Cour serait incomplet, car malgré toute la sagacité dont elle fera preuve, la Cour ne pourra pas prévenir toutes les contestations. Cela, en effet, ne dépend pas d'elle.

La Cour doit donc prévoir ces contestations éventuelles et en régler la solution. Comment peut-elle le faire ? En instituant une juridiction compétente pour statuer sur ces litiges, s'il n'est pas possible de les régler autrement. A cet égard, le régime prévu par le projet français est manifestement incomplet. Une commission de conciliation — dont la composition est d'ailleurs défectueuse à notre avis — est prévue à l'article 15 du projet français. Mais comment résoudre-t-on les litiges que l'intervention de cette commission elle-même n'aboutirait pas à faire régler ? Il y a là une lacune grave dans le régime prévu, et cette lacune, une clause compromissoire proprement dite peut seule la combler.

Il est à remarquer d'ailleurs que le Gouvernement français se contredit lui-même quant au principe qu'il soutient ici. L'article 14 de son propre projet contient en effet une disposition qui, en réalité, est à certains égards une clause compromissoire. Le Gouvernement français reconnaît donc tout de même à la Cour le pouvoir, en vertu du compromis, d'assurer la solution, tout au moins, de certains litiges ultérieurs et éventuels.

Nous demandons à la Cour d'appliquer ce même principe, mais de l'appliquer de manière à ne pas laisser subsister de lacune à cet égard dans le régime qu'elle établira.

Et spécialement pour les contestations d'ordre juridique, quelle instance de décision meilleure qu'elle-même la Cour

pourrait-elle instituer, alors que, précisément, c'est à elle que les Parties ont déjà fait confiance pour régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, second alinéa ?

N'oublions pas, par ailleurs, que l'insertion d'une telle clause compromissive dans le règlement à établir est conforme à la tendance actuelle à assurer le règlement arbitral des différends internationaux. De telles clauses ne peuvent plus aujourd'hui être considérées comme des dispositions exorbitantes du droit commun. L'arbitrage est, au contraire, devenu le moyen normal d'assurer la solution des conflits internationaux.

La France le sait si bien qu'elle a signé avec la Suisse, le 6 avril 1925, un traité général d'arbitrage — que le Sénat, il est vrai, met quelque lenteur à examiner.

Quoi qu'il en soit, nous attachons une extrême importance à la clause compromissive de l'article 13 et du chiffre III de l'annexe de notre projet, et nous ne doutons pas que le compromis ne donne à la Cour le pouvoir d'insérer cette clause dans son arrêt.

* * *

Nous pourrions comprendre, cependant, que la Cour estimât utile de tenir compte du caractère plutôt technique de certains des litiges éventuels auxquels est applicable la clause compromissive de notre projet. Je veux dire les litiges — qui d'ailleurs ne se produiront vraisemblablement pas, mais qu'il faut cependant prévoir à toutes fins utiles — qui concerneraient la fixation ou la révision des crédits d'importation dont parle notre projet.

Peut-être en effet la Cour estimera-t-elle qu'il y aurait intérêt à confier la solution de ces litiges-là, de caractère plutôt technique, je le répète, à des arbitres qualifiés par leurs connaissances techniques, plutôt qu'à la Cour elle-même. Nous n'aurions rien à objecter à ce que, si tel est l'avis de la Cour, la clause compromissive de notre projet fût partiellement modifiée en ce sens.

Mais, dans ce cas, le Conseil fédéral demanderait à la Cour de prévoir, pour la solution desdits litiges, la désignation, non pas d'un seul arbitre-expert, mais plutôt de trois arbitres-experts, et de dire qu'à défaut d'accord entre les Parties dans un délai raisonnable, ces arbitres seraient désignés par le Président de la Cour permanente de Justice internationale, naturellement parmi les ressortissants d'États autres que la Suisse et la France.

* * *

Sans m'étendre davantage sur ce point, je passe maintenant à l'examen sommaire des autres dispositions du projet suisse.

Plus simple et pourtant plus complet que le projet français, le projet suisse, tout d'abord, est conforme aux engagements internationaux qui découlent des traités de 1815 et de 1816, ainsi que de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, tel que la Suisse l'a accepté par sa note du 5 mai 1919 et tel que la Cour l'a interprété entre la Suisse et la France par son ordonnance de l'année dernière.

En d'autres termes, le projet suisse respecte le droit territorial et permanent de la Suisse aux zones franches de 1815 et de 1816. C'est ce que mon confrère semble avoir perdu de vue lorsqu'il a cru pouvoir reprocher à notre projet de « priver de toute souplesse le règlement à établir et d'être contraire à l'équité et à la justice ».

Au dire de mon confrère, notre projet serait contraire à la justice parce qu'il consacre une « inégalité » entre les Parties.

Nous répondons simplement : le projet suisse est seul conforme au droit ; et il va de soi qu'on ne peut pas reconnaître un droit à un État sans imposer à un autre État une obligation au sens large du terme.

Mon confrère a cru pouvoir dire encore qu'en maintenant les zones, le projet suisse ferait trop bon marché de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, l'article 435 pris — a expressément spécifié mon confrère — dans le sens que la Cour lui a donné.

A cet égard, je me réfère simplement à l'ordonnance de 1929, et notamment aux considérants de cette ordonnance qui reconnaissent que les traités de 1815 et de 1816 ont donné à la Suisse un droit aux zones et que l'article 435 du Traité de Versailles, que la Cour a maintenant à exécuter, n'a ni privé la Suisse de ce droit, ni obligé la Suisse à abandonner ce droit.

Notre projet respecte donc le droit de la Suisse aux zones franches. Mais, d'autre part, il tient compte des circonstances actuelles visées à l'article 435, alinéa 2, tout d'abord en modifiant à certains égards les modalités de l'exercice de ce droit de la Suisse.

Voyez par exemple la nouvelle délimitation de la zone sarde, prévue à l'article 2 ; voyez aussi l'article 3.

Mon confrère vous a dit, il est vrai, qu'aux yeux du Gouvernement français l'article 3 de notre projet ne pourrait pas être considéré comme une concession faite par la Suisse à la France. Cet article du projet suisse autorise la douane française à exercer dans les zones franches, telles qu'elles sont

délimitées aux articles premier et 2, « le contrôle nécessaire en vue d'empêcher la constitution de dépôts destinés à la contrebande ». Le même article 3 du projet suisse donne également à la douane française la faculté d'ouvrir des bureaux de douane dans les gares des zones, afin de faciliter le trafic. Mais, encore une fois, le Gouvernement français soutient que ce sont là des droits qui lui appartiendraient sans autre, même en cas de maintien des zones franches.

C'est là une opinion que le Gouvernement fédéral ne partage pas, tout d'abord en ce qui concerne l'installation de bureaux de douane français dans les gares des zones franches. Ouvrir de tels bureaux, c'est en effet pour la douane exercer un contrôle sur un territoire qui, les zones étant maintenues, doit être franc, c'est-à-dire *en dehors* du territoire douanier français.

Il n'est donc pas sérieusement contestable qu'en autorisant une telle activité de la douane française *dans les zones*, l'article 3 de notre projet donne à la France un droit qu'elle n'aurait pas sans cela.

Je m'abstiens, d'autre part, d'épiloguer sur le reste du contenu de l'article 3 de notre projet.

En permettant à la douane française d'exercer, dans les zones franches, le contrôle douanier nécessaire pour empêcher la contrebande, alors que les textes ne prévoient jusqu'ici rien de tel pour la zone de Gex, nous éliminons à tout le moins un conflit d'interprétation possible ; nous l'éliminons en faveur de la France, et nous le faisons, notamment, parce que nous faisons confiance à notre voisine. Nous pensons qu'elle n'abusera pas du droit que nous lui reconnaissons ici pour faciliter la répression de la contrebande.

* * *

Sans insister davantage là-dessus, je rappelle encore que, si notre projet tient compte des circonstances actuelles en modifiant à certains égards les modalités de l'exercice du droit de la Suisse aux zones, il tient également compte des circonstances actuelles en donnant à l'institution des zones franches, conformément à la note suisse du 5 mai 1919, une contre-partie stable, à la charge de la Suisse et au profit des zones franches elles-mêmes, sous la forme de garanties permanentes relatives à l'importation en Suisse de la production zonienne.

A cet égard, la Réponse française (p. 1588, al. 5) dénature un passage des Observations suisses. Celles-ci ne disent nullement qu'il soit nécessaire, comme le dit la Réponse française, « d'assurer aux zones une réciprocité — au sens où l'entend le Gouvernement français — des avantages économiques découlant pour la

Suisse du recul du cordon douanier autour du canton de Genève ».

En réalité, les Observations suisses (p. 1209, chiffre 3) constatent que ni le Traité de Paris de 1815 ni le Traité de Turin de 1816 ne contiennent des stipulations établissant, en quelque mesure que ce soit, en faveur des territoires français et sardes placés par ces traités en dehors de la frontière douanière des États auxquels ils appartiennent, une réciprocité des avantages économiques que ces traités comportent pour la Suisse.

La Suisse ne s'est jamais engagée à accorder cette réciprocité ; aucun traité ne la lui a imposée ; elle n'est pas davantage supposée par les stipulations qui ont institué les zones franches.

Ce qui est vrai, c'est qu'en 1815, les moyens de transport faisant défaut, le ravitaillement de Genève en produits agricoles dépendait dans une très large mesure des régions avoisnantes à caractère presque exclusivement agricole. Mais, depuis lors, cette situation s'est modifiée *pour Genève* par suite du développement des moyens de transport. Tandis que *les zones* ont aujourd'hui encore un intérêt vital à pouvoir introduire leurs produits agricoles à Genève en franchise de droits d'entrée : Genève reste le débouché naturel et nécessaire des produits agricoles zoniens.

C'est là, ainsi que M. Fernand David le constatait en 1920 (annexes au Contre-Mémoire suisse, p. 1763), une circonstance tout à fait « actuelle ». Et c'est pourquoi, dans son projet de règlement, le Gouvernement suisse se déclare prêt à donner aux producteurs zoniens des garanties qu'ils n'avaient pas jusqu'ici et qu'il n'était pas nécessaire de leur donner en 1815, pour l'importation en Suisse de leurs produits. Ces garanties, la Suisse les donne pour tenir l'engagement qu'elle a pris, par sa note du 5 mai 1919, de « régler, d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles, les modalités des échanges entre les régions intéressées ».

A quoi le Gouvernement fédéral consent-il par les dispositions de son projet qui exécutent cet engagement pris par la note suisse du 5 mai ? A rien moins qu'une modification fondamentale du régime établi par les stipulations de 1815 et de 1816, modification d'autant plus importante que les garanties relatives à la possibilité d'entrer en Suisse en franchise sont données par le projet suisse non seulement aux produits agricoles, mais aussi aux produits industriels zoniens.

En réalité, ce que le Conseil fédéral offre ainsi dans son projet est, à certains égards, beaucoup plus que la réciprocité. En effet, le projet suisse ouvre à la production zonienne agricole et industrielle — et à une production industrielle qui pourra produire à meilleur marché que l'industrie suisse — non

seulement le canton de Genève, mais tout le territoire de la Confédération (41.000 kilomètres carrés et 4 millions d'habitants environ), tandis que les petites zones (550 kilomètres carrés et 30.000 habitants environ) forment un territoire restreint et dont la capacité d'absorption est fort limitée. Or, ce sont ces zones seules qui sont ouvertes à la Suisse.

Il ressort d'ailleurs des statistiques que, sauf pendant la guerre et en 1919, la valeur en francs suisses des exportations des zones en Suisse a toujours été supérieure, et généralement de beaucoup, à la valeur des exportations de Suisse dans les zones (voir notre Réponse, p. 1968).

Voilà, notamment, ce qu'il ne faut pas perdre de vue pour apprécier la valeur, pour les zones, de l'offre de la Suisse de mettre les zones au bénéfice du régime à la fois stable et libéral que prévoit son projet.

Ainsi, tout d'abord, au lieu d'aggraver, comme le fait le projet français, l'instabilité du régime intérieur dont les populations s'étaient plaintes avant 1914, le projet suisse fait disparaître cette instabilité.

Je reviendrai par ailleurs sur l'importance qu'ont, à d'autres points de vue, pour les zones, les dispositions que notre projet contient à cet égard dans ses articles 4 à 9.

* * *

Mais auparavant, notons qu'autant le projet français est de nature à léser les intérêts économiques de Genève, autant, au contraire, le projet suisse y donne satisfaction.

D'après le projet suisse, la structure douanière des zones est maintenue. Au point de vue économique, Genève garde donc, dans toute la mesure très large et très stable où le permet l'institution des zones franches, le marché libre avec la population des zones. Il n'est plus question de contingents, ni de carnets d'achat, ni d'aucune des formalités qui, dans le projet français, compromettent si fortement la liberté des relations économiques dont il s'agit — formalités dont précisément les traités de 1815 et 1816 n'ont pas voulu. Car ces traités ne se sont pas bornés à dire : les marchandises qui, de Genève, pénétreront, par exemple, dans le Pays de Gex, « seront exemptes des droits de douane français » ; ils ont voulu plus que cela et autre chose que cela, au profit de Genève, puisqu'ils ont prescrit le recul du cordon douanier français et sarde autour de Genève. Ils ont voulu assurer ainsi le « désenclavement », le « désencerclement » de Genève, mieux que ne le faisait la frontière politique imparfaite alors attribuée au canton de Genève.

Eh bien, le projet suisse laisse Genève et la Suisse au bénéfice de ce « désenclavement », de ce « désencerclement », dont les

anciennes stipulations ont fait une modalité du statut territorial qu'elles leur ont donné, le complément du territoire exigu alors attribué à Genève.

* * *

Quant aux zones elles-mêmes, voyons dans quelle mesure le projet suisse est de nature à répondre à leurs besoins légitimes en 1919.

L'élément essentiel de l'économie des zones, c'est l'agriculture ; nous l'avons déjà vu, et mon confrère l'a loyalement reconnu. Inutile de revenir sur la démonstration complémentaire qu'en apporte notamment le projet français.

Or, le projet suisse (articles 4 et suivants) ouvre très largement et d'une façon stable le marché de Genève à la production agricole des zones franches.

Le principe posé par l'article 4 du projet suisse, c'est que toute la production agricole des zones franches, telle qu'elle est définie dans ledit article 4, entrera en Suisse en franchise de tous droits de douane et taxes quelconques. Et cela, non pas pendant quinze ans seulement, comme le prévoit le projet français, mais d'une manière permanente.

C'est là, exactement, ce que demandent aujourd'hui encore les agriculteurs de ces régions, qui ne sont pas sans savoir que tous les pays, y compris la France, souffrent de surproduction agricole, et qui savent que la liberté du débouché vers Genève est pour eux d'une utilité primordiale.

Il est donc difficile de comprendre le raisonnement de notre Partie adverse, lorsqu'elle croit pouvoir soutenir que l'article 4 de notre projet, en particulier, ne serait pas une adaptation du régime des zones franches aux circonstances actuelles. C'est vraiment nier le jour en plein midi que de ne pas vouloir voir là un règlement des échanges mieux approprié que le régime antérieur aux conditions économiques actuelles. « Il n'y a » — a dit en 1920 un député français, M. Bartholoni — « qu'une seule chose qui pourrait compromettre l'agriculture de la Haute-Savoie franche ; c'est le défaut de l'écoulement de ses produits à Genève. »

Dans le cadre de son projet, mais seulement dans ce cadre, — c'est-à-dire sur la base du recul du cordon douanier français à la limite intérieure des zones franches, — la Suisse peut donner satisfaction à cet intérêt essentiel des agriculteurs des zones. Elle peut assumer la charge, elle peut accepter la lourde concurrence que représente pour sa propre agriculture l'obligation d'admettre en franchise, en principe, toute la production agricole des zones. Dans ces conditions, la Suisse peut le faire et il est juste qu'elle le fasse, parce que, ainsi que je l'ai déjà indiqué, elle continue à bénéficier elle-

même de l'existence de zones franches réellement ouvertes autour de Genève et, notamment, au point de vue économique, du libre débouché que ce régime assure, avant tout, au commerce genevois.

* * *

Mais, d'autre part, *quid* de l'industrie des zones ? Que deviendra-t-elle sous le régime prévu par le projet suisse ? Ce régime, sera-ce vraiment, comme le soutient le Gouvernement français, la ruine pour l'industrie des petites zones ?

A ce sujet, permettez-moi de rappeler, tout d'abord, que, d'après les documents français eux-mêmes :

En premier lieu, l'élément industriel est très loin d'avoir, dans l'économie zoniennne, la même importance que l'élément agricole. Un seul exemple : la zone sarde a 16.000 habitants environ, d'après l'étude du professeur Chaix qui est jointe à notre Contre-Mémoire. Or, combien de personnes les industries occupent-elles dans la zone sarde ? 578 personnes au total, d'après les documents français n° 171 et n° 172. 578 personnes sur 16.000 habitants, pour la zone sarde, même si l'on prend telles quelles les données fournies par le Gouvernement français. Voilà qui donne une idée assez nette de l'importance de l'industrie dans les petites zones.

En second lieu, il résulte également des documents français eux-mêmes que ce qui s'est surtout développé dans les zones, dans une mesure d'ailleurs restreinte, c'est la petite industrie et même, plus particulièrement, l'artisanat.

Enfin et en troisième lieu, ce développement lui-même s'est marqué surtout — mon confrère vous l'a dit — depuis 1923, c'est-à-dire postérieurement à l'installation du cordon douanier français à la frontière politique et, sans doute, comme une conséquence de cet acte accompli par le Gouvernement français.

En 1920 encore, en effet, M. Bolley, directeur général des douanes françaises — et, par conséquent, bien placé pour être exactement renseigné sur ce point —, disait aux délégués suisses, au cours de la seconde négociation franco-suisse : « Vous savez très bien que l'industrie zoniennne est sans importance pour le moment. » (Annexes au Contre-Mémoire suisse, p. 1805.)

Eh bien, aux produits de cette industrie, le projet soumis à la Cour par le Conseil fédéral ouvre également le marché suisse. Il va même jusqu'à ouvrir ce marché, non seulement aux produits des industries qui existaient dans les zones en 1919 ou avant 1923, mais aussi aux produits des industries créées postérieurement à 1923, jusqu'à ce jour.

Et l'article 8 du projet suisse prévoit que les crédits d'exportation accordés aux produits des zones franches — produits industriels aussi bien que produits agricoles — pour leur entrée en franchise en Suisse, seront périodiquement révisés pour tenir compte, à l'avenir, du développement économique normal des zones.

Du côté suisse — c'est-à-dire en ce qui concerne les relations franco-suissees qui, je me permets d'y insister, sont les seules que le règlement à établir ait à organiser — il n'est donc pas question, bien loin de là, d'un « étranglement » de l'industrie des zones par la douane suisse.

* * *

Mais le Gouvernement français laisse entrevoir que c'est par les douanes *françaises* que cette industrie pourrait être étranglée. En effet, faisant état du fait que le maintien des zones franches comporte l'existence d'un cordon douanier français intérieur, il explique que l'idée que ce cordon douanier intérieur, lui aussi, pourrait être rendu perméable, pour tenir compte de certains besoins de la production zonienne, se heurterait à diverses objections.

Tout d'abord, vous a dit mon confrère, qui sait que le régime de perméabilité dont il s'agit a déjà existé avant 1923, ce régime aurait eu, dans le passé, pour effet d'ouvrir le marché français non seulement aux produits des zones, mais également aux produits suisses.

Une discrimination, a ajouté mon confrère, est impossible.

Mais ici, Messieurs, mon confrère oublie deux choses :

Il semble oublier, tout d'abord, que dans les zones le Gouvernement français est chez lui et qu'il est en mesure de connaître très exactement la production de ces très petits territoires.

D'autre part et surtout, mon confrère oublie que jusqu'en 1923, c'est à un territoire comprenant *aussi la grande zone*, région relativement industrialisée, région peuplée d'environ 200.000 habitants, que le Gouvernement français avait affaire à cet égard. Tandis qu'à l'avenir, il ne s'agira plus que des petites zones, région quatre ou cinq fois moins étendue, région presque exclusivement agricole, peuplée d'une trentaine de mille habitants et dont, je le répète, le Gouvernement français connaît très exactement la capacité de production.

Au surplus, si l'on veut invoquer ainsi certaines expériences du passé, il ne faudrait pas méconnaître ceci : c'est qu'avec les moyens de contrôle insuffisants dont on disposait alors, c'est la Suisse, plutôt que la France, qui a souffert de fraudes à l'importation, en ce qui concerne certains produits pseudo-zoniens.

Les preuves de fraudes à l'importation en Suisse abondent en ce qui concerne les œufs (il en venait par exemple de Serbie), la volaille, le vin, le miel. Ce sont précisément ces expériences fâcheuses qui, ainsi que nous l'avons expliqué dans notre procédure écrite, nous ont conduits à préconiser pour l'avenir, dans notre projet, un moyen de contrôle plus sûr que les certificats d'origine : celui que constitue le système des crédits d'importation.

* * *

Mais, dit encore notre Partie adverse, l'idée que le cordon douanier français intérieur, qui comporte le maintien des zones franches, pourrait être rendu perméable, se heurterait à d'autres objections.

Au dire du Gouvernement français, cela serait inéquitable, parce que ce serait une charge imposée à la France. Cela serait compliqué, parce que la douane française ne recourt pas toujours, paraît-il, aux méthodes de contrôle les plus simples. Enfin, les industriels de l'intérieur de la France feraient opposition à des mesures qui les exposeraient à la concurrence des producteurs des zones.

Ces objections sont-elles irréfutables ? Vous allez en juger vous-mêmes.

Sans doute, les zones franches étant maintenues, un cordon douanier existe entre ces territoires et le reste de la France. Le recul du cordon douanier français, c'est évidemment l'essence même de l'institution des zones franches.

Mais, de même que le Gouvernement suisse est prêt à rendre sa ligne douanière perméable aux produits zoniens, de même le Gouvernement français peut ouvrir sa ligne douanière intérieure à ces produits ou, plus exactement, à une partie de ces produits. Il le peut d'autant mieux que, jusqu'au 10 novembre 1923, ce système fonctionnait, alors que, je l'ai rappelé tout à l'heure, la grande zone — relativement industrialisée celle-là — existait encore.

A l'avenir, les petites zones seules étant maintenues, il sera certainement, — je répons ici à l'objection tirée de l'opposition éventuelle des industriels de l'intérieur, — il sera beaucoup plus facile au Gouvernement français d'ouvrir sa ligne douanière — par exemple avec un système de crédits d'importation analogue à celui que prévoit le projet suisse — aux produits ou à certains produits de ces très petits territoires français.

Ce sera d'autant plus aisé que, de l'autre côté, la frontière suisse sera largement ouverte aux produits des mêmes territoires français et qu'au surplus, d'après le projet suisse

(art. 3), la douane française pourra exercer dans les zones franches le contrôle nécessaire en vue d'empêcher la constitution de dépôts destinés à la contrebande et aura de plus la faculté d'ouvrir, dans les gares des chemins de fer des zones, des bureaux de douane pour favoriser le trafic avec l'intérieur.

Tout cela est évidemment de nature à faciliter considérablement l'ouverture du cordon douanier français intérieur, dans la mesure où cela pourra répondre à des besoins légitimes des zones.

L'administration des douanes suisses, que le Conseil fédéral a consultée sur ce point, ne pense pas non plus que les objections faites par le Gouvernement français contre le recul de son cordon douanier à la limite intérieure des zones soient graves, ni surtout insurmontables. Vous trouverez l'opinion de l'administration suisse des douanes dans l'annexe 4 de notre Réponse écrite.

* * *

D'ailleurs, toutes ces questions de caractère plutôt technique ne doivent pas laisser oublier certaines considérations de principe qui sont essentielles et dominantes.

Il ne faut pas perdre de vue tout d'abord qu'au dire des Observations françaises elles-mêmes (pp. 495 et suiv.), le fonctionnement normal de l'institution des zones a, dès la création de ce régime, dès 1815 et 1816, comporté certaines facilités douanières à accorder par la France aux produits des zones.

Il est donc clair qu'il n'y a rien d'« inéquitable » à attendre aujourd'hui du Gouvernement français qu'il rende, dans une certaine mesure, son cordon douanier perméable à la production des zones.

Il n'est, au contraire, pas possible d'admettre que le Gouvernement français serait fondé à tirer argument des difficultés qu'il pourrait lui-même susciter sur ce point à ses propres ressortissants, pour se faire dispenser de respecter le droit de la Suisse aux zones franches.

Le Gouvernement français est d'autant moins fondé à soutenir une pareille thèse qu'en 1920, ainsi que l'a dit alors le directeur général des douanes françaises, M. Bolley, l'industrie était « sans importance » dans les petites zones franches.

Autrement dit, une partie notable des besoins industriels auxquels, les zones étant maintenues, le Gouvernement français aurait à donner satisfaction en rendant son cordon douanier intérieur plus ou moins perméable à la production des zones sont — cela résulte des données fournies par le Gouvernement français lui-même — la conséquence de l'acte

par lequel celui-ci a installé son cordon douanier à la frontière politique en 1923.

Or, nous pensons que c'est à la France et non pas à la Suisse qu'il appartient de supporter les conséquences de cet acte, et il est bien certain, d'une façon générale, que la France ne saurait, devant cette Cour, invoquer la *convenance* qu'il peut y avoir pour elle à ne pas tenir compte dans une mesure suffisante de tels ou tels besoins légitimes de ses ressortissants, pour obtenir de la Cour que celle-ci ne tienne pas compte du *droit* de la Suisse au maintien des zones franches.

Le Gouvernement suisse ne saurait, à ce sujet, ajouter foi à certains bruits d'après lesquels on aurait, surtout depuis que la Cour a rendu son ordonnance de 1929, fait entendre aux Savoyards et aux Gessiens, pour les rallier à la thèse du Gouvernement français, que si la Cour maintenait les zones franches de 1815 et 1816, l'administration des douanes françaises le leur ferait payer en faisant ce qui dépend d'elle pour établir une barrière infranchissable entre les zones et le reste de la France.

Le Conseil fédéral, au contraire, considère comme fondée une opinion émise à ce sujet, tout récemment, par un juriste français, auteur d'une étude sur les zones franches — étude d'ailleurs extrêmement tendancieuse, en général en faveur de la thèse du Gouvernement français. Quoi qu'il en soit, parlant du projet de loi déposé le 29 mars 1914 par M. Raoul Péret sur le bureau de la Chambre des Députés — projet de loi dont nous avons parlé dans la procédure écrite et qui avait pour objet de faciliter l'importation en France des produits zoniens —, ledit juriste français, qui s'appelle M. Trémaud, a écrit dans *Le Petit Gessien* du 18 septembre 1930 : « Devant l'urgence d'une solution qui fût en harmonie avec le progrès, des esprits clairvoyants comprirent (en 1913 ou 1914), en dépit des critiques trop intéressées des concurrents de l'intérieur, que la seule solution conforme à l'intérêt général était d'ouvrir, avec des précautions sans doute, mais sans marchandage, les douanes françaises aux produits des zones qui, après tout, étaient, eux aussi, français. On peut », poursuit M. Trémaud, « adresser au projet déposé le 29 mars 1914 par M. Péret toutes les critiques que l'on voudra, l'idée générale en était excellente.... Ce projet fut voté par la Chambre des Députés.... Bien qu'il n'ait jamais pu donner, en période normale, les résultats féconds qu'il était permis d'en attendre, on peut remarquer que, pendant la guerre, il se trouva mis en application par la force des choses.... Si, aujourd'hui, le rétablissement des zones gessienne et sarde était exigé par la Cour permanente de Justice internationale,

le Gouvernement français se verrait dans l'obligation de donner aux produits des zones des facilités analogues. »

Voilà ce que dit M. Trémaud, bien qu'il ne soit pas suspect d'éprouver la moindre sympathie pour la thèse suisse.

* * *

En réalité, contrairement à ce que soutient le Gouvernement français, un avenir prospère est ouvert au Pays de Gex et à la petite zone sarde sous le régime prévu par le projet suisse. Un avenir prospère non seulement pour l'agriculture des petites zones, c'est-à-dire pour la très grande majorité de la population zonienne, mais aussi pour l'industrie qui, dans une mesure modeste, s'est développée dans cette région, surtout depuis 1923.

D'un autre côté, il ne faut pas oublier que si le régime auquel cette industrie sera soumise peut comporter certains inconvénients dont il ne faut d'ailleurs pas exagérer la gravité et qui, au dire du Gouvernement français, découleraient de l'application du système des crédits d'importation, aucun régime quelconque ne sera sans inconvénient pour les zones. Car, encore une fois, la population des zones franches ne peut pourtant pas bénéficier à la fois, vis-à-vis de la France, de l'absence de cordon douanier français intérieur qui résulterait de la suppression des zones et, vis-à-vis de la Suisse, des avantages que comporte le maintien des zones franches.

Ce qu'il importe donc d'établir, bien entendu dans le cadre du droit et de la justice, c'est le régime qui sauvegarde le mieux les intérêts essentiels de la population zonienne, c'est-à-dire les intérêts agricoles.

D'autre part, quant à l'industrie, il faut tenir compte du fait qu'à côté de certains inconvénients que le régime des zones aurait pour elle, au dire de notre Partie adverse, ce régime lui assure aussi des avantages certains. Le Gouvernement français lui-même ne nie pas que ces industries, qui auront la possibilité d'importer des matières premières et des produits du dehors sans avoir à acquitter de droits d'entrée, pourront produire à meilleur marché que si elles se trouvaient en territoire assujéti.

Les quelques industries pour lesquelles la question peut se poser auront donc le choix entre deux partis : ou travailler dans les zones en acceptant avec ses avantages et ses inconvénients éventuels la situation qu'implique ce régime, ou bien s'établir hors des zones pour disposer sans restriction du marché français.

Mais ce qu'on ne saurait admettre, abstraction faite de toute question de droit, c'est que l'industrie des zones serait condamnée à mort si les zones sont maintenues. Et surtout;

ce qu'on ne saurait admettre, c'est que les zones devraient disparaître pour favoriser certains intérêts industriels dont une partie notable, d'ailleurs, sont nés à la suite de l'acte accompli en 1923 par le Gouvernement français, alors qu'il est tout à fait certain que la suppression des zones aboutirait à léser gravement les intérêts de la très grande majorité de la population desdits territoires français, c'est-à-dire de la population agricole.

Cela est d'autant plus vrai que, ainsi que nous l'avons dit dans la note au bas de la page 1946 de notre Réponse, la production industrielle n'est pas localisée comme la production agricole. Les produits que l'industrie française peut placer, qu'elle peut écouler sur le marché français ou à l'étranger, elle les produira presque certainement, que les zones existent ou qu'elles n'existent pas. Si elle ne les produit pas dans les zones, elle les produira ailleurs, de sorte que l'économie française n'en sera pas frustrée.

La production agricole, au contraire, est liée au sol ; elle disparaît si, de son siège même qui est la terre, les produits ne trouvent pas d'écoulement.

Cela confirme l'importance et la valeur pour les zones des dispositions du projet suisse et le préjudice, on peut vraiment dire irréparable, que causerait à la production agricole zonienne tout régime comportant l'installation du cordon douanier français à la frontière politique.

* * *

Mon confrère a critiqué le système des crédits d'importation que le projet suisse propose pour couper court aux fraudes auxquelles pourraient donner lieu les dispositions de ce projet qui ouvrent le territoire suisse à la production zonienne industrielle et agricole.

Aux produits industriels, vous a dit mon confrère, il faut bien appliquer le système du contingentement si l'on veut ouvrir un cordon douanier à ces produits. Pour les produits agricoles, en revanche, le projet français, toujours au dire de mon honorable contradicteur, proposerait un régime infiniment préférable, par les dispositions en vertu desquelles la production agricole et forestière de Genève, d'une part, et des territoires français avoisinants, d'autre part, serait admise de part et d'autre en franchise de droits et taxes accessoires de douane sans aucune limitation de quantité.

Et le moyen de contrôle pour les produits agricoles, d'après le projet français, ce serait donc non plus le système du contingentement, mais le système plus souple — vous a dit mon confrère — de la déclaration fondamentale. Ainsi, vous a-t-on dit de l'autre côté de la barre, d'après le projet français, le

contingentement est réservé aux seuls produits industriels ; pas de contingentement, en revanche, pour les produits agricoles et forestiers, ni pour Genève, ni pour les territoires zoniens. — Qu'est-ce à dire ?

* * *

Les explications que je vous ai déjà données vous permettront de vous rendre compte sans peine de la véritable portée du système ici proposé par le Gouvernement français.

J'ai déjà établi que ce n'est pas une réciprocité véritable, que c'est, au contraire, une apparence de réciprocité que le projet français propose d'instituer en ce qui concerne les produits agricoles zoniens et genevois.

Genève, grande agglomération urbaine, absorbe la plus grande partie des exportations de produits agricoles des zones. En revanche, Genève n'exporte pour ainsi dire pas de produits agricoles dans les zones (annexe 31 à notre Réponse). Cela est tout naturel : les zones, régions essentiellement agricoles, n'ont pas besoin d'en importer de Suisse.

Par ailleurs, du fait de leur prix de revient plus élevé — il faut aussi noter ce point —, les produits agricoles genevois ou suisses ne pourraient pas concurrencer ceux des zones.

Je rappelle, d'autre part, que pour les produits relevant de l'industrie et du commerce, le projet français prévoit par contre le système des contingents.

Quelle est donc, en définitive, la portée des dispositions du projet français auquel je viens de revenir un instant pour répondre à la critique que mon confrère a faite du système des crédits d'importation, qui est celui du projet suisse ? Quelle est donc la portée du système français, système mixte que mon confrère vous a présenté comme infiniment préférable ? Elle peut être définie en deux phrases :

Genève ne vendant pour ainsi dire pas de produits agricoles en zone, le système libéral proposé par la France pour les produits agricoles jouerait exclusivement en faveur de la France ;

tandis que le système des contingents, — le moins favorable, — le projet français le réserve aux produits du commerce et de l'industrie, les seuls que Genève ait la possibilité réelle de vendre en zones.

Voilà, exactement, ce que signifient à cet égard les dispositions du projet français. Nous comprenons que la France les préfère à celles du projet suisse ; mais nous ne pensons pas que la Cour puisse admettre des dispositions aussi manifestement injustes.

Et ce n'est pas tout.

* * *

C'est à tort, d'autre part, que le Gouvernement français assimile le système des crédits d'importation, qui est celui de notre projet, au système des « contingents » qui est celui du projet français, au moins pour les produits industriels.

Dans le projet suisse, il ne s'agit pas de contingents proprement dits. Notre projet, en effet, pose tout d'abord un *principe*. Ce principe est posé dans les articles 4 et 5 dont je me permets de vous donner lecture :

Article 4. — « Entreront en Suisse en franchise de tous droits de douane et taxes quelconques les produits naturels originaires des zones franches, tels qu'ils sont définis ci-après :

1) tous les produits maraîchers, agricoles, viticoles et forestiers, les produits de l'apiculture, de la pisciculture et de l'aviculture, provenant de biens-fonds sis sur le territoire des zones franches et, d'une façon générale, tous les produits du sol provenant de ces bien-fonds, ainsi que le gibier chassé et les poissons pêchés dans les zones franches ;

2) les animaux des espèces chevaline, bovine, ovine, caprine et porcine nés et élevés dans les zones franches. »

L'article 5 dit ensuite, en ce qui concerne les produits fabriqués :

« Entreront également en Suisse en franchise de tous droits de douane et taxes quelconques les produits fabriqués ou manufacturés par des établissements en exploitation dans les zones franches. »

Voilà la *garantie de principe* que le projet suisse donne à la production des zones.

Les crédits d'importation n'interviennent qu'ensuite, en quelque sorte comme un plafond, pour éviter le procédé — que le Gouvernement français lui-même reconnaît dangereux — du certificat d'origine comme moyen de contrôle, et pour prévenir efficacement la fraude.

Mais il va de soi que les crédits seront fixés largement ; ils seront d'ailleurs — le projet suisse le dit expressément — sujets à révision périodique. Pour tenir compte des fluctuations que pourrait subir, comme il est dit dans la procédure écrite du Gouvernement français, l'« exportation ailleurs qu'en Suisse », on pourra envisager, par exemple, de fixer les crédits en tablant sur la *moyenne* des plus fortes importations effectuées des zones en Suisse pendant un certain nombre d'années normales, quitte à augmenter encore cette moyenne d'un certain pourcentage, quitte même à tenir compte éventuellement de tel ou tel besoin légitime, mais imprévu.

Il n'est donc pas exact de prétendre, comme le fait le Gouvernement français, qu'avec le système proposé par notre projet, « les agriculteurs des zones seraient dans l'impossibilité de placer [en Suisse] l'excédent de leurs récoltes dans les années d'abondance ».

Par ailleurs, les crédits d'importation seront sujets à revision. Et, contrairement à ce qu'a cru pouvoir dire notre Partie adverse, cette revision ne sera pas du tout arbitraire, puisque notre projet donne à la France la garantie d'une clause compromissoire.

* * *

Notre Partie adverse n'est donc, en réalité, pas fondée à soutenir que le système envisagé par notre projet serait « un obstacle à l'accroissement graduel de la production des zones ». D'une part, la capacité productive de régions aussi exiguës que les petites zones n'est évidemment pas illimitée, et d'autre part il faut, encore une fois, ne pas perdre de vue que les crédits d'importation pourront être adaptés au développement normal de la production.

Notre Partie adverse se trompe également lorsqu'elle soutient (Réponse française, p. 1597) que, « pour les exportations de produits naturels », le projet suisse serait moins libéral que le régime antérieurement en vigueur à l'égard des zones, ou que le régime applicable en vertu de la législation suisse interne. Cela n'est pas exact.

Pour les produits bruts du sol, en effet, le projet suisse garantit qu'ils pourront être importés en Suisse comme précédemment, puisque, en principe, toute la production zonienne est admise (article 4). La seule différence, sur ce point, entre le projet suisse et le régime actuel, c'est que notre projet donne aux zones, à cet égard, une garantie permanente qui n'existe pas aujourd'hui. Cela est évidemment à l'avantage des zones.

D'autre part, il va de soi que, contrairement à ce que le Gouvernement français semble penser, le projet suisse laisse subsister intégralement la Convention franco-suisse du 23 février 1882 sur les rapports de voisinage et sur la surveillance des forêts limitrophes, ainsi que l'article additionnel à cette Convention, du 25 juin 1895. De même, les dispositions de la législation suisse sur le trafic rural de frontière (loi fédérale de 1925 sur les douanes et règlement d'exécution de cette loi) subsisteront à côté des dispositions du projet suisse.

Le trafic de marché, notamment, dont notre Partie adverse se préoccupe dans sa Réponse, est réglé et restera réglé par l'article 14, chiffre 20, de la loi fédérale sur les douanes. Mais le Gouvernement français semble oublier que la Suisse *n'est pas tenue* d'accorder les facilités dont parle ce texte suisse

interne ; l'article 19 de la loi sur les douanes demeure toujours réservé. Cet article 19 dit : « Si l'application des facilités prévues aux articles 14 à 18 donne lieu à des abus, ou si un État étranger n'use pas de réciprocité, le Conseil fédéral peut les restreindre à titre temporaire ou définitif, ou les abroger. »

De plus, il ne faut pas oublier que les facilités que la loi suisse permet d'accorder en ce qui concerne le trafic de marché sont, en vertu de l'article 14, chiffre 20, de la loi fédérale sur les douanes, limitées à certains produits et subordonnées à l'accomplissement de certaines conditions.

Dès lors, il est clair que le projet suisse, qui donne des *garanties* quant à l'importation en franchise de la production agricole et industrielle zonienne, est, contrairement à ce que soutient notre Partie adverse, infiniment plus libéral, plus avantageux que les dispositions de la législation autonome. Et, encore une fois, ces dispositions elles-mêmes restent en vigueur.

• * * *

Cela dit, je dois encore répondre brièvement à une autre critique que nous adresse le Gouvernement français.

Le Gouvernement français croit pouvoir reprocher au projet suisse de ne stipuler « aucune facilité » — c'est ainsi que la Réponse française s'exprime à la page 1593 — pour les commerçants zoniens, grossistes ou détaillants.

A ce sujet, je dois rappeler tout d'abord que la Suisse a droit aux zones, c'est-à-dire à l'existence de territoires qui, dans les limites tracées par les stipulations de 1815 et 1816, lui sont ouverts spécialement au point de vue économique.

D'autre part, la Suisse accepte, par les articles 4 et 5 de son projet, l'entrée sur son territoire, en franchise de droits et taxes quelconques, de toute la production zonienne agricole et industrielle, telle qu'elle est définie dans lesdits articles. Le Gouvernement fédéral ouvre donc tout le territoire de la Confédération à la production zonienne.

En quoi le commerce zonien pourrait-il souffrir du régime ainsi proposé par la Suisse ? Il est difficile de le voir. En effet, les négociants zoniens qui feraient le commerce de produits naturels originaires des zones franches et de produits fabriqués ou manufacturés par des établissements en exploitation dans les zones franches, pourraient, en vertu des dispositions de notre projet, introduire ces produits en Suisse en franchise de droits et de taxes quelconques.

D'autre part, ceux qui, à l'intérieur des zones, font le commerce de produits agricoles ne risquent pas d'être concurrencés par des produits agricoles suisses ; car il n'entre dans les zones pour ainsi dire pas de produits agricoles suisses pouvant faire concurrence à l'agriculture zonienne. Ce sont, au contraire.

les produits agricoles zoniens qui concurrencent les produits agricoles suisses sur le marché suisse, pour cette raison bien simple que le prix de revient des produits agricoles suisses est plus élevé que celui des produits agricoles zoniens, lesquels bénéficient en outre, d'après notre projet, de la franchise complète à l'entrée en Suisse.

Constatons ensuite qu'il n'y a pour ainsi dire pas de grossistes dans le Pays de Gex. M. Grosfillex, maire de Gex, a même parlé, le 21 septembre 1930, de « l'absence de grossistes dans le Pays de Gex » (*Le Petit Gessien*, du 2 octobre 1930).

Quant à la zone sarde, elle aussi a un caractère essentiellement agricole. Ce caractère s'accroîtra encore par le fait que, d'après le projet suisse, l'agglomération d'Annemasse sera laissée en dehors de la petite zone sarde.

De tout cela, le Gouvernement français s'est si bien rendu compte que, lors de la négociation de la Convention du 7 août 1921, il n'a fait aucune demande en ce qui concerne l'admission en franchise, par la Suisse, d'articles de commerce non originaires des zones. On ne voit du reste guère selon quel critère des crédits d'importation pourraient être fixés pour les articles de commerce non originaires des zones.

Quant aux détaillants zoniens, ils exercent une activité essentiellement locale. Ils vendent dans les zones. Et leurs ventes dépendront évidemment de la prospérité de la très grande majorité de la population des zones, c'est-à-dire des agriculteurs. Or, cette prospérité des agriculteurs dépend elle-même de l'ouverture du marché genevois en franchise aux produits agricoles des zones — ouverture qui est, à son tour, la conséquence du maintien des zones. Les détaillants zoniens souffriront d'autant moins du régime proposé par le Gouvernement suisse qu'ils pourront importer eux-mêmes en franchise de droits, sous le régime des zones, les articles qu'ils feraient venir de l'étranger.

Il est donc — je le répète — difficile de voir ce que les commerçants des zones pourraient avoir à perdre au maintien des zones.

D'ailleurs, il ne faut pas oublier — comme le fait notre Partie adverse — que si la Suisse a un droit aux zones franches, la France n'a aucun droit à une « zone franche de Genève ».

* * *

Quant à la durée du régime proposé, le projet suisse est très clair. D'après ses articles 1 et 2, les zones du Pays de Gex et de la Haute-Savoie subsistent, notamment quant à leur durée, telles qu'elles ont existé jusqu'à présent. Elles ne sont, pas plus que jusqu'ici, limitées dans le temps. Par contre, les crédits d'importation prévus par le projet suisse

seront, s'il y a lieu, soumis à revision, en règle générale, tous les dix ans. De même, les mesures de contrôle propres à empêcher les fraudes à l'importation en franchise en Suisse pourront être révisées de temps en temps par la commission franco-suisse prévue au chiffre II de l'annexe à notre projet.

En d'autres termes, l'institution des zones comme telle reste ce qu'elle est, c'est-à-dire permanente. En revanche, les mesures d'exécution de l'article 435, alinéa 2, que je viens d'indiquer, seront sujettes à revision.

C'est là une conséquence naturelle de la conception qui, au cours de ce procès, a toujours été celle du Gouvernement fédéral : à savoir que la Suisse n'a pas renoncé à l'institution des zones elle-même, mais qu'elle a seulement, par sa note du 5 mai 1919, accepté l'adaptation de cette institution aux circonstances actuelles, son adaptation par un règlement, mieux approprié aux circonstances actuelles, des modalités des échanges entre les régions intéressées.

Or, les traités de 1815 et 1816 n'ont soumis l'institution des zones à aucune limitation dans le temps. Les zones elles-mêmes doivent donc, si notre thèse est fondée, subsister avec le même caractère. D'après les traités qui les ont instituées, les zones doivent, en effet, être et rester permanentes, comme les frontières politiques de la Suisse dont elles forment une modalité et un complément. Par là apparaît une fois de plus le caractère territorial et réel des zones franches.

Si, en 1815 et 1816, les zones n'avaient été considérées que comme un simple arrangement frontalier, indépendant du statut territorial alors fixé pour la Suisse et pour la France (ou pour la Sardaigne), il serait vraiment difficile de comprendre que les traités n'eussent fait aucune allusion à une revision future et éventuelle de ce régime. Cela s'explique fort bien, en revanche, dans l'hypothèse qui est la nôtre, c'est-à-dire si les traités ont voulu instituer ainsi, en faveur de la Suisse, un droit semblable à celui qu'elle possède sur son territoire : un droit territorial et réel, donc un droit définitif et d'une durée illimitée comme le sont nécessairement les droits réels.

* * *

Et c'est bien là ce qu'ont voulu les auteurs des traités de 1815 et de 1816.

La ligne des douanes devait être reportée au delà des zones, comme la frontière politique l'était en deçà, définitivement et inconditionnellement. Un arrangement territorial qui n'aurait pas ce caractère serait contradictoire, puisque, avec un statut territorial soumis à condition, l'État lui-même, dont le territoire est un élément essentiel, n'existerait en principe que *sub conditione*.

Le Gouvernement français, au contraire, fait du règlement à établir un simple régime frontalier et conventionnel et il fixe à quinze ans — c'est ce qu'il propose — la durée de ce régime. Il faudrait donc, passé ce délai, un nouvel accord pour maintenir le régime prévu par le projet français. Mais aucune des Parties ne pourra imposer à l'autre ce maintien, alors qu'il est pourtant certain que, dans quinze ans comme aujourd'hui, un régime d'échanges spécial sera seul conforme à l'intérêt des régions en cause. Cela encore est bien loin de parler en faveur de la thèse française.

Si, vraiment, tout le procès engagé devant la Cour ne devait aboutir, en définitive, qu'à un règlement frontalier qui serait à refaire dans quinze ans — et que la France aurait alors le droit absolu de refuser de refaire —, ne serait-il pas évident qu'il y a disproportion entre l'effet utile de l'instance et l'effort déployé par les deux Gouvernements en cause, ainsi que par la Cour ?

* * *

Le Gouvernement français soutient encore qu'en proposant de donner à la zone sarde la délimitation qu'indique l'alinéa 2 de notre projet, le Conseil fédéral abandonnerait la position qu'il a prise dans sa note du 5 mai 1919, dans laquelle il a déclaré que, « dans la pensée du Conseil fédéral, il s'agirait, non pas de modifier la structure douanière des zones telle qu'elle a été instituée par les anciens traités, mais uniquement de régler, d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles, les modalités des échanges entre les régions intéressées ». Mais, en réalité, le Gouvernement suisse n'abandonne nullement cette position. Par sa note du 5 mai 1919, le Conseil fédéral a entendu sauvegarder quoi ? Le droit de la Suisse aux zones franches, dont la structure est déterminée par les traités de 1815 et de 1816.

Le Conseil fédéral a, en effet, déclaré également, dans la même note, que son adhésion à la rédaction de l'article 435, alinéa 2, ne pouvait signifier qu'il « se rallierait à la suppression » de l'institution même des zones franches. Et la Cour, dans son ordonnance du 19 août 1929, a dit que « l'article 435 du Traité de Versailles n'est opposable à la Suisse, qui n'est pas partie à ce Traité, que dans la mesure où elle l'a elle-même accepté, et que cette mesure est déterminée par la note du Conseil fédéral suisse du 5 mai 1919 ».

Le Conseil fédéral maintient entièrement la position qu'il a prise ainsi en 1919. Il entend sauvegarder l'institution même des zones franches. Mais, faisant plus que ce à quoi il s'était engagé le 5 mai 1919, il accepte en outre, par l'article 2 de son projet, que la Cour apporte, à la délimitation inté-

rieure de la zone sarde, un certain nombre de précisions ou de modifications qui, quoi qu'en dise notre Partie adverse, sont bien de nature à adapter aux circonstances actuelles la zone franche instituée par l'article 3 du Traité de Turin de 1816.

Il importe cependant, à cet égard, de ne pas perdre de vue que, si notre thèse est fondée, ce sont là des concessions que le Gouvernement suisse fait volontairement en ce qui concerne non pas la substance, mais les modalités de l'exercice de son droit, pour faciliter l'application à l'avenir des anciennes stipulations relatives à la zone sarde.

A l'étude que le Gouvernement suisse a faite sur ce point, le Gouvernement français n'apporte aucune contribution positive. Il se borne à une critique négative du tracé proposé par le Gouvernement suisse, en oubliant toujours que la Suisse a un droit aux zones franches et qu'elle ne peut, aux termes de l'article 435 que la Cour a maintenant à exécuter, en être privée sans son assentiment. Le Gouvernement suisse ne peut donc que maintenir les dispositions contenues notamment dans l'article 2 de son projet.

* * *

Je ne reviens pas sur les questions de circulation, dont le projet français ne dit rien, et que les articles 11 et 12 de notre projet règlent, au contraire, dans un esprit libéral.

J'ai dit, dans la première partie de ma plaidoirie, pourquoi la Cour est compétente pour insérer, dans le règlement à établir, des dispositions de cette nature.

Je ne reviens pas non plus sur la clause compromissoire de l'article 13 du projet suisse — clause nécessaire à nos yeux, étant donné la nature et l'importance du règlement à établir, et clause dont le compromis permet à la Cour de faire un élément de ce règlement.

Je ne reviens pas davantage sur la question de Saint-Gingolph, à laquelle le projet français, en réalité, ne donne aucune solution.

Je constate seulement qu'en définitive, maintenir les zones franches tout en les adaptant aux circonstances actuelles, conformément au projet suisse, ce sera, en réalité, régler, d'une manière aussi satisfaisante que cela est humainement possible, un problème auquel, en revanche, ainsi que le prouve le projet français, la suppression des zones franches ne permet pas de donner une solution acceptable.

D'autre part, maintenir les zones franches, ce sera se conformer au compromis et à la première ordonnance rendue par la Cour; ce sera surtout revenir au droit, dont la Cour a la très haute mission d'assurer le respect dans les relations

internationales et pour lequel, depuis 1923, la Suisse a fait de sérieux sacrifices.

En ce qui concerne le régime à instituer pour assurer l'exécution de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, nous avons donc conclu à ce qu'il plaise à la Cour « régler conformément au projet présenté par le Gouvernement suisse et en ayant égard à la disposition du second alinéa de l'article 2 du compromis du 30 octobre 1924, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles ».

Mon confrère vous a expliqué pourquoi le Gouvernement français, au contraire, n'a pas pris de conclusions proprement dites sur ce point.

Mon confrère vous a dit aussi qu'en ce qui concerne le transport sur place d'une délégation de la Cour, tel qu'il est prévu à l'article 4, alinéa 2, du compromis, le Gouvernement français laisse la Cour juge de l'opportunité d'un transport sur les lieux d'une délégation de la Cour.

Je m'empresse de dire que le Gouvernement suisse, lui aussi, s'en remet entièrement à toute décision que la Cour croirait devoir prendre à cet égard.

Nous avons estimé, tout d'abord, que ce transport sur place pourrait avoir lieu, soit en même temps qu'une expertise éventuelle, soit même antérieurement à cette expertise. Cependant, après nouvelle étude de la question, nous en sommes arrivés à penser que, si la Cour estime devoir ordonner une expertise, c'est plutôt après l'expertise que le transport sur place d'une délégation de la Cour pourra être le plus utile, le plus fructueux.

Tout bien considéré, il nous semble en effet que si une expertise est ordonnée par la Cour, c'est une fois la Cour en possession des données fournies par les experts et après examen de ces données par les Parties qu'il sera possible de préciser le mieux l'objet d'un transport sur place éventuel d'une délégation de la Cour, de manière à « faciliter », comme le dit le compromis, le règlement à établir par la Cour. C'est à ce moment — nous semble-t-il aujourd'hui — qu'on pourra le mieux se rendre compte des questions qu'il y aurait lieu, pour « faciliter ledit règlement », de faire encore élucider, par l'audition de tous intéressés ou par les enquêtes sur les lieux que prévoit l'article 4, alinéa 2, du compromis.

Nous prions seulement la Cour de bien vouloir nous réserver, s'il y a lieu, la faculté de prendre ultérieurement, après le dépôt du rapport des experts que la Cour croirait devoir nommer, des conclusions à cet égard.

Mais il va de soi que si la Cour estimait utile d'ordonner, dès maintenant, un transport sur place d'une délégation de la Cour, le Gouvernement suisse serait entièrement à la disposi-

tion de la Cour pour faciliter à cette délégation l'accomplissement de sa mission, dans toute la mesure où cela peut dépendre du Conseil fédéral.

* * *

Un mot encore, et j'aurai terminé mon exposé.

L'agent du Gouvernement français a déposé sur le bureau de la Cour, samedi dernier, un volume de documents qui confirment les indications données dans la note au bas de la page 1954 de notre Réponse.

Il est significatif, en particulier, que ces résolutions adoptées par les conseils municipaux des zones sarde et gessienne, non seulement soient exprimées selon deux formules identiques — une pour le Pays de Gex, l'autre pour la zone sarde —, mais, en outre, qu'elles soient écrites sur des formulaires préparés à l'avance et dont on s'est borné à remplir les blancs.

Je me permets, d'autre part, d'attirer l'attention de la Cour sur les considérants du vœu que le Conseil général de la Haute-Savoie a voté dans sa séance de mai 1930. Il est dit dans ces considérants que la prospérité (dont vous savez, Messieurs, qu'en réalité l'agriculture des zones jouit en raison des facilités douanières que la Suisse lui a accordées et que la Suisse a bénévolement maintenues après le 10 novembre 1923) proviendrait de ce que « le Gouvernement français s'est largement inspiré des intérêts agricoles de cette région ». Les mêmes considérants veulent bien ajouter « qu'il apparaît nettement que le Gouvernement français ne soulève aucune difficulté pour faciliter les échanges des produits agricoles avec le canton de Genève ».

Je dois également relever une phrase du même document qu'il me paraît impossible de passer sous silence. Il s'agit d'une « protestation contre les pétitions que l'on cherche à faire signer » — dans la zone, je pense — « à l'instigation d'agents étrangers ». Sont-ce des agents suisses qui sont ici visés ? Et est-il besoin de répéter que jamais, sous aucune forme, des agents du Gouvernement suisse ou agissant à l'instigation de ce Gouvernement n'ont cherché à solliciter l'opinion de la population des zones ?

Vous remarquerez encore que, des vingt-huit documents présentés comme des « vœux des conseils municipaux de la zone sarde », quinze émanent de communes qui ne font que partiellement partie de la zone sarde, ou qui n'en font même pas partie du tout.

L'un de ces documents émane du conseil municipal d'Ésery, charmant village situé à 2 kilomètres à l'est du Viais, c'est-à-dire tout à fait en dehors de la zone sarde. Ce document est intéressant. Il déclare : « Attendu que la commune

d'Ésery exporte chaque année à Genève une quantité très importante de fruits, ... qu'il y a donc un intérêt réel à ce que ladite commune soit comprise dans celles qui bénéficieront du nouveau régime de franchises », la commune d'Ésery (qui, encore une fois, ne fait même pas partie de la zone sarde) « décide que le cordon douanier français doit être maintenu à la frontière demande instamment que la commune d'Ésery soit comprise dans celles qui auront la franchise d'exportation à Genève. »

La Cour appréciera ces déclarations.

* * *

Messieurs, j'ai terminé. Mais, avant de me taire, j'ai à cœur de ne laisser subsister aucun doute sur un point essentiel à nos yeux.

D'une part, la Suisse ne s'est nullement refusée à l'adaptation du régime des zones franches aux circonstances actuelles. Par sa note du 5 mai 1919, au contraire, elle s'est déclarée prête à « régler, d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles, les modalités des échanges entre les régions intéressées ». Vous savez maintenant comment notre projet entend tenir cette promesse.

D'autre part, l'attitude de la Suisse n'est pas moins nette sur un autre point. Ainsi que mon confrère a bien voulu le reconnaître, l'attitude que la Suisse a prise en cette affaire, dès le mois de janvier 1919, n'a jamais varié jusqu'à ce jour.

La Suisse a toujours dit et elle dit encore :

Les traités de 1815 et de 1816 m'ont donné un droit aux zones franches; et ce droit, nul ne peut me l'enlever sans mon assentiment. Pas même un grand État; et surtout pas la Cour, alors que la mission de la Cour, sa mission sacrée, est de protéger le droit et non de le méconnaître.

Ce que la Suisse demande donc en définitive, c'est le respect des droits, des droits territoriaux et permanents, qui lui ont été conférés par des traités.

Ai-je mis quelque vivacité à défendre cette cause qui est celle de mon pays? S'il en a été ainsi, que mon confrère veuille bien ne rien y voir qui soit de nature à le faire douter de la gratitude que nous éprouvons à son égard pour l'esprit dans lequel il a bien voulu, si brillamment, si habilement, mais toujours avec tant de bonne grâce et une si parfaite courtoisie, présenter à la Cour la thèse française.

3.

OBSERVATIONS DE M. LE PROFESSEUR BASDEVANT

(représentant le Gouvernement français)

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 31 OCTOBRE 1930.

Monsieur le Président,
Messieurs de la Cour,

M. le professeur Logoz est un adversaire si redoutable, l'affaire qui vous est déferée présente pour la France une si grande importance, que je ne puis pas assumer seul la charge de vous présenter notre réplique. Après les observations que j'aurai l'honneur de vous exposer, je vous prierai de vouloir bien donner la parole à M^e Paul-Boncour pour la compléter. Pour ma part, je m'en tiendrai exclusivement à l'examen de certaines questions juridiques.

Je n'ai pas l'intention de suivre, d'ailleurs, l'agent du Gouvernement suisse dans tous les détails de l'argumentation savante et nourrie qu'il vous a présentée ; je veux m'attacher à quelques points seulement, points essentiels sur lesquels, il me semble, devra se faire vraiment la décision de la Cour.

Je suis amené, pour ne pas exagérer cette procédure orale, à passer sous silence bien des points ; il va de soi que le silence que nous gardons ainsi ne vaut pas acquiescement à tout ce qui, du côté de la Partie adverse, a été écrit ou dit, et à quoi nous n'avons pas expressément répondu ; je fais, à cet égard, une réserve correspondant à celle qu'a faite aux mêmes fins le Gouvernement suisse, à la page 1705 de sa Réponse.

Les points sur lesquels je voudrais attirer l'attention de la Cour, sur lesquels j'entends porter ma part de réplique, auxquels je m'attacherai donc, sont les suivants :

M. l'agent du Gouvernement suisse a soutenu devant vous, en premier lieu et principalement, que la question actuellement soumise à votre examen — la question de savoir quel sera le contenu du régime des territoires visés par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles — devait se résoudre à la lumière de l'interprétation de cet article 435, alinéa 2, que vous avez donnée dans la précédente phase de la procédure.

Il a dit et répété que, par cette interprétation, la question de principe — ce sont ses termes mêmes — était résolue ; qu'ainsi se trouve posée la base de votre arrêt futur touchant le régime des territoires dont il s'agit, et que cette base est le maintien de l'institution des zones franches.

Vous n'auriez, selon lui, — et c'est là encore une formule par lui répétée, formule qui, plus encore, apparaissait dans les

pièces de procédure écrite, — vous n'auriez, selon lui, qu'à adapter le régime des zones franches aux circonstances actuelles.

A titre subsidiaire, l'agent du Gouvernement suisse a soutenu que le Gouvernement français serait irrecevable à vous demander de dire que les stipulations anciennes instituant les zones franches doivent être écartées, comme motif de votre décision, qu'elles doivent être ainsi écartées en raison du changement des circonstances. Le Gouvernement français, selon l'agent suisse, serait irrecevable ou mal fondé pour divers motifs de droit tenant à la théorie de la clause *sic rebus stantibus*, subsidiairement, à la théorie des droits territoriaux, — plus subsidiairement encore au caractère tardif de la prétention française.

Ce sont ces points de droit que je voudrais reprendre devant vous — nous verrons tout à l'heure dans quelle mesure, et cette mesure est inégale —, ce sont ces points de droit que je voudrais reprendre en tant qu'il est nécessaire de les résoudre pour fixer au juste votre mission et, à ce titre, la base de votre décision.

Des deux points que j'ai indiqués tout à l'heure, le premier est particulièrement important.

Toute la thèse suisse, toute l'argumentation suisse, tout le projet suisse reposent sur cette donnée que la Suisse aurait un droit aux zones franches, — que ce droit n'a pas été abrogé par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, — que ce droit ne peut disparaître ou être diminué que par le consentement de la Suisse, — que la Cour ne peut déterminer le régime qu'elle établira qu'en maintenant intégralement les zones franches, sauf les abandons que la Suisse aurait bien voulu consentir au cours de cette procédure.

Voilà ce qui domine dans l'argumentation et dans le projet du Gouvernement fédéral ; il est permis de dire que, si cette donnée fondamentale est écartée, tout le projet suisse s'en trouve atteint, tout le projet suisse s'écroule.

Avant d'entrer dans le fond même de l'examen de cette thèse, je voudrais présenter deux remarques préliminaires qui s'y réfèrent d'ailleurs directement.

La première concerne une affirmation du Gouvernement suisse. Celui-ci estime qu'il peut se baser et baser sa thèse sur l'interprétation que vous avez donnée de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, interprétation qui se trouve énoncée dans votre ordonnance de l'an dernier : selon cette interprétation, entre la France et la Suisse, l'article 435 n'a pas abrogé et il n'a pas eu pour but de faire obligatoirement abroger les stipulations anciennes concernant les zones franches.

L'agent du Gouvernement suisse, partant de ce point, affirme que l'interprétation ainsi donnée de l'article 435, dans votre ordonnance de l'an dernier, constitue une solution dès

maintenant acquise. Il estime — il l'a dit au début de cette session et il l'a répété en plaidoirie — que la question d'interprétation débattue en la précédente phase de la plaidoirie est résolue.

Il n'a cependant pas dit, — je ne me risque pas à ajouter qu'il n'a pas osé dire; c'était cependant la seule expression qui, me semble-t-il, eût traduit intégralement sa pensée si je la comprends bien, — il n'a pas dit que cette interprétation de l'article 435, alinéa 2, que vous avez donnée l'an dernier dans les motifs de votre ordonnance, avait déjà l'autorité de la chose jugée.

Il a dit, non pas cela, mais, je le crois, pratiquement son équivalent. Eh bien, c'est ce à quoi je ne puis pas souscrire; il ne me paraît pas sérieusement contestable qu'en face de l'interprétation que vous avez fait connaître, vous conservez toute votre liberté d'appréciation, toute votre liberté de modifier, de rectifier, si vous le jugez à propos, l'interprétation par vous donnée de l'article 435, alinéa 2.

Je ne veux pas argumenter longtemps sur ce point, et me bornerai à rappeler ce qui suit: cette interprétation, vous l'avez énoncée dans une ordonnance, non pas dans un arrêt. Or, vous avez pris soin de dire, à la page 13 de cette ordonnance, — et c'est d'autant plus remarquable que cela n'était pas nécessaire pour fixer un délai, — vous avez pris soin de dire, de rappeler aux Parties de quelle autorité sont investies vos ordonnances: « Considérant », est-il dit à la page 13, « que, à la différence des arrêts visés par l'article 58 du Statut, auquel se réfère l'article 2, alinéa premier, du compromis, les ordonnances rendues par la Cour, bien qu'étant, en règle générale, lues en audience publique, les agents dûment prévenus, ne décident pas avec force « obligatoire » (article 59 du Statut) et avec effet « définitif » (article 60 du Statut) le différend que les Parties ont porté devant la Cour... »

Voilà un premier motif de penser que l'interprétation par vous donnée n'a pas, jusqu'ici, l'autorité de la chose jugée.

Et puis, cette interprétation, où se trouve-t-elle dans l'ordonnance? Dans le dispositif? Non, le dispositif fixe un délai; elle se trouve dans les motifs: les motifs ont-ils autorité de chose jugée?

J'ouvre l'avis que vous avez donné dans l'affaire du service postal polonais à Dantzig, pages 29 et 30 (Avis n° 11):

« Il est certain », avez-vous dit, « que les motifs contenus dans une décision, tout au moins dans la mesure où ils dépassent la portée du dispositif, n'ont pas force obligatoire entre les Parties intéressées. »

Nous avons rappelé dans nos Observations, page 467, ce caractère de votre interprétation, et nous avons dit, nous

basant sur les motifs que je viens de rappeler et non pas sur des motifs qui nous fussent en quelque sorte propres, que cette interprétation ne vous liait pas, n'avait pas l'autorité de chose jugée, que vous pouviez réexaminer l'affaire si cela vous paraissait à propos.

Sauf erreur de ma part, ce point n'avait pas été contesté dans la Réponse suisse.

Or, un fait nouveau est venu confirmer les vues que je vous expose en ce moment.

Au début de cette session, à la suite du changement survenu dans la composition de la Cour, vous avez repris la procédure au point où elle en était restée, mais vous ne l'avez fait qu'après avoir pris le consentement des Parties. Si ce consentement n'avait pas été donné, la procédure aurait dû être reprise tout entière. L'ordonnance de 1929 serait ainsi devenue, incontestablement, caduque : il est tout de même difficile d'admettre que c'est le consentement, à ce moment-là donné par les agents à la continuation de la procédure, qui aurait conféré à cette ordonnance l'autorité de la chose jugée.

Sans doute, l'agent suisse n'a pas dit que telles soient les choses ; il a affirmé, avec force mais sans preuve, que la conception selon laquelle la Cour peut revenir sur le délibéré communiqué l'an dernier aux Parties était en contradiction avec le texte même du compromis. Il a invoqué, les relevant dans le compromis, les expressions : « fin du délibéré » (qui se trouve dans l'article premier), « résultat du délibéré » (qui se trouve dans les lettres jointes au compromis).

Je ne vois pas du tout que ces termes impliquent une contradiction entre ce qu'ils disent et la vue selon laquelle votre ordonnance de l'an dernier n'a pas l'autorité de la chose jugée.

Je ne vois pas non plus que ces termes, auxquels s'est référé l'agent du Gouvernement suisse, aient pour objet de fixer l'autorité attachée au résultat de votre délibéré lorsqu'il a été communiqué aux Parties.

Si, d'ailleurs, les termes du compromis et des lettres jointes avaient pour objet de fixer l'autorité juridique, l'autorité irréfragable du délibéré que vous avez communiqué l'an dernier, je n'aurais pas d'hésitation à dire qu'ils sont inopérants.

Fixer l'autorité de vos décisions, fixer l'autorité de vos ordonnances et des motifs de celles-ci, cela est du ressort de votre Statut, éventuellement, de votre Règlement, — également, des principes du droit, — cela n'est pas du ressort du compromis ; et l'agent du Gouvernement suisse doit savoir qu'il y a des dispositions de votre Statut contre lesquelles les clauses des compromis ne sauraient prévaloir.

Aussi bien, l'agent du Gouvernement suisse paraît avoir été quelque peu embarrassé lorsqu'il a cherché à définir, en des termes qui fussent en harmonie avec sa thèse, la nature juridique de la déclaration que vous avez faite touchant l'interprétation de l'article 435 dans votre ordonnance.

Il a dit lui-même qu'il « n'est pas très facile de définir cette nature juridique » ; et il a tenté, timidement, de rapprocher votre œuvre de l'an dernier des avis consultatifs.

Je ne chercherai pas à le suivre sur ce terrain, cela me paraît complètement inutile, et son effort me paraît vain. Il me semble n'être pas sérieusement contestable que l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, que vous avez donnée entre la France et la Suisse, n'a pas encore, jusqu'à ce jour, l'autorité de la chose jugée. L'autorité de la chose jugée n'apparaîtra qu'avec l'arrêt que vous aurez prochainement à rendre, à la suite de la présente procédure, arrêt qui devra porter, à la fois, sur la première et sur la seconde question à vous déférées par le compromis.

Vous avez donc, vous conservez toute liberté quant à la solution à donner sur la première question, quant à l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, entre la France et la Suisse. Il vous appartient de considérer cette question, d'introduire des modifications ou des rectifications qui vous seraient inspirées par un nouvel examen en Chambre du Conseil ; si même vous maintenez votre interprétation, il vous appartient d'apprécier les motifs sur lesquels vous vous êtes appuyés l'an dernier, de déterminer s'ils doivent être maintenus ou rectifiés, par exemple pour éviter quelque interprétation hasardeuse que vous auriez découverte dans les écritures ou plaidoiries présentées cette année, ou bien pour éviter le risque de préjuger telle question qui ne vous était pas directement soumise, — la seule que vous ayez à trancher étant celle de savoir quel est l'effet, entre la France et la Suisse, de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, au regard des stipulations anciennes concernant les zones franches.

Je dis tout cela non pas dans la pensée de m'engager dans la discussion qui s'est déroulée devant vous, l'an dernier, touchant l'article 435, mais tout d'abord pour que nous voyions nettement où nous en sommes, au point de vue juridique, dans cette controverse, dans le débat que vous aurez ici à trancher sur la seconde question ; et je dis tout cela aussi parce que je souhaite que votre arrêt définitif, sur le point à l'égard duquel vous avez déjà prononcé l'an dernier par les considérants de votre ordonnance, soit si bien élaboré, si judicieux et si prudent, qu'il puisse promptement obtenir, non seulement la soumission due à un arrêt de justice, mais aussi l'adhésion entière, sincère, sans réticence, de

la Partie perdante elle-même. Je n'en dirai pas davantage sur cet aspect de votre tâche.

J'ai énoncé que j'avais deux observations préliminaires à présenter ; voici maintenant la seconde : l'agent du Gouvernement suisse, dans ses écritures, puis en plaidoirie, a manifesté, si je puis dire, quelque désagrément à nous voir employer, pour désigner la mission actuelle de la Cour, cette expression : La Cour doit actuellement fixer le régime nouveau des territoires visés à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

Régime nouveau : telle est l'expression qui lui a déplu, expression qu'il dit être une formule française et dont il ajoute que cette formule est « plus que tendancieuse ».

Je voudrais, bien sincèrement, tranquilliser mon savant collègue et ami qui soutient avec tant de talent la thèse du Gouvernement fédéral ; je voudrais lui dire qu'en employant cette expression, nous n'avons pas voulu juger, en quelque sorte par avance, le procès. Je pourrais lui faire remarquer que, quel que soit le contenu du régime que vous établirez, ce régime sera nouveau, au moins par quelques points, et que cela suffirait à justifier l'expression. Je voudrais ajouter encore, toujours pour le tranquilliser, que de notre côté, nous avons aussi employé une autre expression, à titre d'expression commode : nous avons, pour désigner le territoire visé à l'article 435, alinéa 2, employé couramment le terme de zones, et je l'emploierai dans cette réplique, — alors que, cependant, nous plaçons pour que ces territoires ne soient plus constitués en zones franches.

Je pense que, dans tout cela, le Gouvernement suisse pourrait trouver quelque apaisement.

Mais, en toute vérité, puisqu'il a soulevé la question, je ne puis pas m'en tenir là. J'ajoute que cette expression « régime nouveau » n'est pas due à l'ingéniosité française. Ouvrons le compromis, — c'est notre guide : l'article premier, alinéa 2, du compromis emploie l'expression « le régime nouveau » pour désigner l'objet de l'accord qui sera conclu, suivant ses espérances, entre la France et la Suisse, en vertu de l'article 435, alinéa 2.

L'article premier, alinéa 2, du compromis dispose que la Cour devra impartir « aux deux Parties un délai convenable pour régler entre elles le *nouveau régime* desdits territoires ainsi qu'il est prévu dans l'article 435, alinéa 2 », du Traité de Versailles. On trouve ici l'expression que nous examinons, et cette expression est liée à une référence à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

D'autre part, l'article 2, alinéa premier, du compromis, qui vise le cas où un accord ne serait pas conclu, décide que la

Cour devra, dans cette hypothèse, « régler pour la durée qu'il lui appartiendra de déterminer ... l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles ».

Il n'est pas douteux que ce texte vise l'établissement du régime qui sera désormais en vigueur dans les territoires considérés.

Or, le texte contient lui aussi, pour indiquer ce qu'aura à faire ainsi la Cour, une référence à l'alinéa 2 de l'article 435. Si l'on rapproche l'article premier, alinéa 2, de l'article 2, alinéa premier, on constate que tous les deux visent, avec des modes d'accomplissement différents, une chose identique ; ici et là, il faut procéder à ce qui est prévu, à ce qui est prescrit par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

L'un et l'autre visent donc la même besogne accomplie par des moyens différents, ici par un accord et là par un arrêt. Alors, quand je trouve le qualificatif « régime nouveau » à propos de ce que l'accord devra viser, il est bien légitime de transporter cette expression au cas où l'exécution de l'article 435, alinéa 2, est faite non par un accord mais par la Cour ; il y a similitude de part et d'autre résultant du texte, et cela justifie l'expression « régime nouveau » que le Gouvernement suisse trouve avec déplaisir dans nos écritures ou dans nos plaidoiries.

De ce terme « régime nouveau », on pourrait déduire que le contenu de ce régime ne doit aucunement être déterminé par le contenu du régime ancien. C'est évidemment ce qui inquiète le Gouvernement suisse dans l'emploi de cette expression. Du moins, qu'il reconnaisse que nous n'avons pas fait état de cet argument. La Cour appréciera la force qu'il peut avoir ; pour ma part, je me borne à constater, sans plus, qu'il confirme l'interprétation que, par ailleurs, nous donnons du compromis touchant les larges pouvoirs conférés à la Cour, et c'est au sujet de cette interprétation que je vais maintenant rencontrer l'argumentation de la Partie adverse.

J'aborde maintenant l'objet essentiel de ma réplique, à savoir la thèse suisse concernant la mission qui vous est dévolue par le compromis en la présente phase de la procédure.

Dans la première phase, vous avez eu à déterminer l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, à fixer l'effet de ce texte avec ses annexes entre la France et la Suisse. Qu'avez-vous à faire au juste actuellement ? C'est la question à laquelle l'agent suisse répond en un sens que je dois examiner.

Dès le début de sa plaidoirie, l'agent du Gouvernement suisse a dit — je crois répéter sa formule exactement — : « Vous avez à exécuter l'article 435, alinéa 2, après l'avoir interprété. » Sa thèse, si je la développe un peu plus, tout en la résumant,

— et je pense le faire d'une façon exacte, — est la suivante : les traités de 1815-1816 ont conféré à la Suisse un droit aux zones franches ; l'article 435, alinéa 2, selon l'interprétation donnée l'an dernier, n'a pas abrogé ces stipulations anciennes et il n'a pas pour but de les faire obligatoirement abroger ; aujourd'hui, la Cour doit tirer de cette interprétation le principe du règlement à établir, en d'autres termes, consacrer dans ce règlement l'institution de zones franches sous les seules dérogations que la Suisse aura bien voulu consentir au cours de la présente procédure.

Telle est la thèse. Elle conduit à cette formule que votre mission serait « d'adapter le régime des zones aux circonstances actuelles », expression que l'on trouve fréquemment dans les écritures suisses mais que vous ne rencontrerez nulle part dans les textes faisant droit entre la France et la Suisse, ni dans l'article 435, ni dans le compromis.

L'analyse très brève que j'ai donnée de cette thèse y fait apparaître tout de suite une fissure possible, — je ne dis pas plus pour le moment, — fissure qui, si elle est réelle, entraînerait la caducité : il faudra se demander si la Cour n'a pas reçu du compromis, lequel fait droit entre la France et la Suisse, ayant été signé et ratifié par les deux États, le pouvoir de disposer des zones, de les maintenir ou de les supprimer. C'est un point que j'examinerai. Mais avant cela, il me faut relever l'importance capitale de cette thèse suisse.

Cette thèse, elle donne à la plaidoirie que vous avez entendue ces jours derniers une admirable unité, je tiens à lui rendre cet hommage. Le droit de la Suisse est la clef de voûte de tout le système, la clef de voûte du projet suisse ainsi que de l'argumentation présentée à son appui.

C'est le droit de la Suisse qui est invoqué pour justifier le recul du cordon douanier français et, d'une manière plus générale, le tracé qui serait imposé au cordon douanier français ; c'est par une concession bénévole qu'on explique la mise d'Annemasse hors de la zone franche. Dans ce projet, tout ou presque tout, — parce qu'il y a tout de même quelques ombres au tableau et quelques contradictions qui s'insinuent çà et là, — tout ou presque tout, mais enfin l'essentiel assurément, s'explique soit par le droit de la Suisse, soit par une concession volontaire de la Suisse ; la Cour n'aurait qu'à proclamer et à consacrer le droit de la Suisse, à constater et à consacrer les concessions volontairement faites par la Suisse, soit sous forme d'abandon partiel de telle ou telle portion de la zone franche, soit sous forme de franchises accordées aux produits zoniens à leur importation à Genève ; la Cour — et l'agent suisse vous l'a dit d'une façon très catégorique — ne pourrait pas aller plus loin que ce que la Suisse consent à abandonner de son droit, plus loin que les franchises offertes

par la Suisse. La Cour aurait la haute mission de consacrer par un arrêt ce que la Suisse veut bien accorder ; on va même jusqu'à dire nettement, clairement, que les franchises qui sont proposées pour les produits français à leur importation en Suisse seraient retirées dans le cas où la Cour s'aviserait de ne point baser son règlement sur le maintien du droit de la Suisse aux zones franches.

C'est aussi le droit de la Suisse qui sert de ligne de défense lorsque, dans l'examen des réalités économiques et des circonstances actuelles auquel l'agent du Gouvernement suisse a bien voulu procéder, il se sent vraiment serré de trop près par notre argumentation.

Voici quelques exemples choisis au hasard ; il est très facile d'en trouver d'autres.

Le projet suisse propose un système qui ouvrirait les petites zones à toutes les importations venues du dehors, tandis que les ventes que les gens des zones voudraient faire à l'extérieur se heurteraient immédiatement, c'est-à-dire au bout de 2, 4, 5, 7 ou 8 kilomètres au grand maximum, quelquefois beaucoup moins, soit au cordon douanier suisse, soit au cordon douanier français, en sorte que ce projet suisse refuse aux petites zones, à ce petit territoire qui ne peut pas avoir une vie économique propre et indépendante, un marché entièrement ouvert sans droits ni formalités ; ce petit territoire n'en trouverait aucun, tandis que Genève a le marché librement ouvert sans droits ni formalités que lui offre l'ensemble de la Confédération, et que, si les zones franches sont supprimées, les anciens territoires zoniens auront le marché librement ouvert que leur offrira le territoire français, là aussi sans ligne douanière, sans formalités ni droits. Lorsque nous nous étonnons de cette iniquité, on nous répond : le droit de la Suisse.

Comment justifier cette autre conséquence du projet suisse que Genève pourra tout introduire sans droits ni formalités dans les zones, tandis que le producteur ou le commerçant zonien ne pourra importer à Genève qu'en quantité limitée, déterminée par avance et toujours moyennant des formalités ? Comment justifier cette inégalité ? On répond : le droit de la Suisse.

Comment justifier qu'après toutes les considérations qui ont été si amplement développées dans les phases antérieures de la procédure sur la cuvette de Genève, sur les exigences de la topographie, sur la solidarité entre la ville et la campagne dans cette région, sur Genève, marché naturel des zones, sur les zones qui constituent le verger et le potager de la ville, sur les quarante routes qui convergent vers Genève, sur les automobiles et les bicyclettes qui y circulent, — comment justifier qu'après tout cela on écarte le cordon douanier

français comme gênant et incompatible avec les exigences de la topographie et les considérations auxquelles je viens de faire allusion, mais que l'on conserve soigneusement le cordon douanier suisse? Je sais bien qu'ici on cherche à dire que les douaniers français seront beaucoup mieux installés un peu plus loin, qu'ils auront des lignes beaucoup plus faciles à garder que celle que leur offrirait la frontière politique; mais, tout de même, les douaniers suisses s'accommodent très bien de la frontière politique pour accomplir leur mission. Alors, comment justifier cela? On répond encore: le droit de la Suisse.

Comment justifier un système qui, par l'institution de la zone franche, obligerait la circulation entre Thonon, ville française, et Bellegarde, ville française, par territoire français, à traverser la douane française quatre fois? Comment justifier un système qui, pour la circulation entre Genève et Lyon, par exemple, scinderait le contrôle français en un contrôle de police, qui se ferait à la frontière, et le contrôle douanier qui s'effectuerait plus loin à Bellegarde? On répond encore: le droit de la Suisse.

Vous voyez par ces exemples la place que tient, dans l'argumentation suisse, l'idée que l'agent suisse énonçait au début de sa plaidoirie. Le droit de la Suisse, motif déterminant de la décision à rendre par la Cour: voilà l'idée fondamentale de la plaidoirie de mon savant contradicteur.

Sans doute, il a examiné aussi les exigences des circonstances actuelles et la valeur, à ce point de vue, des projets en présence. Mais, même là, il s'est si souvent référé au droit de la Suisse que si le droit de la Suisse n'était pas retenu par la Cour comme élément déterminant pour sa décision, la plus grande partie de la plaidoirie si remarquable que vous avez entendu présenter au nom du Conseil fédéral s'écroulerait.

L'agent du Gouvernement suisse vous dit: « Vous avez précédemment interprété l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. Vous devez maintenant exécuter cet article tel que vous l'avez interprété. » C'est par ces derniers mots qu'il précise sa thèse, et ce sont ces derniers mots qui donnent corps à la controverse existant entre lui et moi. L'agent du Gouvernement suisse dit que le régime que vous avez à déterminer doit se déduire de votre décision antérieure. Cette décision antérieure porte que l'article 435, alinéa 2, n'a pas abrogé les stipulations anciennes; l'agent du Gouvernement suisse prétend que ces stipulations anciennes doivent être à la base de votre décision actuelle. Si bien que, l'autre jour, incidemment, sur un point qui mériterait peut-être d'être relevé, — ce serait facile; mais je ne veux pas tout examiner, — il vous a dit que les stipulations anciennes subsisteraient après votre décision, en particulier le Traité de Turin de 1816.

Telle est la mission que l'agent du Gouvernement suisse estime vous être assignée par l'article 2, alinéa 2, du compromis. Il y relève que vous avez à exécuter l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ; vous l'avez précédemment interprété, dit-il ; vous devez l'exécuter tel que vous l'avez interprété. Voilà la thèse suisse. Elle était déjà esquissée dans les Observations que le Conseil fédéral vous a présentées ; nous y avons répondu dans notre Réponse ; je vous renvoie aux pages 1623 à 1633 de cette Réponse écrite. Nous y avons aussi répondu en plaidoirie. Mais cette thèse a été reprise par le professeur Logoz.

Pour l'établir, l'agent du Gouvernement suisse a argumenté longuement, non pas même sur la négociation du compromis — laquelle a été verbale —, mais sur ce qui a précédé cette négociation, sur les notes diplomatiques dans lesquelles l'idée de recourir à l'arbitrage a été émise en des formules d'ailleurs passablement contradictoires. C'est sur ces notes, où chacun expose sa thèse, — et des thèses nettement opposées, — notes qui précèdent l'ouverture effective des négociations ayant conduit à l'accord dont le compromis est le résultat, qu'il s'est principalement appuyé.

Il a insisté aussi sur le préambule du compromis, puis sur l'article premier de celui-ci, lequel détermine votre mission, non pas pour ce qui est de la phase actuelle, mais pour ce qui est de la première phase de la procédure, celle dont nous nous sommes occupés l'an dernier. Il s'est attaché également à des dispositions secondaires, éparses çà et là, d'où il a cru pouvoir tirer quelques arguments.

Chose curieuse : ce n'est que très brièvement qu'il a examiné le texte qui fixe votre mission dans la phase actuelle de la procédure : l'article 2, alinéa premier, du compromis.

Et, en l'écoutant procéder ainsi, il me revenait à l'esprit un souvenir. Je me souvenais de cette affaire de la Commission européenne du Danube qui a été débattue devant vous. A ce moment, on discutait sur la portée de certain texte inscrit dans le Statut du Danube et fixant l'étendue de la compétence de la Commission européenne du Danube. D'un côté, on vous disait : « Nous avons, dans la négociation — et voici les preuves à l'appui —, entendu ce texte comme consacrant la compétence de la Commission européenne du Danube jusqu'à Galatz seulement. » Et, de l'autre côté, on répondait : « Nous avons, dans la négociation, entendu consacrer la compétence de la Commission européenne du Danube jusqu'à Braïla. » Qu'avez-vous dit ?

Vous avez dit aux plaideurs : « De quoi êtes-vous convenus ? D'un texte que je trouve inscrit dans le Statut du Danube et qui dit que la compétence de la Commission européenne du Danube aura l'étendue qu'elle avait antérieurement. Qu'est-ce

que cela veut dire? Quelle était la pratique antérieure? » Vous l'avez recherchée et vous avez ainsi motivé et établi votre décision. Vous avez pris soin à ce sujet de préciser, dans les motifs de votre Avis n° 14, la méthode à suivre pour l'interprétation des textes; je lis dans cet Avis, à la page 28, le passage que voici :

« Avant d'aborder l'analyse de l'argumentation des gouvernements intéressés, la Cour observe que le point de vue qu'elle vient de développer, quant à la portée du Statut définitif, est fondé exclusivement sur les termes dont il est fait usage ainsi que sur les faits historiques à la base de ce dernier. La Cour maintient le principe qu'elle a appliqué dans ses décisions antérieures, savoir qu'afin d'interpréter un texte suffisamment clair en lui-même, il n'y a pas lieu de tenir compte des protocoles d'une conférence qui a élaboré une convention. »

Aujourd'hui, pour l'interprétation du compromis, nous n'avons pas les protocoles d'une conférence l'ayant élaboré. La négociation a été verbale; nous avons seulement des documents antérieurs à cette négociation — voyez comme cela est plus lointain que ce qui, à ce moment, ne vous paraissait pas déterminant; et vous avez, dans votre Avis n° 14, marqué fortement qu'il fallait regarder du côté du texte. Je regarderai donc dans un instant du côté du texte; je suivrai la méthode que vous avez fixée et je chercherai à déterminer ainsi quelle est au juste la portée de l'article 2, alinéa premier, du compromis.

Pour trancher le différend qui, en ce moment, subsiste entre le Gouvernement français et le Gouvernement suisse touchant la mission actuelle de la Cour, il faut se reporter au texte qui, en la matière, fait droit, à savoir l'article 2, alinéa premier, du compromis. Je lis ce texte, tout au moins dans ce qu'il a d'important pour la présente controverse :

« A défaut de convention conclue et ratifiée par les Parties dans le délai fixé, il appartiendra à la Cour de 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. »

J'attire, pour le moment, l'attention de la Cour sur les derniers mots: « l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles ». Que faut-il entendre par là? Que comporte cette exécution?

A cet égard, les explications qu'a fournies l'agent du Gouvernement suisse à l'audience de lundi sont un peu brèves; voici ce que je lis dans la sténographie.

L'agent du Gouvernement suisse dit que la Cour doit maintenir le régime des zones franches, et, après avoir présenté toute une argumentation s'appuyant sur des éléments antérieurs à la négociation puis sur quelques dispositions du compromis, il en arrive au texte que je viens de lire, et il dit :

« C'est ce que confirme l'examen de la question de savoir ce que l'on doit entendre par l'exécution de l'article 435, alinéa 2.

« Exécuter une décision juridique, cela signifie l'appliquer. Il est évident qu'un juge serait un singulier juge s'il prétendait détruire la substance même de la disposition qu'il est chargé d'exécuter ou d'appliquer. A ce titre encore, c'est donc l'article 435, tel qu'il a été interprété par la Cour, qui doit rester à la base de la mission que la Cour est chargée d'assurer. »

Cela est un peu bref, à mon sens. Je crois qu'il faut examiner le texte de plus près, et se demander ce qu'est l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles. Cela implique que nous allons regarder ce que dit l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles. Je donne lecture de ce texte :

« Les Hautes Parties contractantes reconnaissent de même que les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles et qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler entre elles, d'un commun accord, le régime de ces territoires, dans les conditions jugées opportunes par les deux pays. »

Ce texte dit deux choses : 1° les Puissances reconnaissent que les stipulations anciennes concernant les zones franches ne correspondent plus aux circonstances actuelles ; 2° ce texte dit qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler, d'un commun accord, le régime des territoires par lui visés, dans les conditions jugées opportunes par les deux pays.

En raison de l'adhésion donnée par la Suisse à l'article 435, il y a, sur ce second point, un engagement pris par la France et par la Suisse de conclure un accord. L'engagement ainsi pris de régler le régime des territoires est évidemment susceptible d'exécution. Il n'a pas été exécuté, faute d'arriver au commun accord entre la France et la Suisse.

Lorsque l'article 2 du compromis charge la Cour de régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles, il est clair que ce texte charge la Cour de régler le régime des territoires comme le prévoit l'article 435 dans ses derniers mots ; de le régler

aux lieu et place de la France et de la Suisse qui n'ont pu se mettre d'accord.

La disposition de l'article 435, alinéa 2, portant que les stipulations anciennes ne correspondent plus aux circonstances actuelles, par sa nature même, par son contenu, ne comporte au contraire aucune exécution. Les Puissances, reconnaissant cette non-conformité, la proclament : je ne vois en face de cela aucune espèce d'exécution correspondante qui puisse être envisagée.

Bien plus : la Cour a dit, dans l'ordonnance de l'an dernier, que cette disposition, par laquelle les Puissances reconnaissent que les stipulations anciennes ne correspondent plus aux circonstances actuelles, n'a pas, entre la France et la Suisse, abrogé ces stipulations anciennes, et qu'elle n'a pas non plus pour but de les faire obligatoirement abroger. Elle a estimé que, dans les conditions où la Suisse avait donné son adhésion à cette disposition, il fallait dire que cette dernière était privée d'effet entre la France et la Suisse ; si elle est privée d'effet, quel que soit son contenu, elle ne comporte aucune exécution : on n'exécute pas ce qui n'a aucun effet.

Vous n'avez donc pas à exécuter, entre la France et la Suisse, la disposition que, l'année dernière, vous avez interprétée, parce que cette disposition n'est pas susceptible d'exécution.

Dans la prétention suisse, selon laquelle vous devez pourvoir à l'exécution de l'article 435 tel que vous l'avez interprété, il y a une vue qui, vraiment, ne résiste pas à l'analyse des textes, à leur examen minutieux auquel il convient de procéder.

La prétention suisse d'obtenir de vous l'exécution de l'article 435, tel que vous l'avez interprété, n'a pas de sens pour ce motif que la clause de cette disposition que vous avez interprétée n'est pas susceptible d'exécution.

Elle ne l'est pas, premièrement parce que par elle-même, par son contenu, par son objet, elle n'en comporte pas.

Deuxièmement, parce que vous avez dit qu'entre la France et la Suisse, cette disposition était privée d'effet : on n'exécute pas ce qui est privé d'effet.

Ainsi, quand le compromis charge la Cour de régler les questions que comporte l'exécution de l'article 435, alinéa 2, il se réfère incontestablement à l'établissement du régime des territoires ; mais il ne se réfère pas à la disposition que, l'an dernier, la Cour a eu à interpréter. Cette disposition ne comporte pas d'exécution en raison de son objet ; et elle ne peut pas comporter d'exécution entre la France et la Suisse, puisqu'elle est sans effet entre ces deux pays. A ce double titre, elle ne peut pas être considérée comme visée par le texte de l'article 2, alinéa premier, du compromis, lequel détermine

vos pouvoirs et vous dit de procéder à l'exécution de l'article 435, alinéa 2.

Votre mission, telle qu'elle vous est donnée par cette disposition, consiste à établir le régime nouveau et non pas à tirer les conséquences de l'interprétation que vous avez donnée de la première disposition de cet article.

Poussons un peu plus loin l'analyse.

Si nous le faisons, nous serons amenés à reconnaître qu'en réalité, ce que la Suisse vous demande, ce n'est pas d'exécuter la première disposition de l'article 435, alinéa 2, en même temps que vous exécuteriez la seconde; c'est d'exécuter les stipulations anciennes, les traités de 1815 et de 1816, qui ont constitué les zones franches.

La thèse suisse est en réalité la suivante: les traités de 1815 et 1816 nous donnent des droits; la Cour a estimé que ces droits n'étaient pas rendus caducs par l'article 435; elle doit, en instituant le régime nouveau, consacrer ces droits dans toute la mesure où, moi, Suisse, je n'y renonce pas.

Ce sont, en réalité, les traités de 1815 et 1816 dont la Suisse vous demande l'exécution.

Le compromis vous oblige-t-il à exécuter les traités de 1815 et 1816? Il n'en a rien dit; il ne vous a pas donné cette mission; il vous a chargés de pourvoir à l'exécution de l'article 435, alinéa 2, — j'ai montré quel sens il fallait attribuer à cette expression. Le compromis ne vous a pas demandé de pourvoir à l'exécution des traités de 1815 et 1816, et je pense que ce silence, dans l'affaire qui nous occupe, a une signification très nette.

Le compromis vous a dit de pourvoir à l'exécution de la clause que la France et la Suisse n'ont pas exécutée, faute d'un commun accord; il vous a dit de régler, aux lieu et place de la France et de la Suisse qui n'y sont pas arrivées, le régime des territoires visés par l'article 435.

A cela s'ajoutent des précisions: vous devez faire ce règlement en tenant compte des circonstances actuelles; par la combinaison des articles 2 du compromis et 435, alinéa 2, vous devez faire ce règlement dans les conditions que vous jugerez opportunes et pour la durée que vous déterminerez.

Voilà un certain nombre de précisions qui fixent les principes dont vous devez vous inspirer pour l'établissement de ce règlement; mais rien ne vous prescrit, dans l'établissement de ce régime, de vous baser sur les traités de 1815 et 1816, comme le prétend la Suisse, — rien ne lie votre libre décision à ces traités; rien non plus ne vous dit de suivre l'interprétation que vous avez donnée l'an dernier; rien ne vous dit d'en tenir compte, de vous y conformer. Il aurait été simple, pourtant, si l'on avait voulu cela, de le dire de quelque façon; or, on ne l'a pas fait, — on s'est borné à vous dire de tenir compte des

circonstances actuelles, avec les autres précisions secondaires auxquelles j'ai fait allusion.

Telle est la directive qui vous est donnée, que vous impose le compromis ; à côté de cela, il n'y a que des choses secondaires.

L'examen, l'exégèse du texte montre que celui-ci n'établit aucun lien de dépendance entre la décision que vous avez rendue l'an dernier et celle que vous aurez à rendre sur la seconde question à vous soumise à la suite de la seconde phase de la procédure. Vous avez donc un très large pouvoir d'examen, d'appréciation.

Sans doute, certaines limites vous sont imposées ; nous les avons rappelées aux pages 475 à 477 de nos Observations ; elles ont soulevé quelques objections, mais je n'ai pas le temps de tout examiner, — je maintiens l'argumentation présentée dans nos Observations.

Je dis que, dans ces limites, votre mission est de faire ce que le commun accord de la France et de la Suisse aurait pu faire ; votre mission n'est pas d'exécuter les stipulations anciennes, lesquelles, de l'avis de la France et de la Suisse, ne correspondent plus aux circonstances actuelles.

Ainsi, sur la base de cet examen du texte, la situation juridique est très simple : selon l'interprétation que vous avez donnée l'an dernier, les stipulations anciennes ne sont pas abrogées par l'article 435, et ce texte n'oblige pas la Suisse à les abroger. En vertu de l'article 435, le régime des territoires visé par lui doit être établi par le commun accord de la France et de la Suisse ; il s'agit là d'un pacte *de contrahendo*. Cette obligation assumée par la France et la Suisse de prêter la main à la conclusion de cet accord n'a pas été remplie. Y a-t-il eu faute d'un côté ou de l'autre ? Les deux Gouvernements se sont refusés à poser cette question, — laissons-la de côté.

En vertu du compromis, les deux Gouvernements vous ont remis le pouvoir de faire, dans les limites du compromis c'est entendu, ce qu'ils n'ont pu faire d'un commun accord : à savoir, établir le régime des territoires visés à l'article 435.

Par là, la Suisse, signataire du compromis, vous a confié le soin de disposer de son droit dans les conditions que vous jugeriez opportunes, en tenant compte des circonstances actuelles.

En vertu de ce *pactum de contrahendo* auquel j'ai fait allusion, de l'article 435 du Traité de Versailles et du compromis, les stipulations anciennes n'ont plus qu'une existence limitée, temporaire ; elles seront remplacées par l'accord des Puissances ou par votre arrêt, quel que soit, d'ailleurs, le contenu de l'accord ou de l'arrêt ; que celui-ci consacre un

système différent ou un système identique, ou bien un système intermédiaire.

De toute façon, les stipulations anciennes n'ont plus qu'une durée limitée, temporaire, — c'est ce que vous avez dit dans votre ordonnance, aux pages 15 et 16. Vous avez dit :

« Il est, en effet, évident que si la France et la Suisse arrivent à conclure l'accord prévu par ledit article et par l'article 2, alinéa premier, du compromis, cet accord aura pour effet d'abroger, en la forme, les anciennes stipulations, quel que soit, par ailleurs, son contenu. »

Et ce que vous avez déclaré évident pour un accord franco-suisse ne l'est pas moins pour l'arrêt que vous aurez à rendre, puisque cet arrêt, en vertu du compromis, est substitué à cet accord qui a fait défaut. Telle est la situation de droit actuelle.

Les textes qui établissent cette situation de droit impliquent que vous avez un large pouvoir de décision, lequel vous permet d'établir le régime nouveau, dans les conditions que vous jugerez opportunes, en tenant compte des circonstances actuelles et pour la durée qu'il vous appartiendra de déterminer.

Ces larges pouvoirs, nous vous les reconnaissons, alors que l'agent du Gouvernement suisse s'est employé, au contraire, à vous les contester.

Que votre mission soit de fixer ainsi le régime nouveau en pleine liberté, — bien entendu, il y a des limites, mais il est inutile d'insister sur elles en ce moment afin de ne pas compliquer la démonstration, — que votre mission soit de fixer le régime nouveau sans être liés par des stipulations anciennes qu'il s'agit précisément de remplacer, c'est ce qui résulte du texte que j'ai analysé tout à l'heure, c'est ce qu'il est facile de confirmer par d'autres arguments complémentaires, arguments tirés, soit du texte du compromis, soit des conditions dans lesquelles celui-ci a été élaboré.

Ces arguments vous ont été exposés de notre côté, soit en plaidoirie, soit dans nos Observations, auxquelles je renvoie (pp. 467-474), et dans notre Réponse (pp. 1564, 1566 et 1567, 1623-1633, 1670-1678).

Je ne veux pas reprendre tous ces arguments ; cependant, je tiens à rappeler, entre autres choses, que le compromis, dans son article 2, vous invite à régler les questions qui vous sont déferées, « en tenant compte des circonstances actuelles », et que, par la référence que fait le compromis à l'article 435, alinéa 2 *in fine*, il vous charge de rechercher les conditions du règlement qui seront, par vous, jugées opportunes.

Je veux rappeler d'autre part qu'il vous autorise à entendre les intéressés, sur la demande de l'une ou de l'autre Partie — ce qui implique que le vœu des intéressés doit être pris en considération. Il y a là des dispositions qui, toutes, signifient que le régime que vous avez à établir sera celui que vous jugerez opportun, que vous estimerez convenir le mieux, correspondre le plus exactement aux circonstances actuelles.

Je viens de faire allusion à la disposition du compromis qui vise le transport sur les lieux d'une délégation de la Cour, « aux fins de procéder à des enquêtes sur les lieux et d'entendre tous intéressés ». Vous savez qu'au mois de juillet dernier, le Gouvernement suisse avait exprimé le désir qu'une telle descente sur les lieux fût effectuée ; il désirait beaucoup qu'elle eût lieu à cette époque ; il préférerait ne pas attendre l'achèvement de la procédure écrite pour effectuer cette enquête : il présenta sa demande avec quelque insistance. Les circonstances n'ont pas permis de lui donner satisfaction alors.... mais peu importe.

Quel peut être le but d'une telle enquête ? Le texte contient cette précision qu'elle comporte l'audition de tous intéressés ; je pense que cette audition n'est pas envisagée dans ce sens que vous iriez demander à ces intéressés des consultations sur le droit international et sur l'interprétation, soit du compromis, soit de l'article 435, mais bien pour vous éclairer sur leurs vœux, sur ce qu'ils désirent. Sont-ils ou non partisans du maintien du système des zones, de l'existence de la ligne douanière française à la frontière, ou bien en retrait ? Désirent-ils des franchises douanières de part et d'autre ? C'est sur des questions de cet ordre que les intéressés peuvent vous fournir des renseignements. Le fait qu'on les interroge, qu'on leur demande de faire connaître leurs vues et leurs vœux implique, Messieurs, que vous avez à tenir compte de ces éléments dans la détermination du régime, et non pas à tenir compte du point de vue pur de droit que la Suisse croit pouvoir mettre en avant.

Sur la valeur de la thèse suisse, ces consultations des intéressés ne peuvent apporter aucun renseignement ; le fait que l'on vous demandait d'y procéder avant l'ouverture des plaidoiries, avant le débat oral, avant même les procédures écrites, est par lui-même en contradiction avec la thèse suisse actuelle.

De même en était-il de la demande d'expertise présentée par le Gouvernement suisse au mois de juillet dernier. Aujourd'hui il songe, mais à titre subsidiaire, à une expertise, — d'après les conclusions subsidiaires par lui présentées ; celle-ci ne devrait être effectuée qu'après la décision sur le fond du droit. Je ne me prononce pas sur la valeur d'une telle requête,

me bornant à signaler qu'elle est parfaitement logique dans le système du Gouvernement suisse.

Mais, au mois de juillet dernier, il demandait une expertise immédiate; quel en aurait été l'objet? Il y a, dans la lettre adressée au Greffier de la Cour par l'un des agents suisses le 24 juillet 1930, il y a, sur la nature de cette expertise, une précision qui présente un grand intérêt.

La demande suisse du 24 juillet vise « une expertise des solutions proposées par les Parties, pour le règlement du régime des territoires visés à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ». Qu'est-ce à dire? Cela ne peut signifier que ceci: c'est que l'on demande aux experts de vouloir bien indiquer si les propositions, suisse d'un côté, française de l'autre, sont opportunes, convenables, si elles conviennent aux circonstances actuelles; et cela implique que c'est à ce point de vue que la Cour doit se placer.

Nous sommes d'accord, peut-être pas exactement sur toute la demande du 24 juillet 1930, mais sur l'idée fondamentale, à savoir que c'est du point de vue de la conformité aux circonstances actuelles que la Cour, en vertu du compromis, doit statuer.

L'article 2 du compromis, s'il dit ce que j'en ai déduit tout à l'heure par un examen minutieux, à savoir que la Cour doit statuer sur la base des circonstances actuelles, — cet article 2 ne contient au contraire aucune référence aux anciens traités, aucune référence à l'interprétation qu'en vertu de l'article premier vous avez été appelés à donner de l'article 435.

Il y a, là aussi, un silence qui ne manque pas d'importance. Dans la détermination du régime que vous avez à fixer, vous n'êtes donc pas liés par les anciens traités; ceux-ci n'ont aucun titre à fixer le régime nouveau, régime que le compromis vous charge d'établir pour la durée que vous fixerez et en tenant compte des circonstances actuelles.

Tel est, Messieurs, le sens que paraît avoir l'article 2 du compromis; il est confirmé par toute une série de considérations complémentaires et accessoires dont j'ai rappelé seulement quelques-unes et dont d'autres vous ont été précédemment exposées.

Mais l'agent suisse ne manque pas de ressources. Il est d'autres moyens qu'il a invoqués, soit pour critiquer nos vues, soit pour soutenir directement les siennes.

C'est à l'examen de ces moyens qu'il me faudra maintenant passer.

[*Séance publique du 31 octobre 1930, après-midi.*]

Monsieur le Président, Messieurs de la Cour, je vous ai exposé ce matin, en m'attachant très étroitement au texte du

compromis, que celui-ci confère à la Cour, pour la solution de la question qui lui est soumise, les plus larges pouvoirs ; vous n'êtes pas, à cet égard, liés par l'interprétation donnée l'an dernier ; vous n'avez pas à appliquer en la matière des traités anciens ; vous avez à fixer le régime des territoires visés à l'article 435, alinéa 2, à fixer ce régime sur la base des circonstances actuelles. Vous êtes investis des plus larges pouvoirs, bien entendu pour statuer uniquement sur la matière douanière. Les anciens traités qui visaient les territoires dont il s'agit contenaient une seule stipulation : le recul du cordon douanier. Vous avez à fixer le régime nouveau ; bien entendu, vous ne pouvez pas faire porter ce régime nouveau sur n'importe quoi, mais seulement sur la matière douanière. Nous avons déjà dit cela dans nos documents antérieurs ; je n'y insiste pas. Je ne l'ai rappelé que pour expliquer la formule d'après laquelle vous avez les plus larges pouvoirs, et j'ai hâte de revenir au point où j'en étais resté ce matin, à savoir : examiner les principaux moyens que l'agent du Gouvernement suisse a présentés lorsqu'il a voulu déterminer quelle est la mission de la Cour et fixer cette mission dans des limites extrêmement étroites, voulant que la Cour, lorsqu'elle établira le nouveau régime, eût à appliquer l'article 435 tel que vous l'avez interprété l'an dernier. L'agent suisse a donc voulu — c'est sa thèse — établir un lien étroit entre l'interprétation que vous avez donnée l'an dernier à l'article 435 et la mission nouvelle que vous avez à remplir.

Pour ce faire, il s'est principalement appuyé sur les notes qui ont été échangées entre le Gouvernement français et le Gouvernement suisse avant l'ouverture des négociations orales qui ont conduit au compromis. Là, il s'est efforcé de montrer que la Suisse avait proposé un arbitrage de droit portant sur l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, et il a voulu déduire de cette constatation que cette vue suisse avait prévalu dans le compromis, qu'en conséquence le compromis chargeait la Cour de trancher cette question dans la première phase de la procédure et d'en déduire, dans la seconde, l'effet de l'interprétation ainsi énoncée.

Cet appel aux notes diplomatiques échangées entre les deux Gouvernements avant qu'ils ne se fussent vraiment approchés en vue de la négociation utile du compromis, constitue quelque chose de beaucoup trop lointain pour permettre de donner une interprétation sûre du texte qui fixe vos pouvoirs, et surtout cet appel à des documents aussi lointains ne saurait prévaloir contre le sens propre de ce texte, sens propre qui doit être, à vos yeux, déterminant et que je me suis efforcé de déterminer ce matin.

D'autre part, vous avez bien eu, je pense, le sentiment que, lorsque l'agent du Gouvernement suisse a devant vous

analysé ces notes diplomatiques successives, il a, si je puis dire, eu de cet ensemble une vue dans laquelle ont singulièrement prédominé les conceptions qui, dans ces documents diplomatiques, ont été celles du Gouvernement fédéral ; il a tenu compte très peu au contraire des vues que présentait alors la France, laquelle manifestait sa volonté d'obtenir un arbitrage sur le fond du régime à établir, sur la détermination des règles qui, dans l'avenir, fixeraient les rapports douaniers des régions considérées. Or, l'agent suisse n'a pas établi, et rien dans le dossier ne prouve que la France ait entièrement accepté les vues qui avaient été présentées par le Gouvernement suisse. Les vues suisses elles-mêmes n'ont pas eu une fermeté absolue, aussi absolue que l'on pourrait croire, à s'en tenir à ce qui vous a été exposé l'autre jour. L'idée d'arbitrage dans ce différend a été énoncée d'assez bonne heure par le Conseil d'État de Genève dans le rapport qu'il a présenté au Grand Conseil, rapport qui est reproduit en annexe au Mémoire suisse (*Publications de la Cour*, pp. 1260 et suiv.) : là, le Conseil d'État expose les difficultés de l'affaire tant sur l'interprétation de l'article 435 que sur le contenu de l'accord qu'il s'agissait alors de conclure entre la France et la Suisse ; puis, après cet exposé où les deux choses apparaissent, le Conseil d'État parle d'un arbitrage, même d'un arbitrage de la Société des Nations, et il ajoute (p. 1287) : « Cet arbitrage pourra porter aussi bien sur l'interprétation de l'article 435 du Traité de Versailles que sur le *fond même du débat*. »

Que si l'on considère les notes auxquelles s'est référé l'agent suisse dans sa plaidoirie, il apparaît clairement que, dans l'échange de notes qui a précédé la négociation même du compromis, deux conceptions d'arbitrage ont été en présence, deux conceptions de l'arbitrage se sont même, pendant un certain temps, heurtées : d'une part, la conception de l'arbitrage de droit portant notamment et principalement sur l'interprétation de l'article 435 et sur la question de la validité des anciens traités relatifs aux zones franches, — conception qui était soutenue du côté suisse ; d'autre part, l'idée d'un arbitrage portant sur le régime lui-même à établir, — conception qui était présentée et soutenue du côté français. Et vraiment, quand on examine les documents, il me semble que l'on est forcé de constater — je ne veux pas entrer dans le détail, car vous avez les pièces sous les yeux — qu'aucune de ces deux conceptions n'a prévalu et qu'en réalité un rapprochement s'est effectué entre elles, en sorte qu'aucune d'elles, sans doute, ne figure à l'état pur dans le compromis, mais chacune a sa place dans le compromis (articles premier et 2 de cet instrument diplomatique). Dès lors, établir un lien de dépendance, comme le voudrait le

Gouvernement suisse, entre la solution de la question qui vous est actuellement soumise et la solution de la question que vous avez examinée l'an dernier, ce serait dire que seul l'arbitrage de droit subsiste dans le compromis, ce serait dire que la France a renoncé à ce qu'elle jugeait essentiel dans cette négociation préparatoire, à ce que Genève estimait recommandable. Rien ne permet de dire que tel ait été le cas.

Au surplus, Messieurs, lorsque l'agent du Gouvernement suisse a, l'an dernier, devant vous, dans sa plaidoirie (séance du 13 juillet 1929), présenté le commentaire de l'élaboration du compromis, il a montré que les deux États, en signant le compromis, avaient en réalité concilié leurs vues essentielles faisant place à l'une et à l'autre ; il n'a pas montré, comme il voudrait le dire aujourd'hui, que les vues du seul Gouvernement suisse l'ont emporté pour n'ouvrir devant vous qu'un arbitrage de droit. Voici ce que disait l'an dernier M. le professeur Logoz :

« ... on insista du côté français pour que le compromis fût rédigé de manière à assurer non seulement la fixation de l'interprétation qui, entre la Suisse et la France, doit être donnée à l'article 435, second alinéa, du Traité de Versailles avec ses annexes, mais aussi la liquidation totale, par les juges ou par les arbitres à désigner, des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, second alinéa ».

Et un peu plus loin :

« L'accord se fit, d'autre part, pour concilier les deux conceptions générales du recours à l'arbitrage telles qu'elles étaient exprimées dans le premier projet français et dans le premier projet suisse de compromis, en admettant que, sous certaines réserves qui sont énoncées dans l'article premier, second alinéa, puis dans l'article 2, second alinéa également, du compromis du 30 octobre 1924, la Cour aurait une double mission, savoir : d'une part, la mission de fixer l'interprétation qui, entre la Suisse et la France, doit être donnée à l'article 435, second alinéa, avec ses annexes, interprétation au sujet de laquelle, dit expressément le préambule du compromis, « la Suisse et la France n'ont pas pu s'entendre » ; puis, d'autre part, la mission de régler ensuite, s'il y a lieu, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, second alinéa, du Traité de Versailles. »

Dans ce commentaire, vous le voyez, aucun lien de dépendance n'est établi entre un point et l'autre, entre une mission et l'autre ; il est nettement affirmé que les deux points de vue des Gouvernements qui s'étaient affrontés antérieurement se trouvent là conciliés.

L'agent du Gouvernement suisse a cherché, d'autre part, à étayer l'interprétation qu'il vous propose sur le préambule du compromis, et il a relevé que dans ce préambule se trouve une phrase énonçant que les deux Gouvernements sont « désireux de conclure un compromis témoignant de l'égale volonté de la France et de la Suisse de se conformer loyalement à leurs engagements internationaux ».

La valeur d'une disposition inscrite dans le préambule d'un traité pour l'interprétation de ce traité est essentiellement relative ; elle dépend de ce que dit ce préambule et du rapport que l'on peut établir entre ce qu'il énonce et la disposition à interpréter. Or, à considérer cette partie du préambule, ce rapport paraît assez lointain ou même, plus exactement, ce rapport n'existe pas du tout. En effet, on ne voit pas comment cette attestation, inscrite dans le compromis, touchant la volonté des deux États de se conformer loyalement à leurs engagements internationaux, peut être interprétée comme déterminant la conduite que la Cour doit tenir dans l'accomplissement de sa mission. Que la Cour décide que, pour l'exécution de sa mission, elle est ou non liée par l'interprétation de l'article 435 qu'elle a donnée l'an dernier, cela n'a aucun rapport avec la bonne ou la mauvaise volonté des deux Puissances de se conformer à leurs engagements internationaux. Je ne vois donc pas du tout comment on peut tirer de ce préambule du compromis quelque chose dans un sens quelconque au sujet de la question qui vous est soumise.

Mais alors, sortant cette fois de l'exégèse du compromis, la Suisse vient objecter : En vertu de l'interprétation qui a été donnée l'an dernier à l'article 435, alinéa 2, moi, Suisse, je ne suis pas obligée de consentir à l'abrogation des stipulations anciennes. Sans doute : la Suisse n'était pas tenue, en vertu de l'article 435 tel qu'il a été interprété, de donner ce consentement dans les négociations, pas plus que la France n'était tenue dans les négociations de consentir au rétablissement des zones. Nulle part, dans les écritures suisses, il n'a été, je crois, prétendu que la France fût tenue d'une obligation de consentir au rétablissement des zones, obligation qui se relierait plus ou moins à l'interprétation de l'article 435. Je sais bien, — et je m'excuse de me laisser aller, un instant, à une digression touchant une obligation de la France, — je sais bien que l'agent du Gouvernement suisse, dans sa plaidoirie, a paru un peu moins net, un peu moins clair ; il a paru indiquer qu'il y aurait une sorte d'obligation juridique pour la France de consentir au rétablissement des zones franches, et cependant il a admis le droit pour la France de proposer dans les négociations l'abolition de ces zones franches, et finalement il a conclu que, devant la résistance de la Suisse, la France aurait dû renoncer à cette proposition d'abolition ;

il n'a pas dit strictement et nettement que la France « devait » y renoncer, qu'elle y fût juridiquement tenue, mais, employant une autre formule, il a dit que la France devait renoncer à cette proposition « si elle ne voulait pas prendre sur elle de faire échouer la négociation ». Formule trop faible si l'on entend reconnaître une obligation incombant à la France. Mais je me borne à signaler ce point, je n'y insiste pas. Ce n'est pas la question d'existence d'une obligation incombant à la France qui, vraiment, a été retenue dans le débat, puisque je ne trouve, sur ce point, qu'une indication extrêmement vague, incertaine, imprécise de l'agent suisse dans sa plaidoirie.

Ce qui doit retenir l'attention ici, c'est cette affirmation de la Suisse que je rappelais tout à l'heure : je ne suis pas obligée de consentir à l'abrogation des stipulations anciennes concernant les zones franches ; donc la Cour doit prendre comme base de sa décision ces mêmes stipulations. Sans doute, il n'y a aucune obligation pour la Suisse à donner ce consentement, mais, me tournant du côté de la Suisse, je dis : il y a le compromis, le compromis qui fait droit entre la France et la Suisse et qui fixe les pouvoirs de la Cour. Or, par le compromis, vous avez conféré à la Cour le pouvoir d'établir par son arrêt le régime des territoires dont il s'agit en tenant compte des circonstances actuelles et pour la durée que la Cour déterminera ; désormais, en vertu de cette clause, en raison du pouvoir conféré à la Cour, votre consentement, à vous, Suisse, touchant l'abrogation des stipulations anciennes, est superflu, parce que vous avez conféré en la matière un pouvoir de décision à la Cour permanente de Justice internationale ; dès l'instant où cette décision sera rendue, les stipulations anciennes deviendront automatiquement caduques ; leur caducité résultera du compromis combiné avec l'arrêt. La Cour a un pouvoir qui lui a été conféré par la France et la Suisse ; ce que la Cour décidera fera désormais droit entre la France et la Suisse. La teneur de l'arrêt et, par suite, la teneur du régime nouveau, tout cela dépend de ce que la Cour décidera, de ce que la Cour jugera opportun, et non pas d'un consentement de la Suisse, d'un consentement nouveau autre que celui qu'elle a donné par la ratification du compromis ; la teneur du régime nouveau ne découlera pas d'abandons qui seraient consentis au cours de la présente procédure par la Suisse et que la Suisse aurait le pouvoir soit de consentir, soit de refuser ; elle résulte de l'arrêt de la Cour.

Ainsi, Messieurs, les considérations jusqu'ici rencontrées et présentées au nom du Gouvernement suisse pour étayer l'idée d'après laquelle vous n'auriez qu'à adapter le régime des zones aux circonstances actuelles ne me paraissent pas résister à

l'examen, et au contraire subsiste l'idée essentielle que, d'après le compromis, vous avez ici les plus larges pouvoirs, le pouvoir de statuer selon ce qui vous paraîtra conforme aux circonstances.

Au surplus, que vous ayez de larges pouvoirs, c'est ce qui a été admis en Suisse, même au lendemain de la signature du compromis, c'est ce qui a été dit de la façon la plus nette et par les personnes les plus autorisées lorsque, au sein de l'Assemblée fédérale, le compromis a été examiné.

Voici, par exemple, ce qu'a dit au Conseil des États, à la séance du 26 mars, M. Isler, rapporteur, — je vais lire quelques lignes du discours qu'il a prononcé en allemand et dont nous avons fait une traduction; cette traduction a été faite un peu rapidement, mais je la crois tout de même exacte. M. Isler a signalé que les vues du Conseil fédéral sur cette question de l'arbitrage avaient fait l'objet de certaines variations, puis il a dit :

« Le Conseil fédéral est revenu à la position juridique qu'il avait défendue devant l'Assemblée nationale à propos de la discussion de la Convention de 1921, point de vue qui avait été approuvé par l'Assemblée, selon lequel, si les deux pays ne peuvent pas s'entendre sur *la revision du régime de 1815*, à leur place le *Tribunal arbitral doit intervenir et fixer le régime*. Et c'est aussi la thèse sur laquelle *l'actuel compromis d'arbitrage repose*. Il ne repose plus sur la thèse formelle qui régnait au moment du vote populaire et qui avait été un moment défendue par le Conseil fédéral, thèse selon laquelle on en devrait rester au régime de 1815 tant que la Suisse ne se serait pas entendue avec la France sur le nouvel état de choses. Il repose, au contraire, sur l'autre point de vue d'après lequel, quand deux Parties ne sont pas d'accord, *c'est le juge qui leur dit ce qu'elles ont à faire*. »

Quelques jours auparavant, au Conseil national, M. Maillefer, également rapporteur, avait dit au Conseil national :

« Si, par extraordinaire, la France et la Suisse n'arrivaient pas à s'entendre, alors *chaque État abdiquera sa volonté pour s'en remettre à la Cour permanente de Justice internationale*. »

Voilà l'interprétation qui est donnée du compromis par M. Maillefer; elle est conforme à celle de M. Isler et à celle que nous avons l'honneur de présenter.

Au cours de la même discussion au Conseil national, le 18 mars, M. Motta, conseiller fédéral, disait :

« Le droit d'abord, et ensuite la négociation, et seulement si la négociation n'aboutit à cause d'un manque de bonne volonté des Parties ou pour d'autres raisons, l'intervention *du juge pour fixer lui-même le régime nouveau*. C'est ce que,

dans le droit civil », ajoutait-il, « on a l'habitude de faire lorsque deux Parties ont assumé l'obligation de conclure une convention en vertu de ce qu'on appelle le *factum de contrahendo*. Si les Parties, par leur volonté, ne réalisent pas le pacte, *c'est le juge qui intervient à leur place.* »

Vous voyez ces interprétations concordantes et vous voyez aussi que l'expression « régime nouveau », qui a été critiquée quand elle était sous notre plume ou dans notre bouche, est l'expression même dont M. Motta s'est servi le 18 mars 1925 devant le Conseil national: ce n'est pas une invention française.

Ainsi, nous constatons que, au lendemain de la signature du compromis, au moment où l'Assemblée fédérale devait l'examiner et voter sur lui, il a été entendu par les hommes les plus autorisés de la Suisse que ce compromis avait bien le sens que nous lui donnons et d'après lequel la Cour se trouve investie des plus larges pouvoirs; elle a mission, non pas d'adapter le régime des zones aux circonstances actuelles, non pas d'appliquer l'article 435 tel qu'elle l'a interprété, mais de fixer le régime des territoires dont il s'agit en se conformant aux circonstances actuelles.

Voilà, Messieurs, où nous conduit l'examen du texte et des considérations accessoires tirées soit de dispositions secondaires, soit des événements qui ont conduit à l'élaboration de ce texte. Mais le Gouvernement suisse ne se tient pas pour battu en face de cette démonstration; il a encore d'autres arguments à présenter. Je vais les examiner.

Le compromis établit que la Cour a mission de fixer le régime nouveau dans les termes qu'elle jugera opportuns et en tenant compte des circonstances actuelles. Le Gouvernement suisse cherche à jeter le doute sur la portée des termes du compromis, à introduire par là une interprétation qui serait dans le sens de sa thèse en alléguant que la mission très large qui vous est ainsi dévolue serait incompatible avec votre caractère de Cour de justice internationale. Pour ce faire, l'agent du Gouvernement suisse a invoqué les autorités les plus hautes.

Mais, Messieurs, vous avez, je pense, constaté que les dires qu'il leur a empruntés n'ont que des rapports très lointains avec la question qui est examinée ici, et qui est celle de savoir quelle est au juste votre mission selon les termes du compromis qui fait droit entre la France et la Suisse.

Quand, par exemple, l'agent suisse se fait l'écho de critiques qui ont été dirigées contre la disposition de l'article 38 de votre Statut, qui vous permet de statuer *ex æquo et bono* quand tel est l'accord des Parties, cela ne peut pas empêcher que cette règle ne soit inscrite dans votre Statut et ne soit la loi de votre institution.

Laissons donc de côté les autorités, si hautes qu'elles soient, auxquelles l'agent suisse s'est référé sur ce point. Et, si vous le voulez bien, interrogeons les traités et les principes du droit.

Tout d'abord, interrogeons le texte de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations : « La Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront. » N'y a-t-il pas, entre la France et la Suisse, un différend au sujet du régime futur des territoires visés dans l'article 435, alinéa 2 ? La France et la Suisse ne vous ont-elles pas soumis ce différend ? Donc, en vertu du Pacte, vous pouvez en connaître et exercer à cet égard la mission qui vous est confiée par le compromis, et qui est ici une mission d'arbitrage. Sans doute, le différend, sous la forme où vous le présente le compromis, qui porte sur la détermination d'un régime nouveau en tenant compte des circonstances actuelles, n'est pas ce que les juristes appellent un différend justiciable ; il ne rentre pas davantage dans la formule plus moderne de Locarno : les différends dans lesquels deux États se contestent réciproquement un droit. Mais aucun texte ne limite à cette catégorie les différends qui peuvent être soumis par les Parties à votre décision. Le Pacte ne contient pas une semblable limitation.

Votre Statut n'en contient pas davantage ; il s'exprime pour la juridiction volontaire en des termes plus larges encore que le Pacte de la Société des Nations :

Article 36, alinéa premier : « La compétence de la Cour s'étend à toutes affaires que les Parties lui soumettront.... »

C'est seulement pour la juridiction obligatoire qu'une conception plus étroite apparaît dans l'article 36 du Statut, celui-ci n'envisageant la juridiction obligatoire que dans le domaine des différends d'ordre juridique. Mais il s'agit dans notre affaire de juridiction volontaire, et c'est la disposition première de l'article 36 — dont je viens de vous donner lecture — qui fait droit en l'espèce.

Aussi bien, le Gouvernement suisse n'est pas très persuadé qu'il soit contraire aux règles de votre institution de vous soumettre un différend de cet ordre. Si vous voulez bien vous référer aux articles 8 et 13 du projet qu'il vous soumet et vous recommande, vous y verrez, par la combinaison de ces textes, que ceux-ci tendent à vous charger, en dernière analyse, de reviser les crédits d'importation, en vue de tenir compte du développement économique normal des zones franches. Reviser les crédits d'importation, dire qu'ils doivent être augmentés dans telle ou telle mesure en considération du développement économique, n'est-ce pas là une attribution du même ordre que celle consistant à fixer le régime des territoires en tenant compte des circonstances actuelles ?

L'une n'est pas plus judiciaire que l'autre. De ces attributions, le Gouvernement suisse propose de vous reconnaître l'une ; il reconnaît par là qu'il n'y a aucune raison juridique de faire obstacle à l'interprétation du compromis que vous reconnaît l'autre.

Au surplus, l'article 38 de votre Statut vous permet, lorsque les Parties y consentent, de statuer *ex æquo et bono*. Le consentement peut être donné par le compromis. Ce terme, sans doute, n'est pas répété dans le compromis signé entre la France et la Suisse. Mais peu importe ; le large pouvoir que celui-ci confère à la Cour rentre dans le cadre de l'article 38 *in fine* du Statut ; cette disposition de votre Statut vous confie le soin de remplir une mission qui, pour vous, est exceptionnelle ; mais, tout de même, c'est une mission qui rentre dans le cadre du Statut ; il en est de même de celle que vous confère le compromis.

A ce propos, je rappelle que c'est de cette disposition de l'article 38 qu'un des vôtres, — je puis le citer d'autant plus librement qu'il n'est pas ici, — M. de Bustamante, dans son ouvrage sur la Cour permanente, à la page 234 de l'édition française, a écrit : « L'on a fait ainsi, de la nouvelle institution, à la fois un pouvoir judiciaire et une Cour d'arbitrage. »

En outre, Messieurs, si, dans tous les pays, la mission normale, ordinaire des tribunaux est de dire le droit, il leur arrive néanmoins — et je crois bien dans tous les pays aussi — d'être investis de missions exceptionnelles. Il est bien connu qu'un tribunal peut parfois être appelé à faire autre chose que juger, dire le droit, appliquer le droit à une espèce déterminée. Il arrive que tel tribunal soit appelé à poser des règles pour l'avenir, règles qu'il édicte non en application du droit existant, mais pour des raisons de convenance et d'opportunité.

Ainsi, dans l'ordre interne, un exemple très simple m'est fourni par l'article 645 du Code civil français, dont je trouve l'équivalent exact dans l'article 677 du Code civil néerlandais. Ce texte donne aux tribunaux le pouvoir d'établir des règlements d'eau par lesquels ils concilieront — dit le texte lui-même — l'intérêt de l'agriculture avec le respect dû à la propriété. L'un des commentateurs les plus récents en France de cette disposition, le professeur Maurice Picard, dans le grand traité de droit civil dirigé par MM. Planiol et Ripert (tome III, pp. 473 et 474), explique que cet article fait du juge, « comme on l'a dit très justement, un ministre d'équité, chargé, non pas seulement de dire le droit des Parties, mais de concilier ce droit avec les intérêts agricoles mis en jeu par l'utilisation de l'eau ». Et il ajoute que « les tribunaux ont ici un pouvoir discrétionnaire » et que le règlement ainsi fait

par eux, dans la limite de leurs attributions, échappe au contrôle de la Cour de cassation.

Dans l'ordre international, je citerai le cas d'un tribunal — il est vrai un tribunal d'arbitrage, mais qui a été constitué sur un type judiciaire — qui a jugé entre les États-Unis et la Grande-Bretagne, il y aura bientôt une quarantaine d'années, le différend relatif aux pêcheries de la mer de Behring. Ce tribunal a été chargé de trancher, en première ligne, des questions de droit et, en second lieu, d'établir un règlement pour la protection des phoques à fourrure dans la mer de Behring : pour édicter ce règlement, il n'avait pas à appliquer le droit, mais à s'inspirer de considérations d'opportunité.

Plus près de nous, les tribunaux arbitraux mixtes, qui sont incontestablement de véritables tribunaux, et certaines *Claims Commissions*, dont certaines au moins sont de véritables tribunaux chargés de juger une série d'affaires, ont établi leur règlement de procédure ; ce qui est encore, de leur part, créer du droit pour des raisons de convenance ou d'opportunité et non pas appliquer le droit existant.

De même la Cour, en vertu du pouvoir que lui confère le compromis, créera du droit qui, désormais, régira, au point de vue douanier, les territoires visés par l'article 435 ; et, pour ce faire, elle s'inspirera des circonstances actuelles.

Aucun texte régissant la Cour, aucun principe juridique qui lui soit applicable ne lui interdit d'exercer la mission que lui donne à cet égard le compromis et ne doit donc nous amener à interpréter le compromis dans un sens autre que son sens naturel résultant des expressions qu'il emploie.

Mais alors, objecte encore l'agent du Gouvernement suisse, — dont la fertilité d'arguments ici a été vraiment admirable, — avec ce pouvoir reconnu à la Cour, vous lui faites courir le risque d'aboutir à des solutions contradictoires. Et l'on précise : La Cour se contredira si elle décide, d'une part, que l'article 435, alinéa 2, n'a pas, entre la France et la Suisse, abrogé les stipulations anciennes concernant les zones franches, qu'il a laissé ainsi subsister les zones franches, et, d'autre part, si la Cour décide en même temps et par le même arrêt que ces stipulations anciennes ont abrogé les zones franches.

Messieurs, vraiment, la contradiction n'est qu'apparente, et elle ne peut troubler qu'un observateur superficiel, celui qui n'examinerait pas l'affaire, qui ne se préoccuperait pas des questions posées et qui, délibérément, jetterait de côté le compromis sans l'ouvrir.

En réalité, deux problèmes très différents sont ici posés et ont été posés en fait au cours de cette longue controverse. Premier problème : l'article 435, alinéa 2, a-t-il abrogé ou

a-t-il pour but de faire abroger les stipulations anciennes ?
Deuxième problème : quel régime convient-il d'établir ?

Sur le premier, la Cour répond — je le suppose — : non, l'article 435 n'a pas abrogé les stipulations anciennes concernant les zones franches ; par l'effet de cet article, les zones ne sont pas affectées dans leur existence. Mais rien n'empêche et il n'est pas contradictoire que la Cour ajoute ensuite : en considération des circonstances, parce que cela me paraît opportun, parce que cela me paraît la meilleure solution pour les bons rapports économiques entre les populations intéressées et entre les deux pays, je supprime l'institution des zones franches. Il n'y a à cela aucune espèce de contradiction.

Et si l'on voulait se couvrir ici par des précédents, on en trouverait. On trouverait des cas dans lesquels le juge international a eu à statuer en droit sur un point, puis, ensuite, à examiner un point très voisin sous l'angle de l'opportunité, recherchant le régime le plus convenable.

Je faisais allusion tout à l'heure à l'arbitrage entre les États-Unis et la Grande-Bretagne dans l'affaire des phoques de la mer de Behring. Le Traité du 29 février 1892 défère au tribunal arbitral, en premier lieu, la question de savoir si les États-Unis ont, dans la mer de Behring, certains droits de juridiction ou de propriété qui, s'ils avaient existé, auraient pu impliquer le pouvoir pour les États-Unis d'y édicter des règlements opposables aux pêcheurs anglais. La sentence rendue à Paris, le 15 août 1893, prononce que les États-Unis n'ont pas de tels droits. Mais en même temps le compromis avait donné au tribunal un autre pouvoir : le pouvoir, s'il estimait que de tels droits n'existaient pas au profit des États-Unis, de faire lui-même un règlement de pêche. Et c'est ce qu'il a fait.

Pour l'observateur superficiel, il y a cette contradiction que le tribunal commence par dire que les pêcheurs anglais ne sont pas soumis à d'autres règlements que ceux établis par les autorités britanniques, et qu'ensuite ce tribunal vient établir un règlement qui, désormais, sera obligatoire pour les pêcheurs anglais.

Mais la contradiction est purement apparente ; elle n'existe pas au fond. Et vous voyez le même tribunal exercer successivement deux attributions différentes, — se plaçant, tout d'abord, sur un terrain purement juridique, et ensuite sur le terrain de la convenance et de l'opportunité, pour l'exercice de la mission spéciale qui lui a été conférée d'établir un nouveau régime juridique.

Autre exemple, que vous connaissez bien : l'affaire des emprunts serbes. Vous avez eu à la juger en droit. Ensuite, aux termes du compromis, devait s'ouvrir une négociation suivie, éventuellement, d'une nouvelle instance, arbitrale celle-ci —

parce qu'elle ne pouvait pas être portée devant vous, l'une des Parties n'étant plus un État —, instance qui devait aboutir, si un accord ne s'était pas produit (il s'est produit), à des aménagements et abattements pour des raisons d'équité, d'opportunité, de convenances.

Vous voyez, ici encore, les deux rôles joués successivement.

Enfin, autre exemple : c'est le grand arbitrage, devant la Cour permanente d'Arbitrage, siégeant à La Haye, entre les États-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne dans l'affaire des pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique — sentence rendue le 7 septembre 1910.

Cette sentence reconnaît à la Grande-Bretagne le pouvoir de régler, sans la participation des États-Unis, l'exercice de la liberté de pêche qui avait été conférée par un traité de 1818 aux habitants des États-Unis, dans certaines eaux relevant du Gouvernement britannique.

Après avoir reconnu, en droit, cette compétence exclusive de la Grande-Bretagne, le tribunal, usant d'un pouvoir que lui donnait le compromis, vient introduire, pour des raisons d'opportunité, et cette fois sous forme d'une recommandation, un aménagement pratique, quelque chose de différent : il énonce des recommandations dont l'effet serait de donner aux États-Unis un certain pouvoir de veto à l'égard des règlements de police que les autorités britanniques auraient établis.

Ainsi, vous le voyez par ces exemples, il est arrivé dans certains cas que le juge international a commencé par rendre une décision de droit, et qu'ensuite un règlement plus souple a été établi par ce juge pour tenir compte des circonstances sur la base de l'opportunité. C'est quelque chose de ce genre qui doit se produire ici ; c'est une mission analogue qui vous est confiée, d'une part par l'article premier, d'autre part par l'article 2 du compromis. Telle est la mission que la Cour voudra bien exercer.

Mais je n'en ai pas encore fini avec la thèse suisse. J'ai présenté contre elle toute une série de considérations, d'arguments, d'objections ; je voudrais maintenant faire en quelque sorte une contre-épreuve, supposer que cette thèse soit admise et déterminer quelle serait alors la situation juridique.

Supposons la thèse suisse admise : la Suisse a un droit aux zones, la Cour doit en tenir compte, elle ne peut y porter atteinte ; ce droit doit être consacré par les règlements nouveaux, sauf les abandons que consentirait éventuellement la Suisse. Telle est la thèse.

Je ferai cette observation préliminaire, sur laquelle je n'insisterai pas, que, pour que pût jouer une thèse de cette nature, il faudrait que le droit défendu par la Suisse fût absolument net, qu'il fût purgé de tout grief juridique.

Or, il n'en est rien, car au cours de la procédure il a été signalé que, contre ce droit, le Gouvernement français estimait avoir un certain nombre d'objections et de griefs, et la valeur de ceux-ci n'a été détruite par aucune décision judiciaire.

Je sais que ces objections et griefs, l'agent du Gouvernement suisse a exposé que la France ne peut plus s'en prévaloir ; le tout aurait été liquidé par la procédure antérieure et, bien que vous n'avez pas statué sur eux, l'interprétation donnée à l'article 435 aurait eu pour conséquence de les faire disparaître.

Mon contradicteur s'est basé, à cet égard, sur certains dires émanant de notre côté, au cours de la procédure antérieure. Je dois attirer votre attention sur le fait que ces dires avaient été catégoriquement contredits par l'agent du Gouvernement suisse dans ses plaidoiries de l'année dernière.

L'agent du Gouvernement suisse, comme vous le verrez aux pages 272, 273 et 277 des *Publications de la Cour*, à propos des griefs que la France estimait pouvoir tirer soit des événements du *Kulturkampf* suisse, soit de la réforme douanière suisse de 1849, quant à l'existence actuelle des anciens traités dans ses rapports avec la Suisse et quant à l'existence des droits prétendus par la Suisse, — l'agent du Gouvernement fédéral a déclaré à ce moment que la faculté, pour la France, d'invoquer ces griefs était entièrement réservée.

Il a dit notamment (je ne veux prendre que ce point, pour ne pas encombrer mon exposé) : « L'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ne tranche ni en faveur de la Suisse ni en faveur de la France — il laisse au contraire ouverte — la question de savoir si la France peut trouver dans la réforme douanière suisse de 1849 la source d'un moyen de droit contre le maintien en vigueur des anciennes stipulations sur les zones franches. »

Vous comprenez très aisément que l'on ne peut, en vue de la décision à rendre prochainement, partir de l'affirmation du droit de la Suisse qu'autant que ce droit est bien clair ; il aurait fallu, pour qu'une telle thèse pût servir de base à votre décision, que ces griefs eussent été préalablement liquidés. Or, leur liquidation ne vous est pas soumise ; elle n'est pas visée par le compromis : cela montre bien que celui-ci n'entend pas admettre la conception suisse à cet égard.

Mais ce sur quoi je voudrais surtout attirer votre attention, c'est sur la portée réelle de la thèse suisse et sur la mission exacte qu'elle vous laisserait, et cela afin que vous puissiez apprécier si vraiment cette mission serait digne de vous.

Supposons, Messieurs, que la thèse suisse touchant vos pouvoirs soit admise ; quelles en seraient les conséquences essentielles ?

Le principe de cette thèse a été exprimé dans les termes suivants, lundi dernier, par l'agent suisse :

« La Cour ne pourra modifier un droit appartenant à une des Parties que dans la mesure où cette Partie y aura consenti. »

Le projet suisse nous offre la renonciation de la Suisse à une partie de son « droit » en ce qui concerne Annemasse : Annemasse et Ambilly seraient exclues de la zone franche. Cette offre, vous auriez à la consacrer, selon la thèse suisse ; mais la seule base juridique de votre décision à cet égard serait la renonciation de la Suisse. Or, je suis forcé de constater que cette offre d'Annemasse n'a, juridiquement, aucune valeur. Elle est faite au nom du Conseil fédéral, mais celui-ci n'a pas le pouvoir de la faire.

Je lis en effet ce qui a été dit l'an dernier dans la réplique de l'agent suisse, page 441 :

« Le Conseil fédéral n'a, en droit constitutionnel suisse, pas le pouvoir de renoncer de son chef, au nom de la Confédération suisse, à un droit conféré à la Suisse par un traité international, ou d'assumer par traité une obligation à cet égard. Un engagement de cette portée ne peut lier la Confédération suisse que s'il a été régulièrement approuvé par l'Assemblée fédérale, conformément à l'article 85, chiffre 5, de la Constitution. »

Je me suis tourné du côté des pouvoirs conférés au Conseil fédéral par l'arrêté fédéral approuvant le compromis, lequel se trouve en annexe au Mémoire suisse, page 1254, — et je n'y ai trouvé aucune disposition annonçant que le Conseil fédéral aurait reçu le pouvoir de renoncer à une portion quelconque des zones franches.

Par conséquent, sur la base du droit constitutionnel suisse, cette partie de votre arrêt, si elle se trouvait inscrite en adoptant la thèse de droit du Gouvernement suisse, manquerait de base juridique.

Je me demande si c'est pour cela que nous sommes ici.

Deuxième constatation : si le droit suisse aux zones doit être respecté par la Cour, le droit de la France à sa souveraineté douanière pour tout son territoire non compris dans les zones, telles que celles-ci sont délimitées par les traités de 1815, n'est pas moins respectable.

Or, le projet suisse en fait bon marché lorsque, sur quelques points, pour des motifs de commodité, il l'étend à la zone sarde. Nous l'avons relevé dans notre Réponse, à la page 1575 ; l'agent suisse nous a répliqué, l'autre jour, en disant que cela ne touchait qu'à de petits espaces et que ces extensions n'avaient pas grande importance.

Sans doute : mais les petits droits de la France ne sont-ils pas respectables au même titre que les droits de la Suisse ? Ou bien est-ce qu'ici l'on entend statuer sur la base de l'opportunité, ce qui serait abandonner la thèse suisse ? C'est la question qu'il faut poser.

Troisième point : le projet suisse propose des franchises qui seraient accordées aux produits français des zones à leur importation en Suisse.

Je rappelle qu'un État est maître de son régime douanier ; accorder ou refuser des franchises douanières, c'est pour lui un droit tout aussi respectable que celui de la Suisse aux zones franches.

Donc, si l'on adopte la thèse suisse, la Cour doit non pas statuer ici sur l'opportunité, mais elle ne peut pas aller plus loin que les franchises qui sont offertes par chaque pays, et, pratiquement, dans le système du projet suisse, la Cour ne peut pas aller plus loin que les franchises qui sont offertes par la Suisse, autrement elle porterait atteinte au droit de la Suisse, et la thèse suisse est que la Cour ne peut pas le faire. La Cour aurait tout au plus le pouvoir de rogner quelque peu sur les franchises qu'elle jugerait excessives : hypothèse invraisemblable.

Ainsi, selon le système suisse, pour ce qui fait l'objet essentiel de cette controverse du présent débat, l'emplacement du cordon douanier, d'une part, les franchises, d'autre part, les positions respectives, dans cette procédure, sont très simples : la France peut humblement quémander ; la Suisse décide souverainement de ce qu'elle accorde, et la Cour enregistre ce que la Suisse veut bien donner. Voilà pour l'essentiel du projet.

A côté de cela, il y a des dispositions secondaires. Quelques mots suffiront.

Selon le projet suisse, la Cour aurait à trancher la question de l'étendue de la zone de Gex, la question de savoir si la zone de Gex va jusqu'à la Valserine ou non ; elle aurait aussi à trancher la question de savoir si la zone de Saint-Gingolph a un caractère unilatéral ou non.

Voilà des questions qui n'ont jamais été discutées dans la controverse de 1919 à 1924, des questions dont le compromis ne parle pas ; jamais n'apparaît l'intention de soumettre ces questions à votre arbitrage ; il est un peu singulier de les voir introduites ici, et notez qu'elles sont introduites comme étant non pas à trancher sur le terrain de l'opportunité, mais sur la base des traités de 1815. Ce sont des questions d'interprétation des traités de 1815 que la Suisse prétend vous soumettre, alors qu'il n'en a jamais été question jusque-là ni dans la controverse diplomatique ni dans le compromis.

Observation analogue pour la clause du projet suisse qui prétend étendre la franchise aux matières fiscales, aux impôts.

A quel titre veut-on cette extension ? Est-ce à titre de règle nouvelle pour des raisons d'opportunité ? Alors c'est abandonner la base du système suisse. Est-ce, au contraire, — et c'est la thèse qu'a présentée l'autre jour dans sa plaidoirie l'agent du Gouvernement suisse, — par interprétation des traités de 1815-1816, interprétation sur laquelle, au fond, je fais toutes réserves ? Mais si c'est par interprétation des traités de 1815-1816, je dis que voilà encore une question qui n'avait jamais fait l'objet de la controverse ayant conduit à la signature du compromis, qui n'a jamais été visée dans le compromis lui-même.

Enfin, dans ce projet, il y a une clause compromissaire dont on a vanté les mérites. Je ne les conteste pas en eux-mêmes. Nous avons dit dans notre Réponse (pp. 1611-1614) que cette clause compromissaire dépassait les pouvoirs de la Cour ; je ne reviens pas sur nos motifs de fond à cet égard, mais j'indique seulement que l'insertion de cette clause compromissaire dans le projet suisse est en contradiction avec le principe dont il prétend partir. L'insertion de cette clause compromissaire ferait en effet échec au droit qu'a tout État de n'être soumis à une juridiction qu'autant qu'il a accepté cette juridiction. C'est un principe que vous avez appliqué dans une affaire particulièrement délicate, l'affaire de la Carélie orientale. Le projet suisse vient contredire ce droit et, par là même, il contredit le principe dont il part, à savoir que le règlement à établir doit consacrer les droits existants.

Voilà la contre-épreuve extrêmement brève que je voulais faire à l'égard du projet suisse. Cette contre-épreuve confirme ce que j'avais indiqué précédemment, à savoir que la thèse suisse sur la mission de la Cour est absolument inacceptable.

Ainsi donc, il n'est pas vrai que votre rôle soit aujourd'hui de déduire le régime futur de l'interprétation que vous avez donnée l'an dernier de l'article 435, ni que votre rôle soit de déduire ce régime futur des traités de 1815 ni d'un prétendu droit de la Suisse aux zones franches. Il résulte du compromis que vous avez de très larges pouvoirs ; vous avez le pouvoir de régler l'ensemble des questions que comporte l'exécution de l'article 435, alinéa 2, c'est-à-dire le pouvoir de déterminer le régime nouveau en tenant compte des circonstances actuelles ; vous avez ce pouvoir ; vous êtes, par le compromis, substitués aux Parties.

Voilà ce que je voulais dire sur cette question très importante touchant votre mission. Dans un instant, j'aborderai le dernier point de mon exposé, qui touche à ce qu'a dit l'agent du Gouvernement suisse sur le changement des circonstances.

L'agent du Gouvernement suisse a longuement argumenté sur le changement des circonstances. Je ne le suivrai qu'en partie, et seulement pour examiner l'aspect juridique des problèmes qu'il a soulevés. Je ne me propose pas de préciser la mesure dans laquelle ce changement a pu se produire.

L'agent du Gouvernement suisse a exposé que si la France entend soutenir que les anciens traités sont devenus caducs par le changement de circonstances, elle a la charge d'établir qu'il existe en ce sens une règle reconnue de droit international et de préciser la nature et l'importance des changements qui sont requis pour produire l'effet envisagé. Pour sa part, l'agent suisse est resté à cet égard dans la plus grande réserve, sans préciser quelles sont au fond sur ce problème les vues du Conseil fédéral. L'agent suisse a ajouté que même si le changement des circonstances est une cause de caducité des traités, la France ne peut pas l'invoquer en l'espèce, et cela pour plusieurs motifs. Les principaux sont les suivants :

En premier lieu : parce que l'effet du changement de circonstances ne se produirait pas à l'égard des droits territoriaux, et que le droit de la Suisse aux zones serait un droit territorial.

En second lieu : parce que la France invoquerait aujourd'hui ce changement de circonstances tardivement, ne l'ayant pas invoqué en temps utile et notamment au lendemain de la réforme douanière de 1849.

En troisième lieu : parce que le changement de circonstances a déjà été examiné sous la forme de « faits antérieurs au Traité de Versailles jugés pertinents par la Cour », que vous aviez à envisager pour l'interprétation de l'article 435 ; ce changement de circonstances déjà examiné n'aurait plus à être considéré dans le cours actuel de l'instance.

L'agent suisse a, au cours de ses observations, invoqué divers arguments ; il a invoqué plusieurs autorités dont quelques-unes me paraissent un peu surprenantes, c'est tout ce que je veux en dire. Mais surtout, l'agent suisse s'est mépris sur la place que le changement de circonstances occupe dans l'argumentation française. Voilà un point très important sur lequel je crois devoir attirer tout particulièrement l'attention de la Cour.

L'agent suisse s'est préoccupé de l'effet que peut avoir le changement de circonstances selon le droit international commun. Or, il ne s'agit pas de cela dans notre cas. Nous sommes en présence d'un cas dominé par un droit conventionnel que la Cour a à appliquer. La mission de la Cour est aujourd'hui réglée par des textes très importants : l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, qui prescrit l'établissement par un accord franco-suisse du régime nouveau des territoires qu'il vise, à quoi se joint la note suisse du 5 mai 1919 qui lui est

annexée et qui, dans sa disposition finale, indique que les stipulations anciennes resteront en vigueur jusqu'au moment où sera intervenu l'accord franco-suisse. Le second texte important est le compromis : il substitue la Cour aux deux États ; il substitue un arrêt à l'accord éventuel de deux États, et il précise que le régime nouveau sera déterminé en tenant compte des circonstances actuelles. Il y a là, par l'effet de ces dispositions, un régime parfaitement défini, applicable au cas actuel en vertu de l'accord des deux États, ce qui a pour conséquence de mettre hors de cause le droit international commun touchant l'effet que peut avoir la clause *rebus sic stantibus*.

En effet, de ce droit conventionnel il résulte ceci :

1° Une autorité compétente est instituée avec le pouvoir de décider ; c'est la Cour permanente de Justice internationale. Donc, les hésitations sur la possibilité de faire jouer la clause *rebus sic stantibus* soit par un acte unilatéral, soit par un accord international, soit par une sentence arbitrale, ces hésitations que présente le droit international commun sont éliminées ; la décision appartient à la Cour ; elle a pleinement le droit de prononcer. De prononcer quoi ? De prononcer notamment que les stipulations anciennes cesseront désormais d'être en vigueur. Je dis : « cesseront désormais d'être en vigueur ». La Cour n'a pas à dire que ces stipulations ont, par l'effet du changement de circonstances, cessé déjà d'être en vigueur, comme pourrait le faire éventuellement un tribunal qui jugerait en droit sur la base de la clause *rebus sic stantibus* conçue comme produisant automatiquement son effet. La Cour a ainsi, en vertu du compromis, le pouvoir d'abroger ces stipulations, et ce pouvoir est un aspect de son pouvoir de créer le droit que lui confère en l'espèce le compromis.

Vous voyez combien, sous cet aspect, nous sommes loin du droit international commun.

2° Il ne s'agit pas ici d'une simple caducité des anciens traités qui ne correspondent plus aux circonstances actuelles : il s'agit de l'établissement d'un régime nouveau ; c'est cela qui est prévu, c'est cela que la Cour doit fixer. Au contraire, la clause *rebus sic stantibus*, si elle a une place et dans la mesure où elle peut avoir une place dans le droit international, ne peut avoir qu'un effet négatif : la caducité du traité ; ici, ce que nous avons, en vertu du compromis et par l'effet de la décision que vous rendez, c'est un effet positif : un régime nouveau sera établi.

Sous cet aspect encore, vous voyez combien nous sommes loin du droit international commun.

3° L'élément de fait auquel est rattachée la décision, qui doit déterminer cette décision selon le compromis, c'est moins le changement de circonstances, c'est moins la comparaison des

circonstances anciennes et des circonstances nouvelles que la considération directe des circonstances actuelles. Et voilà le troisième point par lequel il apparaît que nous sommes sur un terrain autre que celui du droit international commun. Nous sommes sur le terrain conventionnel : restons-y.

Sans doute, on ne manquera pas de dire qu'il y a des points de contact en ce sens que l'idée première qui inspire l'article 435 est l'idée première qui inspire toute la théorie de la clause *rebus sic stantibus* selon le droit international commun. Mais, du point de vue juridique qui est le seul qui nous intéresse ici (car nous ne faisons pas de la philosophie du droit), les deux choses, savoir, d'un côté l'institution conventionnelle que nous sommes occupés à faire fonctionner, et, d'un autre côté, l'institution de la clause *rebus sic stantibus* selon le droit international commun, sont absolument différentes. En conséquence, nous devons nous placer uniquement sur la base des textes qui nous régissent, et nous devons savoir que, pour l'avenir, ceux qui considéreront l'affaire que nous traitons en ce moment, à moins de commettre une lourde erreur, ne pourront pas invoquer cette affaire comme constituant un précédent quelconque dans le domaine du droit international commun. Nous sommes ici sur un terrain purement conventionnel. Dès lors, cela me dispense d'entrer dans le détail de l'argumentation de l'agent du Gouvernement suisse, qui s'est préoccupé de droit international commun. Il ne s'agit pas de cela. Quand la France invoque les circonstances actuelles, elle se place sur le terrain du compromis, du droit conventionnel qui est applicable en l'espèce ; or, ce droit conventionnel dispose que le régime nouveau doit être établi par la Cour en tenant compte des circonstances actuelles. Nous demandons à la Cour d'en tenir compte en exerçant le pouvoir que lui confère le compromis.

Sans doute, il nous est arrivé, dans nos écritures et nos plaidoiries, de parler de changement de circonstances. Si, par exemple, nous opposons la libre importation à Genève dont les zones ont bénéficié de 1815 à 1849 à la barrière douanière suisse de plus en plus élevée à laquelle se sont heurtées les ventes effectuées par les zones à Genève depuis 1849 — nous avons publié dans nos Documents, au numéro 32, page 893, un graphique singulièrement suggestif à cet égard —, si nous faisons cette opposition, c'est pour rendre les choses plus claires à l'esprit, c'est pour rendre mieux perceptibles les circonstances actuelles et les exigences qu'elles comportent quant au régime douanier opportun ; mais ce sont, je le répète, les circonstances actuelles qu'il faut considérer et qui doivent guider la Cour dans la décision qu'elle rendra, et la Cour doit examiner ces circonstances même si les changements auxquels

elles se rattachent ont été par elle examinés à propos de l'interprétation de l'article 435.

La question que vous avez à résoudre aujourd'hui est tout à fait différente de celle qui visait l'interprétation de l'article 435. Vous devez examiner également ces circonstances actuelles, même si elles se rattachent à des changements anciens à l'égard desquels il serait, à la rigueur, possible de dire que la France les invoque tardivement. Je n'examine pas si, en fait, cela est possible, mais je dis que la France est en droit d'invoquer les circonstances actuelles telles qu'elles existent, quelle que soit l'origine, même ancienne, de ces circonstances.

Donc, je ne reprends pas, je le répète, le long exposé de l'agent du Gouvernement suisse sur cette matière, et, ayant placé chaque question à sa place, je ne voudrais retenir que ce que l'agent du Gouvernement suisse a dit sur la nature du droit de la Suisse qui, d'après sa thèse, serait un droit territorial, une servitude internationale.

La Réponse suisse, la plaidoirie de l'agent du Gouvernement suisse, sont revenues sur cette idée avec quelque insistance.

Nous avons déjà répondu à cette thèse. J'ai éprouvé quelque surprise à voir l'extension qu'à cet égard l'agent du Gouvernement suisse donnait à quelques mots qui se trouvent sur ce point dans l'ordonnance de la Cour. Je vous renvoie à ce que nous avons écrit aux pages 1638 et 1639 de notre Réponse. Je ne veux pas insister. La question nous apparaîtrait un peu trop théorique, puisque en somme elle n'est pas de nature à affecter votre décision. Les pouvoirs que vous donne le compromis, vous pouvez les exercer quels que soient les droits de la Suisse, quelle que soit leur nature ; ils sont fixés par le compromis. Je veux tout de même dire quelques mots très rapides sur la thèse du Gouvernement suisse, thèse selon laquelle la Suisse aurait un droit territorial. Cette thèse résiste bien difficilement à l'examen des textes.

Cette thèse ne résiste pas à l'examen des textes, car les traités de 1815 et de 1816 parlent seulement d'un recul de la douane, rien de plus. Aucune allusion à la faculté, pour la Suisse, d'exercer son pouvoir politique sur le territoire français.

Le Recès du 20 juillet 1819, Recès général de la Commission territoriale rassemblée à Francfort, signé par quatre grandes Puissances, auquel 21 États ont adhéré, parmi lesquels la France et la Sardaigne, mais non pas la Suisse — la Suisse n'avait pas d'avantage adhéré au Traité du 20 novembre 1815 créant la zone de Gex —, ce Recès, qui récapitule les clauses territoriales des traités qui ont précédé, qui, suivant les termes de son préambule, réunit « en une transaction commune les résultats des différentes négociations qui ont eu lieu », reproduit, dans ses articles 40 et 41, les stipulations du Traité du 20 novembre 1815 et du Traité de Turin du

16 mars 1816 touchant la « frontière de la Suisse » ; mais vous n'y trouverez rien touchant les zones franches.

Cela indique assez quelle idée on se faisait alors des stipulations concernant les zones franches : on n'y voyait pas des stipulations territoriales. Ce qui le confirme, c'est que, à l'égard de certains droits d'un État sur le territoire d'un autre, de ces droits auxquels le caractère territorial peut beaucoup plus facilement être reconnu, pour lesquels le vocable de servitudes internationales est beaucoup mieux approprié, — par exemple, droit résultant du caractère de forteresse de la Confédération attribué à Landau, droit résultant de ce qu'une route militaire est concédée à la Bavière sur le territoire badois, que le droit de garnison est concédé à la Prusse et à l'Autriche à Mayence, — le Recès énonce formellement ces dispositions. Cette opposition est frappante, et voilà une interprétation en quelque sorte officielle de ce qu'en 1819 on entendait par un droit territorial.

L'agent suisse a attiré notre attention — nous avons déjà lu cela avec beaucoup d'intérêt — sur une note très savante annexée à sa Réponse et qui concerne les droits territoriaux et les servitudes. Il y est fait mention, assez brièvement, d'une importante décision rendue le 7 septembre 1910 par la Cour permanente d'Arbitrage dans l'affaire des pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique ; là, la question de servitude internationale avait été à certains égards examinée et discutée. Dans cette décision du 7 septembre 1910, particulièrement intéressante parce qu'elle porte sur l'interprétation d'un traité presque contemporain des traités de 1815, le Traité de 1818 entre les États-Unis et la Grande-Bretagne, nous voyons indiquer, entre autres, que la notion de servitude est une notion provenant du droit du Saint-Empire, lequel avait confondu le droit public et le droit privé, la souveraineté et la propriété. Or, un bon nombre des auteurs que l'agent suisse a invoqués ont précisément été formés à cette école. L'opinion de M. Klüber paraît avoir été influencée, en particulier, par ses études très poussées de droit germanique. Voilà donc des opinions doctrinales qui s'expliquent par des raisons particulières, et dont l'autorité se trouve par cela même affaiblie.

Au surplus, si l'on parcourt encore cette décision rendue en 1910 entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, on y trouve l'affirmation qu'il « n'est pas prouvé que la doctrine des servitudes internationales ait été familière aux hommes d'État soit américains, soit anglais, aucun publiciste anglais n'employant ce terme avant 1818 ». Si mes souvenirs historiques sont exacts, les hommes d'État anglais ont joué quelque rôle dans l'élaboration des traités de 1815. Voilà pourquoi j'ai des raisons de douter que le vocable de « droit territorial » ou de « servitudes internationales » soit bien appro-

prié à propos des zones franches et des droits que la Suisse prétend avoir à cet égard.

Je ne veux pas — je n'en ai pas le loisir, et vraiment je pense que cela n'avancerait en rien la solution de cette affaire, qui se pose sur un autre terrain — entrer davantage sur l'examen de la nature de ce droit prétendu. Mais je veux relever qu'aujourd'hui, dans la présente phase de l'instance, la Suisse insiste sur son droit territorial, et insiste beaucoup moins que précédemment sur l'aspect économique de la question des zones franches. Dans la procédure antérieure, où il y avait à trancher une question de droit, l'utilité des zones pour le ravitaillement de Genève était mise en avant. Aujourd'hui, il n'est plus ou à peu près plus question de cela, du côté suisse. On nous dit au contraire: « Nous n'avons pas grand besoin des zones pour nous ravitailler; ce sont les zones qui ont besoin de vendre chez nous. » L'aspect économique du problème s'atténue. L'intérêt de Genève paraît de plus en plus s'estomper, et, au contraire, on insiste fortement sur la revendication, par la Suisse, d'un droit territorial, droit sur le territoire français.

Messieurs, voilà justement ce qui fait la gravité de cette affaire pour la France; elle doit constater, au point où nous en sommes, qu'il ne s'agit plus, de la part de la Suisse, d'une revendication de bon voisinage, de la recherche d'un régime d'intérêt commun; il s'agit d'une prétention politique que l'on veut faire consacrer par la Cour.

Du côté de la France, c'est l'intégrité territoriale qui est menacée, puisqu'on veut faire consacrer comme une servitude — un démembrement de la souveraineté territoriale — ce que la France a toujours considéré comme une obligation conventionnelle assumée envers les Puissances en 1815, contractée dans l'intérêt de Genève.

Or, l'agent suisse vous a très bien montré l'importance du territoire pour l'État; et combien ce qu'il a dit est-il plus vrai, a-t-il plus de force encore pour le territoire proprement dit de l'État, que pour des droits territoriaux réels ou prétendus sur le territoire du voisin! La France ne revendique pas seulement, ici, un régime favorable aux intérêts des populations intéressées, un régime qui ne trouble pas l'harmonie de son économie nationale; elle revendique surtout son intégrité territoriale; elle sait que la Cour a, en vertu du compromis, le pouvoir de la lui assurer; elle a la conviction que sa revendication est en harmonie avec les exigences des circonstances actuelles qui doivent dicter votre décision.

De son côté, l'agent du Gouvernement suisse, en fin de plaidoirie, faisant parler son pays, a dit:

« Les traités de 1815 et de 1816 m'ont donné un droit aux zones franches, et ce droit, nul ne peut me l'enlever sans

mon assentiment ; pas même un grand État et surtout pas la Cour, alors que sa mission, sa mission sacrée, est de protéger le droit et non de le méconnaître. »

Que veulent dire ces paroles ? Au nom de la France, je n'ai rien à reprendre à ce qui, dans cette phrase, la vise. Rien n'est plus éloigné de la pensée de la France que d'enlever un droit quelconque à la Suisse. En 1923, elle a agi comme elle croyait en avoir le droit en vertu de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ; peut-être s'est-elle trompée ; cela n'est pas encore définitivement jugé ; se fût-elle trompée, elle l'a fait de bonne foi. Donc, je n'ai rien à reprendre à ce qui, dans cette phrase, est tourné du côté de la France.

Ce qui vise la Cour, — et cela m'a d'autant plus frappé que cela a été dit avec une force particulière, — qu'est-ce que cela veut dire ? L'agent suisse a-t-il voulu seulement exprimer la confiance du plaideur dans le succès de sa cause ? A-t-il voulu dire autre chose ? Je regrette, pour ma part, de n'avoir pas trouvé autour de cette phrase son habituelle clarté.

Il a dit que la mission de la Cour, que sa mission sacrée était de protéger le droit.

Ah ! sans doute, mais peut-être était-il superflu de vous le rappeler.

Ce qui, par contre, mérite d'être dit, parce que cela a été contesté à cette barre depuis que les débats sont ouverts, c'est quelle est la mission de la Cour en la phase actuelle de la procédure et quels sont les pouvoirs qui lui sont reconnus. Cette mission, elle est déterminée par le compromis ; nous estimons, nous Français, qu'elle comporte les plus larges pouvoirs, que la Cour a mission et pouvoir de déterminer, en tenant compte des circonstances actuelles et suivant ce qui lui paraîtra opportun, le régime nouveau des territoires visé à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

Préciser les circonstances actuelles, déterminer le contenu du régime le plus opportun, voilà, aux termes du compromis, l'objet essentiel de la présente procédure.

Je m'excuse en conséquence de vous avoir retenu si longtemps sur un chapitre seulement préliminaire ; et je prierai Monsieur le Président de vouloir bien donner, sur l'objet que je viens d'indiquer comme étant l'objet essentiel de la présente procédure, la parole à M^e Paul-Boncour, qui, sur ce point, présentera la réplique à la plaidoirie de l'agent du Gouvernement suisse.

4.

RÉPLIQUE DE M^e PAUL-BONCOUR

(représentant le Gouvernement français)

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 1^{er} NOVEMBRE 1930.

Monsieur le Président,
Messieurs de la Cour,

Lorsque, hier, à la fin de sa plaidoirie si concise et si forte, M. le professeur Basdevant a sollicité de vous de me donner la parole, je suis sûr que la Cour, comme moi-même, s'est posée la question : est-ce bien nécessaire ? A vrai dire, M. le professeur Basdevant vous marquait en même temps qu'il avait, dans sa réplique, en répondant aux arguments de l'adversaire, déblayé ce qui n'était seulement que le chapitre préliminaire de notre débat, et qu'il restait à répondre sur le fond même de cette mission, c'est-à-dire à procéder non pas au choix mais à l'examen des deux projets qui vous sont soumis et qui forment en quelque sorte nos conclusions.

C'est exact, mais, une fois définie et acceptée la mission de la Cour — et le Gouvernement suisse ne s'y trompe certainement pas, car tout son effort a tendu à la restreindre —, s'il est entendu qu'aux termes du compromis, n'existe plus ce lien, cette chaîne, par lesquels la thèse suisse prétend diminuer l'étendue et la portée de votre mission ; si sont abattus tous ces poteaux avec défense de passer qu'à chaque avenue possible de vos recherches avait dressés la Suisse en invoquant la certitude et la pérennité de son droit ; s'il est entendu — et ne l'est-il pas, après la démonstration que vous avez entendue hier ? — que la mission de la Cour est en effet de rechercher, à l'aide d'ailleurs de tous les éléments juridiques, moraux, équitables, écrits, économiques, historiques, politiques, le régime le plus opportun ; s'il est entendu que la Cour doit se préoccuper de cette question centrale : oui ou non, le changement des circonstances, les circonstances actuelles — expression de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles et du compromis — exigent-elles la suppression des zones franches ? — est-ce que vraiment il est contestable que, s'il y a jamais eu une espèce dans laquelle le changement des circonstances devait être la raison déterminante du choix à faire, ce ne soit pas elle qui est soumise à la Cour ? Le changement des circonstances, mais il s'inscrit en traits si profonds et si nets qu'ils prennent un aspect quasi géographique.

Lorsque, dans le recueillement de vos délibérés, où se joue le sort des États, lorsque vous tracerez matériellement sur la

carte, — cette carte sur laquelle, avec son obstination couronnée de succès, Pictet-de Rochemont avait fait se pencher les Alliés de 1815, — que retrouverez-vous de ce qu'ils y avaient vu ?

Oui, toujours la montagne, le lac, le fleuve, ce qui ne change pas, — ce en quoi la géographie met un peu d'éternité sur nos dissensions d'un jour. Mais les montagnes elles-mêmes sont traversées de routes, de chemins de fer, le lac est sillonné de bateaux rapides. La configuration géographique, elle a subi, de la main des hommes ou des institutions politiques, ou de l'évolution du régime économique, des transformations telles qu'elle est devenue méconnaissable. De cette configuration, qu'est-ce qu'il en reste ? Combien de traits la modifient !

Le trait noir des lignes de chemins de fer qui court partout fait de Genève une ville de Suisse en relations quotidiennes fréquentes et rapides avec tout le reste de sa patrie.

Et puis il y a le changement des circonstances, qui est le fait, qui est l'inscription même de la volonté de la Suisse, à laquelle nous avons le droit d'en demander compte, dans la définition et dans la pérennité de ce droit.

Traits verts ou bleus, suivant l'uniforme des douaniers, qui jouent un rôle si important dans cette affaire ; traits qui, en 1815, sur la carte soumise par Pictet-de Rochemont aux Alliés, formaient comme un cercle enfermant dans ses limites douanières les zones et Genève, dans cette unité économique que la Suisse a le grand tort de contester, car son existence est le seul objet de la stipulation des Alliés, de même que sa dislocation, à partir de 1849, est la justification même de la thèse que nous apportons devant vous. Traits de la douane en arrière de Genève, en 1815, — en arrière des zones aussi, de par les stipulations de 1815, — enfermant l'un et les autres dans cette unité géographique et économique ; traits qui, en 1849, modifient complètement la carte et sont reportés au front de Genève, détruisant par conséquent l'unité géographique et économique, enfermant les zones entre les deux barrières dont il a été parlé si souvent au cours de ce débat.

Alors, des chiffres qui traduisent par des précisions ce qu'indiquent déjà, de façon si saisissante, les traits marqués sur la carte et qui, avec la même simplicité brutale, montrent combien est évident le fait dont nous nous prévalons devant la Cour, chiffres qui figurent dans un tableau en deux colonnes : en 1815, après 1849. En 1815, le cordon français intérieur s'ouvre à peine aux produits des zones : sept produits seulement en 1828. Après 1849, ouverture progressive : 41 produits des zones passent à travers le cordon douanier en 1863, — tous les produits agricoles et les produits industriels des établissements créés avant 1893 à partir de 1893. Cette ouverture est la conséquence de la fermeture du marché suisse.

En 1815, droits de douane nombreux, touffus, coûtant très cher du côté de la Suisse par suite du morcellement économique de la Confédération ; par conséquent, contribuant encore, avec cette douane qui se trouve entre Genève et le canton de Vaud, à fermer la porte de l'unité économique Genève-zones.

Après 1849, les droits de douane suisses disparaissent, en tant que droits de douane cantonaux, par suite de l'unification douanière fédérale, et en tant que droits fédéraux en 1884. Quant aux droits de sortie, qui étaient à l'époque la préoccupation dominante dans les stipulations des Alliés, — car, à l'époque, ce qui domine les relations douanières entre États, c'est la préoccupation de ne pas laisser sortir, alors que maintenant on se préoccupe de ne pas laisser entrer, afin de se préserver surtout de la concurrence et de la surproduction, — ils s'appliquaient en 1815 à trois cents positions ; de nos jours, deux positions, en tout et pour tout.

Je ne parle même pas de cette disproportion importante, évidente et criante, dans les seuls chiffres de la population, qui, en 1815, forment un équilibre, et qui vraiment, au moment où nous discutons, nous fait demander pourquoi cet acharnement de la Suisse à vouloir considérer comme vivant toujours dans une même communauté que du temps de 1815 et la cité et les zones qui, en 1815, équilibraient à peu près le chiffre de leurs habitants et qui aujourd'hui, si je prends les chiffres suisses, représentent exactement pour Genève le triple de la population des zones.

Et c'est pour ces 33.700 habitants, pour ces 542 km² — chiffres suisses (annexe 15 au Contre-Mémoire) — qui représentent les zones, qu'un pareil débat se poursuit devant vous et que l'on prétend faire subir éternellement à la France — le mot de pérennité a été employé — la diminution de souveraineté nationale qui lui a été imposée en 1815 !

Ce n'est pas tout, Messieurs. Le fait que nous portons devant la Cour, je le répète, est si évident, si brutal que, si l'on compare l'absence de droits frappant les produits des zones en 1815, au moment où Pictet-de Rochemont obtient des Alliés les stipulations, avec l'élévation croissante des droits de douane, on arrive à ce graphique saisissant qui figure en annexe aux Documents de nos écritures, n^o 32. Ce graphique des recettes douanières effectuées à l'entrée du canton de Genève reste complètement horizontal de 1815 à 1849 ; à partir de cette date il s'élève brusquement, pour faire un saut qui atteint vers les sommets à partir de 1920.

Et, traduisant les chiffres qui se lisent ainsi : de 1816 à 1847, les recettes douanières du canton de Genève passent de 100.125 francs en 1818 à 134.000 francs en 1848 ; de 1850 à 1927, elles passent de 713.000 francs à 31.000.000.

Les droits perçus devant les zones, à l'entrée de Genève, renverseraient la situation que je viens de dire.

En présence de faits semblables que je fais repasser rapidement, schématiquement, sous les yeux de la Cour, puisqu'ils étaient tous dans notre Réponse, dans nos Observations et dans notre plaidoirie, on peut se demander quelles objections peut dresser la Suisse pour en diminuer l'importance et pour en enlever la valeur juridique.

Vous l'avez entendu, la Suisse y fait trois objections : une objection de droit ; une objection qui participe à la fois du droit et du fait, en ce qui concerne la date de nos constatations ; enfin, une objection de fait : elle met en cause l'exactitude même de nos documents et de nos statistiques.

Les objections de droit, M. le professeur Basdevant vous les a énumérées hier ; il y en a deux qui, je crois, n'ont pas résisté à la réfutation que l'on a faite.

Première objection de droit : la pertinence des faits antérieurs au Traité de Versailles, notamment l'établissement des douanes fédérales en 1849, visé par l'ordonnance ; leur valeur en aurait été épuisée par l'examen même qui a été fait de ceux-ci au moment où il s'agissait d'interpréter l'article 435, alinéa 2. M. Basdevant vous a dit que la pertinence n'avait pas épuisé ces faits, qu'elle avait pu servir et qu'elle avait servi à l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, qu'en vertu du compromis, — puisqu'il était expressément visé et qu'il y aurait sur ce point harmonie parfaite entre le compromis et l'ordonnance, — elle devait servir encore à l'appréciation du changement des circonstances.

Deuxième raison de droit : qu'un changement de circonstances ne peut pas aller à l'encontre de ce qui est un droit naturel. Le professeur Basdevant vous a montré tout d'abord que le bénéfice des zones franches n'était pas un droit territorial, mais une obligation conventionnelle stipulée par les Puissances, consentie par la France aux Puissances, au profit de Genève ; que, dans tous les cas, ce droit territorial, s'il existait, devrait être examiné dans le cadre conventionnel qui délimite ici notre débat et qui, à la fois, fait revivre tous les droits possibles et qui, en même temps, ne les fait examiner que sous l'angle du compromis d'arbitrage qui fixe vos pouvoirs.

Troisième raison de droit sur laquelle, au contraire, il m'appartient de m'expliquer, car elle est mêlée étroitement à la longue série des négociations dont je prétends tirer la réponse aux objections faites par la Suisse au projet français. C'est le point que je vais développer maintenant.

La troisième raison de droit opposée par le Gouvernement suisse au changement de circonstances dont nous nous prévalons, c'est la tardiveté. Nous pourrions l'écarter immédiatement par la seule considération qu'a fait valoir M. le professeur

Basdevant, suivant laquelle il ne s'agit pas de savoir si nous n'avons pas protesté en temps utile ; il s'agit de savoir si nous pouvons l'invoquer aujourd'hui dans un arbitrage défini par le compromis, alors que le compromis la vise expressément. La réponse n'est pas douteuse, mais il m'intéresse de savoir au contraire si vraiment, du point de vue du droit international, de l'équité et par son silence de près de plus d'un demi-siècle, la France aurait en quelque sorte affaibli le droit qu'elle a de venir invoquer aujourd'hui dans ce débat arbitral le fait si grave dont je viens de rappeler brutalement les circonstances et les effets.

Je ne suis pas, ni par goût ni par profession, aussi dédaigneux des questions de droit que mon confrère voulait bien l'imaginer. C'est par des raisons de droit autant que d'équité économique et historique que la Cour se décidera ; il m'intéresse énormément que ce qui est le point central de notre débat ne subisse aucun affaiblissement du fait que s'est vérifiée l'exactitude du reproche suisse, à savoir que quand le fait essentiel, le fait d'où découlent tous les autres, s'est produit, l'établissement des douanes suisses en 1849, fait qui justifie le passage de l'ordonnance de la Cour auquel il a été fait allusion, la France a gardé le silence. J'ai répondu dans ma plaidoirie, et je demande la permission à la Cour de le rappeler ici : la France, depuis 1849 et dès le lendemain de 1849, n'a pas cessé de protester dans la longue série de ses négociations avec la Suisse pour essayer de faire desserrer la barrière qu'au mépris de la situation de 1815, en vue de laquelle on avait stipulé, avaient élevée le Gouvernement fédéral suisse et le canton de Genève fondu dans l'unité fédérale suisse. C'est vrai, la protestation de la France n'a pas pris la forme qu'elle aurait pu prendre. Je suis convaincu qu'au lendemain de 1849, en face du changement résultant de l'établissement des douanes fédérales, c'est-à-dire du renversement complet de la situation qu'avait fait valoir Pictet-de Rochemont pour obtenir les stipulations de 1815, la réclamation de la France aurait été difficilement écartée.

J'ai montré dans ma plaidoirie qu'auprès de Castlereagh et des autres plénipotentiaires, Pictet-de Rochemont avait fait valoir l'inégalité foncière qui existait pour Genève du fait qu'elle était enfermée entre plusieurs barrières douanières, celles de France, de Sardaigne, et du canton de Vaud. Il n'est pas douteux que l'établissement des douanes fédérales en 1849 était le renversement même de la situation qui avait existé en 1815, et comme l'établissement des douanes fédérales n'était pas un cas de force majeure, qu'il était le fait de la volonté de la Suisse, — le fait d'une volonté parfaitement légitime d'ailleurs, puisque son unité douanière n'était que le couronnement nécessaire de son unité politique chèrement

achetée, comme toutes les unités politiques, — il n'en est pas moins vrai que ce fait était le renversement de la situation en vue de laquelle on avait stipulé. Je ne mets pas en doute que la France eût été fondée à ce moment à réunir les signataires des traités de 1815 et à leur dire : Rien n'existe plus de ce en vue de quoi vous aviez stipulé. Elle ne l'a pas fait, c'est vrai. Elle n'a pas voulu le faire pour deux raisons : l'une est très explicable, l'autre infiniment honorable.

Elle n'a pas voulu, quel que soit l'intérêt qu'elle prenait à cette question des zones, — et sa présence et son insistance ici le montrent assez, — elle n'a pas voulu, à propos des zones, remettre en question les traités de 1815 au lendemain même du jour où, dans toutes les capitales d'Europe, dans tous les pays d'Europe, le mouvement qui avait suivi notre Révolution de 1848 juxtaposait les revendications démocratiques et les protestations contre les traités de 1815. La France, je l'ai dit, a montré, par bien d'autres résignations et pour des blessures autrement sanglantes, qu'elle savait sacrifier ses plus justes revendications à la paix de l'Europe ; et quand il s'agit de la révision des traités, on sait très bien comment cela commence mais on ne sait jamais comment cela finit. Certes, la question des zones n'aurait pas mis le feu à l'Europe, mais elle faisait partie intégrante des traités de 1815. Une conférence des Puissances au lendemain de 1849 pour discuter les traités de 1815, qui sait quelles en eussent été les conséquences ? La France a préféré négocier.

Ne me dites pas qu'il suffisait d'un échange de notes diplomatiques. D'abord, le résultat eût été le même, et puis la Suisse sait par expérience que même sur des points limités, partiels, il est extrêmement difficile de faire modifier des traités par des notes diplomatiques ; et quand je songe à la question de Neuchâtel qui, elle aussi, était inscrite dans les traités de 1815, je suis bien obligé de me rappeler que c'est dès mars 1848 que les événements s'étaient produits dans la principauté de Neuchâtel et qu'après beaucoup d'échanges de vues et de notes diplomatiques, ce fut seulement à la Conférence de Paris du 7 mars 1857 que put être résolue la question ; pourtant, les Neuchâtelois avaient commencé par se servir eux-mêmes, ce qui est souvent, en matière nationale et même, hélas ! en matière internationale, le meilleur moyen d'être servi. Donc on ne pouvait éviter, si on voulait faire modifier les traités de 1815, des agitations diplomatiques et politiques que la France n'a pas voulues.

Il y avait une autre raison, je ne fais aucune difficulté pour le reconnaître. On ne vit pas impunément pendant trente-quatre ans sous un certain régime économique sans qu'il se crée des habitudes, des courants économiques, des marchés. De 1815 à 1849, les zones se sont parfaitement

accommodées de leur régime. Il n'y avait pas de douane en face d'elles ; Genève et elles, c'était la même chose. On était très heureux ; le ménage était parfait, mais quand le ménage commence à se défaire, les longues années de résignation et d'habitude font que l'on subit aisément certaines difficultés. Des courants économiques étaient donc créés, des marchés existaient ; le Gouvernement avait cette autre raison, qui se superposait à la première, d'ordre diplomatique et politique, à laquelle je viens de faire allusion, pour donner à sa protestation une forme différente de ce qu'elle aurait pu être ; ce fut la forme de négociations consistant à dire à la Suisse non pas de supprimer son unité douanière, ce qui eût été absurde et odieux, — car vous savez au contraire avec quelle allégresse et quelle sympathie la France a toujours salué tout ce qui peut fortifier l'unité suisse, — mais consistant à lui dire : vous avez élevé une barrière douanière qui n'existait pas en 1815 ; vous avez modifié profondément le régime en vue duquel on avait stipulé en 1815 ; eh bien, assurez par des franchises douanières une situation équivalente à celle qui existait en 1815 ; en face des zones, vous, Genève, vous, la Suisse, puisqu'il n'y avait plus que le bloc douanier suisse, gardez votre douane mais ouvrez-la.

Nos Observations puis ma plaidoirie ont donné le détail de cette longue série de négociations qui vont de 1851 jusqu'à la veille de la guerre, négociations incessantes, toujours insuffisantes, toujours reprises, et dont la période de 1893 à 1895 marque le point culminant, le point aigu aboutissant à une véritable guerre douanière dont les zones font d'ailleurs tous les frais. Dans cette longue série de négociations, la France fut toujours uniformément vaincue, soit qu'elle fut obligée d'ouvrir son cordon douanier à ses propres zones pour compenser le marché genevois qui s'était fermé, soit qu'elle fût obligée de l'ouvrir à tous les produits suisses, puisque c'était le bloc douanier suisse qui était désormais en face de la douane française reculée en arrière des zones ; elle fût vaincue aussi parce que, souvent, elle dut, passez-moi l'expression, en quelque sorte acheter de concessions, que certainement elle n'aurait pas faites dans sa souveraineté, le desserrement qu'elle demandait à la Suisse en faveur des produits des zones. Je ne reviens pas là-dessus ; la description détaillée en figure dans nos Observations ; le résumé en a été fait dans ma plaidoirie. Seulement, je relève dans cette série de négociations et dans ce qu'on peut appeler sinon leur échec, du moins leur résultat insuffisant et leurs difficultés sans cesse renaissantes, trois points qui sont en même temps ce que je désire faire dans la brièveté de ma réplique, trois critiques du projet qui vous est présenté par la Suisse, et trois justifications du projet français.

Messieurs, ces négociations, par lesquelles je répons à l'objection que l'avocat de la Suisse a formulée avec insistance en invoquant la tardiveté de notre protestation, nous permettent de faire trois observations et d'en dégager trois conclusions qui sont en même temps trois éléments d'appréciation, — je ne dis pas pour le choix de la Cour, mais pour l'appréciation que la Cour aura à faire des deux projets qui lui sont soumis.

Le projet suisse prétend tirer avantage du fait qu'il n'est qu'un maillon dans la chaîne, qu'une étape dans un développement, qu'un effort nouveau dans une longue série d'efforts déjà faits pour adapter le régime des zones à des circonstances nouvelles qu'il ne peut pas contester, mais dont il s'efforce de diminuer l'ampleur.

Les négociations que je viens de rappeler — car je ne fais que les rappeler — témoignent au contraire de la vanité d'un pareil effort, et que c'est au contraire l'insuffisance, l'échec partiel, dans tous les cas la perpétuelle reprise de ces négociations qui nous ont mené en 1893 et en 1895 à la fermeture complète du marché suisse, qui témoignent qu'on ne met pas le vin nouveau dans les vieilles bouteilles, que l'on ne répond pas à des circonstances nouvelles en maintenant un régime ancien; et ceci est le premier point qui se dégage de l'examen de ces négociations par lequel nous répondons à la prétendue tardiveté de notre protestation.

Le deuxième point, c'est qu'un des arguments essentiels par lesquels la Suisse prétend justifier le projet qu'elle vous soumet, c'est que, après tout, dans ce projet, Genève promettant des franchises aux produits des zones — nous allons voir en terminant sous quelles réserves et même avec quelles menaces —, il dépend de la France, en ouvrant largement son cordon douanier, de nouveau reculé bien entendu, puisque c'est l'essentiel du projet suisse, de faire aux produits des zones les avantages qu'elle juge utiles.

Messieurs, ces négociations, les défaites perpétuelles qu'y dut subir la France, la nécessité incessante où elle se trouva d'ouvrir toujours plus largement le cordon douanier aux produits des zones — je vous ai dit le chiffre et la progression des produits auxquels elle l'avait ouvert — prouvent la difficulté, je ne dis pas l'impossibilité, — rien n'est impossible, nous sommes ici dans une matière douanière et économique essentiellement relative, — mais l'extrême difficulté pour un pays, s'il a sa douane à l'arrière d'une portion de son territoire, d'ouvrir celui-ci sans l'ouvrir en même temps aux produits du pays qui est en face, dès lors que ce pays a réalisé son unité douanière. Cela est trop clair. Il ne peut le faire qu'en vérifiant perpétuellement l'origine des produits, de manière à ne pas faire bénéficier les produits du pays étranger qui se

trouve en face et qui a sa douane à sa frontière politique, des avantages qu'il accorde à ses territoires à lui, séparés de lui par une barrière douanière.

Les difficultés ont trouvé leur point maximum, c'est entendu, pendant la guerre. En effet, la guerre a eu son influence dans la position que la France a prise vis-à-vis des zones et qui a été plus accentuée au lendemain de la guerre qu'elle ne l'était avant. Ce n'est pas — comme vous le disiez — comme un signe de la victoire, encore que la victoire ait été assez chèrement achetée pour que nous ayons voulu en profiter pour liquider le passé et lever nos hypothèques. C'est simplement parce que, pendant la guerre, cet inconvénient grave d'avoir une portion de son territoire, si petite fût-elle, à la périphérie, mais qui peut être impunément envahie par les produits de l'étranger même lorsqu'en face il y a un pays ami à travers lequel peuvent passer les produits des pays ennemis, cet inconvénient a été révélé et a éclaté d'une façon telle que ce même Fernand David, dont vous invoquez l'autorité en faveur du maintien des zones, a élevé sa protestation à la Chambre française, le 15 novembre 1915, en termes tels que je n'oserais pas les lire ici tant ils empruntaient à l'angoisse de la guerre un caractère qui serait en discordance avec l'atmosphère de ce débat.

Oui, cela montre la valeur des opinions individuelles dont on peut se prévaloir de l'autre côté de la barre en faveur du maintien des zones et au regard de toutes les délibérations des corps élus que l'on produit. On pourrait dire que M. Fernand David, quand il a prononcé en 1903 et en 1905 les paroles que vous citez, était député de Saint-Julien, qu'il est devenu sénateur, et que le roi de France oublie les injures faites au duc d'Orléans. Mais non : nous avons eu la guerre ; la guerre a révélé une chose qui existait ; elle l'a porté au plus haut point de la maladie, et elle a fait juger intolérable — c'est vrai — à la France de ne pas avoir la communauté complète de sa douane et de son territoire politique et d'avoir, dans certaines circonstances qui à certaines heures peuvent devenir tragiques, à se trouver dans l'impossibilité de se protéger efficacement, non pas contre le pays qui est en face, mais contre le transit qui peut se produire à travers ce pays.

Par conséquent, du moment que l'on veut bâtir un système partant du point de vue que cela doit durer, les négociations de 1851 prouvent que l'on ne peut arriver à bâtir rien de solide, puisqu'il faut recommencer sans cesse ; on ne peut construire rien d'avantageux pour le pays qui en est victime, et rien d'amical pour les relations des deux pays, ce qui est pourtant si désirable.

Enfin, le troisième élément d'appréciation des projets qui vous sont soumis est l'observation que je faisais tout à

l'heure et qui me paraît hors de discussion. D'ailleurs, la Suisse ne le discute pas ; elle dit simplement : j'entends continuer à en avoir l'avantage.

Si cette longue période de négociations, si ces efforts d'adaptation auxquels la Suisse, dans son projet, veut ajouter une étape nouvelle, n'ont pas mieux réussi, si la France a été uniformément vaincue et qu'elle a dû toujours payer — soit en ouvrant son cordon douanier aux produits des zones et, par les produits des zones, aux produits étrangers, soit en compensant, par de larges concessions douanières qu'elle n'aurait pas faites sans cela — ce qu'elle pouvait obtenir, c'est parce que le point de départ des négociations était faussé ; c'est parce qu'il y avait dans les négociations une inégalité fondamentale ; c'est parce que, en face d'un pays ayant réalisé son unité douanière, ayant ses douanes à sa frontière, il y avait un pays — un grand pays, puisqu'on veut distinguer entre les petits et les grands — dont la souveraineté était diminuée et qui, au contraire, n'avait plus ses douanes à la frontière.

Naturellement, quand on engage la conversation avec cette inégalité, on ne peut pas aboutir à des solutions heureuses, définitives et amicales.

J'entends que la Suisse dit : « Cette inégalité, c'est mon droit ; je la tiens de traités ; vous n'y pouvez pas toucher. »

Mais, Messieurs, nous plaignons le changement des circonstances. Cette inégalité, votre droit ! Mais les stipulations dont vous tenez votre droit ont visé la situation exactement contraire à celle qui existe depuis 1849. L'inégalité dont vous prétendez vous prévaloir, que vous prétendez garder éternellement — « pérennité des zones », avez-vous dit, comme si les zones pouvaient avoir ce bénéfice d'une éternité que n'ont pas les institutions humaines ! — cette inégalité ne joue plus : c'était, au contraire, en vue d'une inégalité contraire, qui pesait alors sur Genève, qu'avaient été faites les stipulations de 1815.

La corrélation est indéniable entre l'absence d'une douane en face de Genève et l'institution des zones. La corrélation est inévitable entre la négociation de Pictet-de Rochemont et son résultat ; la corrélation est indiscutable entre l'argument qu'il apporte et le succès qu'il remporte.

Mais l'inégalité qui, du fait de l'établissement des douanes fédérales, a faussé toutes les négociations depuis 1851, non seulement vous ne la tenez pas d'un droit, mais les stipulations dont vous tenez votre droit avaient visé la situation contraire.

Troisième argument, dont certainement la Cour sent la force morale et la force juridique : pour que l'on ne puisse pas se présenter devant elle en disant que, quoi qu'on fasse, quels que soient les détails, le point de départ du régime

à instituer est de maintenir cette inégalité fondamentale qui a tout faussé jusqu'ici dans nos rapports et qui était le contraire de ce qu'avaient voulu ceux qui avaient stipulé en 1815.

Messieurs, ayant relevé, à travers les négociations qui fournissent ma réponse à un argument de droit, des raisons pour que la Cour puisse apprécier exactement la portée des deux projets qui lui sont soumis, je reviens aux autres objections de la Suisse et qui portent, non plus sur le droit, mais sur le fait, ou du moins, en ce qui concerne les questions de droit, à la fois sur le droit et sur le fait.

La Suisse, ne pouvant nier tout de même ce changement des circonstances, le fait nouveau qui s'est produit en 1849, prétend en diminuer l'importance, la portée, les conséquences et l'ampleur. En effet, étant donné le projet de simple adaptation du régime ancien à des besoins nouveaux qui vous est soumis, si ces besoins nouveaux existent, mais si leur ampleur est limitée, si les conséquences ne sont pas tellement graves, ce projet peut se trouver justifié. Si, au contraire, les conséquences se traduisent par un changement total, un renversement de la situation qui existait en 1815, pour établir un rapport entre ce qu'il s'agit de construire et ce qui existe, c'est un régime nouveau qu'il faut à une situation toute nouvelle. Donc, l'effort de la Suisse consiste à diminuer les conséquences, la portée, l'ampleur de ces conséquences; elle le fait de deux manières. D'abord, elle conteste les chiffres si nets, si précis par lesquels nous avons, croyons-nous, démontré qu'il n'y avait plus rien de commun entre le régime actuel et le régime de 1815. Ensuite, elle prétend tirer des sentiments des habitants des zones un argument pour leur maintien.

Je commence par écarter ce dernier argument; car, je le dis très franchement, c'est celui que je trouve le plus négligeable; il n'est pas négligeable pour l'État français, qui se préoccupe beaucoup des sentiments des habitants des zones et qui prétend sauvegarder leurs intérêts comme celui de tous ses autres citoyens. Mais il est négligeable pour la Cour, parce que le débat n'est pas entre les zones et Genève, mais entre l'État français et l'État suisse, et que l'État français est seul juge de savoir ce qui convient aux intérêts des habitants des zones comme de tous les autres citoyens; d'autre part, l'État français apporte devant la Cour une proposition et des justifications; ce n'est pas parce qu'on viendrait produire les sentiments de tel ou tel — dont j'ai d'ailleurs montré le peu d'importance et l'inévitable versatilité — que la Cour pourra être influencée en quoi que ce soit dans le jugement qu'elle portera sur les propositions de l'État français; cela ne change rien au problème qui est posé devant

vous : « Le régime des zones répond-il ou non aux circonstances actuelles ? »

Je me hâte de dire, moins pour l'intérêt du débat que pour la dignité de l'État français pour lequel j'ai l'honneur de plaider, que les sentiments des habitants des zones ne s'expriment pas dans les deux ou trois pétitions — dont l'une a été envoyée à la Cour — qui sont le résultat de manifestations fragmentaires et temporaires et dont le recrutement a pu revêtir parfois quelques aspects fâcheux. L'État français, juge et seul juge de ce qui convient aux intérêts de ses zoniers, pour répondre à l'équivoque que l'on a cherché à produire dans l'esprit de la Cour, a déposé devant la Cour, au moment de ma plaidoirie, une série de documents que j'ai là, mais que je ne lirai pas au point où nous en sommes arrivés. Mais les textes sont là, — et c'est même leur uniformité qui a fourni une des critiques les plus acerbes de mon très honorable et cher confrère ; il s'étonne en effet que les sentiments que nous produisons des habitants des zones, non pas pour le maintien, mais pour la suppression des zones, aient revêtu une même formule et que tous les conseils municipaux aient voté la même motion ; car, cela est vrai, tous les conseils municipaux de la zone de Gex et de la zone sarde — à l'exception peut-être d'une ou deux, une je crois pour la zone sarde —, toutes ces petites assemblées où bat le cœur des habitants, où s'exprime le sentiment le plus direct qu'ils ont de leur propre intérêt, ont voté l'ordre du jour qui figure dans mon dossier, auquel, par égard pour les instants de la Cour, je la prie simplement de bien vouloir se reporter dans nos écritures.

L'agent du Gouvernement suisse s'étonne que ce soit toujours la même formule : mais en Suisse, quand vous faites un referendum, il me semble que vous le faites sur une formule unique que l'on propose et que l'on vote par oui ou par non. Il est assez naturel que, sans faire un referendum qui n'existe pas dans nos institutions, on ait proposé aux habitants des zones la formule qu'ils ont ensuite approuvée et qui exprime leur sentiment direct.

Je n'insiste pas : les documents sont là ; la Cour peut s'y reporter ; d'ailleurs, leur flot submerge les trois pauvres petites tentatives de protestation qui ont été faites ; enfin, cela est étranger au débat que la Cour a à trancher.

Cela intéresse au premier chef l'État français ; car s'il était vrai qu'il y eût ces divergences, cela troublerait profondément la conscience qu'il a de servir, en demandant la suppression des zones, les intérêts des zoniers. Encore s'agirait-il de savoir pour lui quels sont les intérêts de son économie nationale, qui doit le préoccuper avant tout.

La Suisse a donc un intérêt majeur à diminuer l'importance, les conséquences du changement si profond des circonstances dont nous nous prévalons, puisque son projet n'est que l'adaptation du régime des zones. Mais, pour cela, comment faire?

Nous ne nous sommes pas livrés à des raisonnements d'ordre général; nous avons donné des chiffres fastidieux, peut-être, mais précis; nous avons dit qu'à l'heure actuelle l'importance du marché de Genève pour les zones est de 25 % en ce qui concerne la production agricole du Pays de Gex, 30 % en ce qui concerne la production de la zone sarde, et 15 % en ce qui concerne la production industrielle. L'importance du marché zonién pour Genève, nous la prenons dans l'année où ce marché a été le plus favorisé, où Genève a vendu le plus de produits, la dernière année normale d'avant-guerre — 1913 —, celle au sujet de laquelle M. Paul Pictet a dit qu'elle avait été la plus favorable: 9.250.000 francs représentent, d'après le Gouvernement suisse, le chiffre relatif aux petites zones. Mon confrère l'a rectifié en disant — il a raison —: Tenez compte de la diminution de la valeur de l'or. Il fallait en effet tenir compte des fluctuations du change et de la diminution de notre monnaie, — il fallait tout au moins tenir compte de la valeur d'achat de l'or; il faut donc élever le chiffre, quel qu'il soit; mais qu'est-ce que cela représente dans l'ensemble en 1929, alors que les revenus n'avaient pas augmenté, alors que l'on avait déclaré 343 millions de revenus?

Que fait l'adversaire au sujet de ces chiffres? Non seulement il conteste la légitimité de leur date, mais il conteste même leur exactitude.

En ce qui concerne la légitimité de leur date, on dit: Vos enquêtes sont récentes (les enquêtes françaises, car pour les chiffres de Genève nous ne prenons que les chiffres de Genève) et elles portent sur des faits postérieurs au Traité de Versailles: elles ne sont pas pertinentes.

Nous avons répondu d'abord — je ne fais que reprendre à nouveau mon argumentation — en faisant toutes réserves sur le sens que prête la Suisse à l'article 2, alinéa premier, du compromis. Mais peu importe, cela ne change rien à la valeur de ma démonstration.

Mon confrère confond ici les circonstances dont nous nous prévalons — et qui toutes sont bien antérieures au Traité de Versailles, puisqu'elles commencent en 1849 — avec les chiffres par lesquels nous nous efforçons de rendre accessibles, saisissables à la Cour, les résultats de ces circonstances.

La pertinence des faits réside dans les faits eux-mêmes, dans les circonstances; pour la rendre aisément saisissable, nous apportons ces chiffres, que nous sommes bien obligés de prendre dans les relations actuelles. C'est comme Genève, qui, en 1930, a fait une enquête sur ses marchés pour déterminer la

proportion des fournitures provenant des zones dans l'ensemble des approvisionnements. En tout cas, ce sont des chiffres qui rendent saisissables des résultats ; et les faits dont nous nous prévalons, les circonstances que nous analysons sont tous bien antérieurs au Traité de Versailles, puisqu'ils commencent en 1849.

On nous dit encore : vous n'avez pas le droit de vous prévaloir de résultats obtenus depuis qu'en 1923 vous avez transféré le cordon douanier à votre frontière politique ; vous n'avez pas le droit de vous prévaloir de résultats qui sont les conséquences de votre violation du droit.

Et mon confrère expose la parabole du bon A et du méchant B, ou bien du méchant A et du bon B, l'un prenant son bien à l'autre et, quand il le lui a pris, lui disant que son bien n'a pas tellement souffert et qu'il a le droit de le garder.

Mais nous n'apportons pas un argument de droit, nous invoquons un argument de fait, nous apportons des statistiques. Vous disiez qu'il est impossible à Genève de vivre sans les zones ; vous le dites encore, mais plus tout à fait, car il s'est produit, depuis le début d'une longue procédure, un glissement curieux vers une orientation plutôt politique de vos prétentions ; et au fur et à mesure que nous apportons les résultats de nos enquêtes, dont je viens de résumer les chiffres, il semble que Genève ne se prévaut plus de ce dont elle s'est prévalu pendant tant d'années et de ce qui a été l'origine comme la justification des stipulations de 1815, — la nécessité où elle est de se servir des produits des zones.

La preuve qu'elle n'y attache plus la même importance, c'est que nous avons saisi sur les lèvres de notre confrère une réserve qui pouvait se poser dans certaines hypothèses, à propos de l'arrêt de la Cour, et sur laquelle je me permettrai de revenir dans un instant.

Il disait : Il est impossible pour Genève de vivre sans les zones : nous vous avons prouvé que les zones pouvaient disparaître, que Genève n'était pas ruinée ; nous l'avons prouvé par des chiffres et des documents empruntés à Genève même. Cela ne diminue en rien l'effort méritoire dont vous vous prévalez mais qui est tout à fait extérieur à la question des zones, l'effort fiscal que vous avez invoqué, que je connais et que je salue, mais effort qui n'a rien à voir avec la question des zones, car il ne pouvait que surcharger davantage le commerce de Genève, il ne pouvait qu'ajouter une difficulté à la prétendue difficulté qu'avait pu causer la suppression des zones.

J'ai prouvé que la gêne de Genève venait d'avant la suppression des zones et que les améliorations provenaient d'une chose qui n'était pas le rétablissement des zones et qui consistait dans le rétablissement de l'économie, dans le change. En tout cas, nos chiffres ne pouvaient être révoqués par des arguments,

parce que nous ne nous prévalons pas comme d'un argument de droit de ce que nous avons fait en 1923, — nous vous apportons les chiffres qui résultent de la constatation des choses.

En dehors de la date, ce sont les chiffres eux-mêmes que l'on conteste. Il faut que je m'explique là-dessus brièvement, de manière qu'il ne puisse rester aucun doute dans l'esprit de la Cour. S'il pouvait lui en rester un, je la supplierais de prendre les moyens nécessaires pour s'éclairer, afin qu'il ne puisse y avoir la moindre hésitation et le moindre doute dans son esprit sur les chiffres que nous apportons.

Il y a deux catégories de chiffres ; en ce qui concerne ceux qui sont relatifs à Genève, ce sont les chiffres de Genève que nous avons pris, ce sont les résultats des enquêtes faites à Genève, notamment en 1923 ; la Suisse ne peut donc pas les contester.

Elle conteste le résultat des enquêtes que nous avons menées dans les zones ; j'avoue que si, dans toutes ces enquêtes, quelques erreurs avaient été révélées, je n'en aurais pas éprouvé une confusion extrême devant la Cour, car cela eût été parfaitement explicable ; nous l'avons même cru, malheureusement.

En effet, nous avons cru à deux erreurs, mais il n'y en a plus qu'une, une seule, malgré toute l'ampleur de ces enquêtes que nous avons menées.

Nous avons cru à l'existence de deux erreurs, et voici pourquoi : Nous avons compté pour la zone de Gex, dans les statistiques que nous vous avons apportées, les communes situées au bord de la Valserine, et cela parce que la Suisse nous semblait avoir la prétention — nous en sommes certains maintenant — de faire étendre, si elle était rétablie, la zone française du Pays de Gex aux limites de la rivière de la Valserine. Au contraire, comme nous plaidons que les communes de ce cours d'eau ne pouvaient pas, en tout état de cause, être comprises dans la zone de Gex, nous n'avions pas le droit d'inclure des chiffres qui les concernent dans nos chiffres totaux. Ces erreurs, je les ai supprimées dans ma plaidoirie, en sorte que, lorsque j'ai parlé de 30 %, c'était déduction faite des chiffres auxquels je viens de faire allusion.

Pour la zone sarde, une erreur sérieuse s'est produite : un chiffre a été attribué à un poste alors qu'il concerne un autre poste. Mais cette erreur, je l'ai rectifiée dans ma plaidoirie. Il n'y a donc pas de chiffres donnés par nous et qui puissent être réfutables à l'heure actuelle. Lorsque j'ai parlé de la zone sarde, j'ai indiqué, non pas le chiffre de 14 % qui est inscrit dans nos Observations, mais celui de 30 %. Nous avons donc rectifié nous-mêmes la seule erreur qui avait pu se produire.

Nous avons fait des recherches, nous avons tenu compte des critiques de la Suisse; il pouvait s'être glissé des erreurs matérielles, malgré la parfaite bonne foi avec laquelle les enquêtes avaient été menées.

La Suisse, par exemple, avait cru impossible que la production en vins de la petite zone sarde fût de 30.000 hectolitres environ. L'agent du Gouvernement suisse avait dit: Voyez combien vous êtes léger; vous avez certainement entendu, en parlant de 30.000 hectolitres de vins, totaliser les productions de la zone sarde et de la grande zone, laquelle était derrière et qui est supprimée.

Nous avons écrit au ministre de l'Agriculture, M. Fernand David; il résulte de sa réponse et de l'enquête faite que c'est bien de la production de la seule petite zone sarde qu'il s'agit.

J'ai scrupule vraiment à entretenir une Cour telle que la vôtre de semblables détails; mais c'est tout de même par leur addition que l'on mesure les résultats des circonstances nouvelles dont nous nous plaignons.

S'il devait subsister quelque chose encore de la manière assez acerbe dont le Gouvernement suisse a cru pouvoir apprécier les statistiques en disant « qu'il faisait toutes réserves sur notre documentation, que la fragilité, pour ne pas dire plus, de notre raisonnement », etc., etc., je prie la Cour, s'il devait pour elle subsister un doute, de recourir au seul moyen susceptible de le dissiper. En tout cas, cela prouve simplement que les enquêtes faites par un plaideur ne plaisent guère à l'autre; que la Cour fasse donc son enquête, qu'elle procède elle-même, si elle le juge convenable, à une expertise.

Oh! qu'elle ne s'y trompe pas: nous ne formulons pas plus que l'autre jour, quand il s'est agi de la descente sur les lieux, que nous pouvions requérir aux termes du compromis; j'ai dit: « Nous voulons laisser la Cour pleinement juge des moyens qu'elle a à sa disposition pour établir la vérité; la question est déjà assez complexe, assez difficile, d'un ordre tout à fait spécial, pour ne pas ajouter une gêne nouvelle par des formules de demandes précises. » Il en est de même pour l'expertise.

Mais si je puis donner ma pensée, nous la souhaitons pour qu'au moins sur les résultats tangibles, dans ce changement total des circonstances dont nous nous prévalons, il ne puisse subsister aucun doute, pour que la Cour sache que ce n'est pas le Gouvernement français qui, à l'appui de sa thèse, a sollicité en quelque sorte les résultats pour arriver à ces chiffres saisissants que je vous ai indiqués, chiffres qui montrent à quel point la diminution imposée à la souveraineté française ne répond plus aux nécessités économiques de Genève, — que la Cour fasse cette expertise, qu'elle l'ordonne, dans les conditions qu'elle jugera utiles.

Nous n'élèverons qu'une protestation, mais importante, contre la prétention de la Suisse : s'il devait y avoir expertise, que cette expertise se fit seulement après avoir résolu, dans le sens de la Suisse, la question de la position du cordon douanier.

Ah ! quand nous avons lu, dans les conclusions subsidiaires du Gouvernement suisse : Ordonner une expertise, — d'accord, organiser ladite expertise, — tout ce que l'on voudra ; poser aux experts une question, — certes, sauf « les experts devant admettre que le cordon douanier français sera placé à la limite indiquée par le projet suisse », etc.

Pour reprendre une expression de droit privé de juridiction nationale, mais qui, je pense, a bien sa valeur devant vous, cela revient en quelque sorte à demander de dire le droit avant de faire droit, de demander de juger avant de s'être éclairé.

De deux choses l'une : ou bien la Cour dispose des moyens d'appréciation nécessaires, — elle seule en est juge ; ou bien, si elle n'en dispose pas, c'est après s'être éclairée qu'elle peut trancher.

L'expertise ne peut avoir que deux buts, ou plutôt un même but sous deux formes différentes. L'expertise peut avoir pour objet de fournir à la Cour le moyen d'en finir avec des contestations sur des chiffres, des statistiques que je m'excuse de rappeler, mais qui sont les signes tangibles du changement des circonstances.

L'expertise, d'autre part, peut être destinée à permettre à la Cour d'avoir une appréciation des deux projets qui lui sont soumis par les Parties, qui équivalent à des conclusions et qui ne sont, en dehors de leurs principes, donnés qu'à titre de suggestion ; il appartient à la Cour de bâtir elle-même, en se conformant à tout ce qu'elle croira opportun et conforme aux circonstances, pour juger de la valeur respective de ces deux projets, des éléments d'appréciation dont elle peut ne pas disposer actuellement.

Dans les deux cas, la prétention de la Suisse ne résiste pas à l'examen ; il est bien certain que, quel que soit le but que l'on se propose d'atteindre, l'expertise, si elle est ordonnée, doit précéder toute appréciation de la Cour.

Au surplus, ces projets sont présentés l'un et l'autre à la Cour avec une réserve, je dirai même, dans une certaine mesure, avec une gêne que très certainement mon confrère a dû éprouver comme moi. Nous venons en effet devant la Cour pour l'inviter, l'un et l'autre, à adopter le système que nous lui proposons. Ou plutôt, nous ne lui disons pas cela, nous présentons chacun notre système à la Cour pour matérialiser notre pensée, pour faire connaître de part et d'autre les principes dont se prévalent nos projets, si différents par le fait essentiel de la position géographique du cordon douanier ; nous

avons voulu l'un et l'autre prouver que nos propositions sont viables, qu'elles sont pratiques, et pour ce faire, nous avons dû entrer dans des détails de contingentements, de contrôle, etc., qui seraient en effet de même nature que ceux dans lesquels il faudrait entrer le jour où l'on constituerait les nouveaux rapports économiques de Genève et des zones.

A ce point de la discussion où nous en sommes arrivés, la Cour entend bien qu'en dehors des trois points que j'ai dégagés de l'historique même des rapports économiques entre la Suisse et la France, il y a cette constatation essentielle que l'on ne peut pas procéder seulement par une étape nouvelle, qu'il faut faire du nouveau, qu'il est impossible de demander à un pays, sans des difficultés extraordinaires et des risques très graves, s'il garde son cordon douanier à l'arrière, de l'ouvrir aux produits de son propre territoire et de ses propres enfants.

Le projet suisse est frappé de ce défaut, à mon avis rédhibitoire, qu'il maintient, qu'il prolonge même dans l'éternité — puisqu'il a la prétention de prononcer le mot de pérennité, s'agissant de stipulations diplomatiques et politiques — l'inégalité qui a tout faussé jusqu'ici et qui n'avait pas été voulue par les stipulateurs de 1815, lesquels, au contraire, avaient stipulé dans un sens opposé et pour corriger l'inégalité qui alors pesait sur Genève, du fait de la non-existence de douanes.

Je n'entrerai pas dans d'autres détails à ce sujet. Il me suffira de reprendre un mot que j'ai cru saisir sur les lèvres de l'adversaire et qui n'était, après tout, que l'équivalent de ce que disait le Conseil fédéral de son pays lorsqu'il recommandait à ses citoyens l'adoption de la Convention de 1921 : Donnez à la Suisse l'équivalent des zones.

J'accepte ce point de départ, mais en y ajoutant un petit membre de phrase : donnez à la Suisse l'équivalent des zones dans leur situation actuelle, dans les rapports actuels de Genève et des zones.

Sous cette réserve, j'accepte bien volontiers que le régime à instituer, et qui devrait donner satisfaction aux deux Parties en présence, donne à Genève l'équivalent des zones.

L'équivalent se produit sous deux formes : la quantité de marchandises échangées, la liberté des échanges.

La quantité de marchandises échangées, notre projet ne donne-t-il pas satisfaction ?

En ce qui concerne les produits des zones dont Genève a besoin, c'est de la douane suisse seule que cela dépendra ; la question ne se pose même pas. Les droits de sortie n'existent plus depuis longtemps, sauf deux : l'or, et je ne sais quelle matière nécessaire à la défense nationale, qui n'ont rien à voir avec les questions douanières. Les produits, au contraire, que Genève pourra vendre dans les zones, c'est

une équivalence du régime des zones qu'il faut chercher pour Genève, qu'il faut donner à Genève ; notre projet le lui donne, puisqu'il lui donne la certitude qu'en tout état de cause, tout au moins pour la durée de la Convention, Genève pourra exporter librement, en franchise, les quantités de marchandises qu'elle a exportées dans les zones l'année où leur marché a été le plus favorable pour Genève. Nous offrons à la Suisse 3.500.000 francs français d'exonérations de droits, somme qui correspond exactement aux exonérations de droits nécessaires pour que la Suisse puisse faire en franchise, à nouveau, le commerce qu'elle faisait en 1913.

Mon confrère, je crois, — je me permets de le lui dire avec toute la déférence amicale que j'éprouve à son égard, — en adressant sur ce point une critique au projet français, a dû se méprendre lorsqu'il a cru que nous pouvions à la fois retenir et donner, ou bien donner pour retenir. Il s'est trompé, car ces 3 millions et demi se traduisent par des contingents de marchandises admises en franchise et représentent pour la Suisse un avantage permanent, quelles que puissent être par la suite les modifications tarifaires ou les variations des prix.

J'ajoute que la Suisse a, par ce projet, non pas seulement l'équivalent au regard de ce qu'elle exportait dans les zones, — car la capacité d'absorption de ces dernières peut être limitée, — mais, le jour où le cordon douanier est à la frontière politique, le jour où c'est à travers ce cordon que passent ces franchises, c'est tout le marché français qui absorbera les marchandises de Genève passant ainsi en franchise.

Genève a la certitude de pouvoir désormais toujours écouler en franchise ce qu'elle a fait dans l'année où elle a fait davantage et qui a été, au dire de M. Paul Pictet, l'année la plus favorable, alors qu'en 1923, ainsi que je l'ai indiqué, les exportations avaient diminué de 43% par rapport à cette année la plus favorable.

Par conséquent, autant que les prévisions peuvent jouer, Genève a désormais la certitude de bénéficier toujours en franchise d'une exportation de cette importance. Voilà, Messieurs, pour ce qui concerne les quantités échangées.

La liberté.... ah ! certes, qui dit douane dit toujours gêne, — et la Suisse voudrait bien que la gêne fût pour nous seuls.

Seulement, il y a cette différence que la gêne du cordon douanier existe bien davantage lorsqu'un des États se trouve dans une situation d'inégalité économique que j'ai indiquée ; lorsque ce sont deux douanes qui se trouvent l'une à côté de l'autre, il y a beaucoup de chances pour que la gêne soit réduite au minimum ; il y en a d'autant plus si sont juxtaposés les cordons douaniers et si les cœurs sont joints ; puisque

chacun se trouve rétabli sur un pied d'égalité, on trouvera bien les moyens nécessaires pour ne pas se gêner mutuellement.

Les États sont un peu comme les individus, ils vont toujours jusqu'au bout de leurs droits ; quand ils peuvent en abuser, il faut une grande sagesse pour s'imposer à soi-même de résister ; quand, au contraire, la réciprocité joue, les gouvernements trouvent bien le moyen de laisser passer entre les textes toutes les facilités nécessaires.

La Suisse ne peut pas s'élever contre cette égalité dont nous demandons le rétablissement, et qui est à la base du projet français, après la démonstration par laquelle j'ai, non pas fortifié les arguments de ma plaidoirie, mais essayé de répondre à ceux que nous avait opposés la Suisse.

Dans tous les cas, avec le projet français, la Suisse trouverait dans les facilités de la circulation l'équivalent — puisqu'il s'agit d'équivalence — de la petite gêne qui résulterait pour elle de ce que nous ne serions plus seuls à ne pas être protégés par une douane. La circulation, elle échappe à la compétence de la Cour. Il n'en est pas moins vrai qu'inévitablement la construction douanière qui doit résulter de l'arrêt que nous vous demandons aura sa répercussion immédiate, fatale, sur les facilités de circulation non seulement entre Genève et les zones — que sont les zones quand il y a l'automobile ? — mais entre Genève et la France. Cette construction douanière aura sa répercussion pour une raison d'ordre psychologique. Les deux Parties ne peuvent être satisfaites que si l'égalité est rétablie ; si cette satisfaction mutuelle et, par conséquent, cette cordialité mutuelle est réalisée, il n'est pas douteux que l'on trouvera ensemble toutes les facilités de circulation nécessaires. Voilà la raison d'ordre psychologique. Il y a également une raison matérielle qui est très simple, c'est qu'il vaut mieux avoir un arrêt que deux ou même trois, il vaut mieux avoir deux cordons douaniers juxtaposés à la frontière qui exercent en même temps la surveillance que d'avoir un cordon douanier suisse à la sortie, un cordon de surveillance français à la frontière politique, et, dix kilomètres plus loin, un autre cordon douanier. J'entends bien que la Suisse prétend diminuer la portée de cet argument en apportant dans sa Réponse et en écrivant dans sa plaidoirie la prétention qu'elle a de limiter les droits de la France à ce cordon de surveillance.

Messieurs, il est trop tard pour que je veuille plaider sur ce point, encore qu'il soit très important, mais il me paraît tellement hors de la discussion que je ne peux pas croire que la Cour puisse s'arrêter une minute à cette prétention de la Suisse.

M. le professeur Basdevant disait hier : la Cour n'a pas à appliquer les traités de 1815, elle a à chercher un régime nouveau. Que demande la Suisse ? Elle demande de les renforcer, de les

aggraver. Jamais cette conséquence de la souveraineté nationale qu'est le droit de surveillance à la frontière n'a été contestée. La Suisse ne le conteste pas pour la police, et cela me suffit pour que je n'insiste pas ; elle ne le conteste pas non plus en ce qui concerne les précautions sanitaires ; elle le conteste pour certains aspects fiscaux des prohibitions et certains prélèvements qui peuvent être opérés ; c'est un point essentiel relativement à l'impossibilité où se trouverait la France d'accepter une aggravation des stipulations de 1815.

La Suisse a prétendu établir que lorsque, en 1815, on avait parlé de douanes, on les entendait dans le sens le plus large et qu'à ce moment douanes et ressources fiscales se confondaient ; elle a même invoqué non seulement la lettre mais l'esprit des traités de 1815. Quand nous protestons contre l'établissement du cordon douanier fédéral et quand nous disons qu'il est la négation même de la situation qui existait en 1815, on nous répond : c'est l'esprit du traité ; quand on veut aggraver la situation où nous nous trouvons en maintenant le recul du cordon douanier, on invoque la lettre du traité. On invoque l'esprit ou la lettre suivant les besoins de la cause. Douanes et ressources fiscales ont pourtant des sens différents : les droits de douane s'appliquent uniquement à ce qui vient de l'étranger dans un pays ; le droit fiscal concerne tous les nationaux du pays et les étrangers qui viennent dans ce pays. La discrimination est extrêmement simple. Un même objet, une automobile, par exemple, peut être soumis à un droit de douane à l'entrée et à une taxe fiscale de circulation. Je ne crois pas avoir besoin de discuter longuement sur ce point.

L'argument que j'apporte a eu au moins autant d'influence sur l'esprit des Genevois que les préoccupations douanières. Genève a rejeté par 360 voix, je crois, de majorité, le jour du referendum, la Convention de 1921 ; sur 21.000 électeurs, il y a eu 17.000 votants, ce qui prouve que la question ne passionnait pas tellement les électeurs ; en dehors des quelques commerçants particulièrement intéressés au régime des zones, les Genevois, le jour du referendum, étaient autant préoccupés de leur promenade du dimanche que de la question de l'exportation dans les zones ; nous sommes trop heureux que les Genevois fassent des promenades chez nous pour ne pas saisir avec joie cette partie de l'argumentation qui consiste à dire que la juxtaposition des cordons douaniers entraînera la suppression du cordon de surveillance mais que, inévitablement, la France se trouvera obligée de substituer des gendarmes aux douaniers parce que, depuis la guerre, on se trouve en présence de nécessités qui n'existaient pas avant ; avant la guerre, le régime des passeports entre beaucoup de pays n'existait pas, alors qu'il existe aujourd'hui. A la place des douaniers, il y

aura donc des gendarmes ; l'organisation du cordon de surveillance sera différente. Quel que soit l'angle sous lequel vous l'envisagez, je termine volontairement sur quelque chose de familier, sur quelque chose qui est comme le signe visible de l'inévitable communauté genevoise et française, sur ces facilités de la circulation, quel que soit l'angle sous lequel vous l'envisagez ; en dehors de cette prétention de maintenir éternellement sur nous une servitude, une diminution de souveraineté que démentent toutes les circonstances que je viens d'analyser, il y a dans le projet français, en dehors de ses détails qui appartiennent à l'appréciation de la Cour et dans son principe, la satisfaction de tout ce que légitimement, équitablement, raisonnablement et amicalement, peut demander Genève.

5.

RÉPLIQUE DE M. LE PROFESSEUR LOGOZ

(représentant le Gouvernement suisse)

AUX SÉANCES PUBLIQUES DES 3 ET 4 NOVEMBRE 1930.

Monsieur le Président,
Messieurs de la Cour,

Je vais répondre aussi brièvement que possible à la réplique de mes deux contradicteurs. Comme je suivrai, autant que faire se peut, leur argumentation, ma réplique sera peut-être un peu décousue. Je les prie et je prie la Cour, d'avance, de bien vouloir m'en excuser.

Il ne me paraît d'ailleurs pas nécessaire de reprendre tous les points sur lesquels ont porté les répliques françaises. Mais il va de soi que mon silence sur tel ou tel point ne saurait être interprété comme un acquiescement. Je maintiens, au contraire, tout ce que nous avons dit dans notre procédure écrite et en plaidoirie.

Mon savant collègue et ami, M. le professeur Basdevant, vous a dit, en substance, au début de sa réplique à notre plaidoirie : « Puisse l'arrêt que la Cour est appelée à rendre, en vertu de l'article 2 du compromis, être si judicieux, si fondé, si prudent, qu'il soit de nature à obtenir la prompte adhésion de la Partie perdante elle-même. » Nous sommes entièrement d'accord avec ce vœu. Nous allons même plus loin. Notre vœu ardent, non pas pour notre pays, ni même pour les deux Parties en cause dans la présente instance, est que l'arrêt que la Cour rendra soit vraiment de nature à grandir l'autorité de la Cour elle-même, l'autorité de la justice internationale dans le monde.

En revanche, sur un autre point auquel l'agent du Gouvernement français a touché au début de sa réplique, nous avons, je l'avoue, quelque peine à comprendre l'attitude actuelle de notre Partie adverse.

La France conteste le droit de la Suisse aux zones franches, le droit de la Suisse de s'opposer à la suppression des zones franches. La France soutient que le fait que la Cour a reconnu ce droit de la Suisse dans son ordonnance de 1929 — tout en ajoutant que l'article 435 du Traité de Versailles n'a pas détruit ce droit et n'oblige même pas la Suisse à l'abandonner —, la France soutient, dis-je, que l'opinion ainsi émise par la Cour dans les considérants de son ordonnance de 1929 n'a aucune importance en ce qui concerne l'arrêt que la Cour

doit rendre en vertu de l'article 2 du compromis pour exécuter l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. Encore une fois, nous avons peine à comprendre cette attitude.

Pourquoi, en effet, au cours de la première phase de la procédure, la France a-t-elle combattu, avec l'énergie dont témoignent la procédure écrite et les débats oraux de cette première phase de l'instance, pourquoi a-t-elle ainsi combattu pour faire admettre que l'article 435 du Traité de Versailles oblige la Suisse à accepter la suppression des zones franches, si la réponse négative donnée à cette question par la Cour ne doit avoir aucune espèce d'importance pratique pour l'arrêt qu'il lui appartient de rendre en vue d'exécuter l'article 435, alinéa 2? Et si l'ordonnance du 19 août 1929 n'a vraiment plus aucune importance, pourquoi l'agent français s'est-il efforcé d'établir que la Cour resterait libre de revoir et de modifier l'opinion qui s'y trouve exprimée?

* * *

En effet, l'agent français a soutenu — il a soutenu avec une insistance particulière — que les considérants de votre ordonnance de l'an dernier n'ont pas force de chose jugée, et que par conséquent — vous a-t-il dit — la Cour peut revenir sur l'opinion qu'elle a énoncée dans ses considérants et la modifier si elle croit devoir le faire.

A l'appui de cette opinion, l'agent français a invoqué 1° le fait que l'ordonnance n'est pas un arrêt proprement dit; 2° le fait que, même dans un arrêt, le dispositif seul a force de chose jugée et non les considérants.

Mais, Messieurs, l'agent français a ainsi combattu une thèse qui n'est pas la nôtre. Je n'ai nullement soutenu que votre ordonnance eût la nature juridique d'un arrêt. J'ai, au contraire, laissé ouverte la question de savoir comment ce prononcé de la Cour devrait être juridiquement défini. En revanche, j'ai dit et je continue à affirmer que, *dans le système du compromis, système que la Cour a bien voulu accepter* en procédant comme elle l'a fait l'an dernier, la communication aux Parties, en 1929, du résultat du délibéré de la Cour équivalait à la communication aux Parties, par avance, d'une partie de l'arrêt à rendre plus tard. En effet, c'est à cette condition seulement que, selon l'économie générale du compromis, ladite communication pouvait déployer son effet utile, en donnant aux Parties une base juridique sûre pour leur nouvelle négociation prévue à l'article premier, alinéa 2, du compromis.

La Cour l'a parfaitement compris lorsqu'elle a dit, dans son ordonnance, qu'« il serait oiseux d'impartir aux Parties un

délai pour arriver à cet accord si la Cour ne leur indiquait en même temps ou au préalable quelle est, de son avis, la bonne interprétation desdits textes entre la France et la Suisse ».

Il n'a pas échappé à la Cour qu'il était insolite de communiquer aux Parties, avant tout arrêt, le « résultat de son délibéré » sur la question énoncée à l'article premier du compromis. Néanmoins, la Cour a admis qu'il était « possible, sans porter atteinte aux dispositions du Statut, de donner suite, essentiellement, à la volonté commune des Parties » sur ce point. Il n'est donc, en réalité, pas possible pour la Cour, sans se désavouer elle-même, de revenir maintenant en arrière et de reprendre ce qu'elle avait ainsi donné aux Parties ; si elle le faisait, elle reviendrait, en fait, sur la première phase de la procédure, alors qu'elle a décidé cette année même, le 23 octobre 1930, de *continuer* cette même procédure.

Quant au fait, également invoqué par mon savant collègue, que les considérants d'un arrêt ne sont pas obligatoires comme tels, je n'y contredis en aucune manière. Et nous n'avons jamais soutenu que ces considérants fussent exécutoires au même titre que le dispositif d'un arrêt. Ce que nous soutenons, c'est ceci : ce que la Cour a consenti à communiquer par anticipation aux Parties en 1929, sous forme de considérants de son ordonnance, ce sont les motifs — et nous disons même, une partie du dispositif de l'arrêt à rendre en vertu de l'article 2 du compromis. L'agent français n'a donc nullement affaibli notre thèse en invoquant le considérant de l'Avis consultatif n° 11 (pp. 29-30), qui dit : « Il est certain que les motifs contenus dans une décision, tout au moins dans la mesure où ils dépassent la portée du dispositif, n'ont pas force obligatoire entre les Parties intéressées. »

Je ne crois vraiment pas nécessaire d'en dire plus pour faire comprendre à la très haute autorité devant laquelle nous plaidons, le bien-fondé de notre manière de voir et les conséquences auxquelles conduirait l'adoption de la thèse française sur ce point.

* * *

Sans plus insister là-dessus, je passe aux observations présentées par M. l'agent du Gouvernement français au sujet de la mission de la Cour. C'est là, vous a-t-il dit, une question fondamentale. Cela est tout à fait exact. Mais, a-t-il ajouté, la thèse que la Suisse soutient à cet égard est à la base de toute l'argumentation et du projet même du Conseil fédéral. Si, vous a dit mon contradicteur, cette thèse n'est pas fondée, l'argumentation et le projet suisses s'écroulent.

Ici, nous ne sommes plus d'accord.

En réalité, pour écarter l'argumentation et le projet suisses, notre Partie adverse devrait établir : 1° que notre thèse relative

à la mission de la Cour n'est pas fondée ; 2° que tels ou tels changements survenus dans les circonstances, pris en eux-mêmes, auraient juridiquement détruit le droit de la Suisse aux zones franches, malgré le caractère territorial de ce droit de la Suisse et malgré le fait que, jusqu'à la guerre de 1914-1918, la France n'a jamais prétendu, vis-à-vis de la Suisse ou de n'importe quelle autre Puissance, que l'un quelconque de ces changements lui aurait donné titre à obtenir la suppression des zones.

Enfin et en troisième lieu, pour écarter notre argumentation et notre projet, le Gouvernement français devrait établir qu'au regard des « circonstances actuelles » visées par l'article 2 du compromis, le projet français devrait réellement — ce que nous contestons absolument — être préféré au projet suisse.

Mais, sans m'étendre davantage là-dessus, je relève encore une critique que mon collègue a cru pouvoir nous adresser lorsqu'il a dit : C'est à tort que la Suisse critique la formule si souvent employée dans l'argumentation française (dans l'argumentation de mon collègue lui-même) et d'après laquelle la Cour devrait fixer le « régime nouveau » des territoires visés par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. Cette formule, vous a dit l'agent du Gouvernement français, n'est nullement tendancieuse ; elle n'a nullement pour but de juger par avance le procès. Vous la trouverez d'ailleurs, a dit mon collègue, employée à la fin du deuxième alinéa de l'article premier du compromis.

Messieurs, cette dernière remarque est exacte ; mais elle n'établit pas du tout ce que l'agent français voudrait prouver.

C'est en vertu de l'article 2 du compromis que la Cour est actuellement saisie. Quelle est la mission donnée à la Cour par ledit article ? C'est, notamment, d'exécuter l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

Or, comme je l'ai dit dans ma plaidoirie, nulle part dans l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, vous ne trouvez l'expression de « régime nouveau » que notre Partie adverse emploie si volontiers dans son argumentation et qu'elle emploie en général sous une forme infiniment moins innocente que n'a bien voulu le dire mon contradicteur.

Au dire de notre Partie adverse, l'article 2 du compromis chargerait la Cour — c'est la formule qui est revenue constamment au cours de la réplique de l'agent français — « d'établir un nouveau régime en tenant compte des circonstances actuelles ». C'est cela surtout qui est nettement tendancieux. Car, d'après le compromis, la Cour n'a pas à « établir un nouveau régime en tenant compte des circonstances actuelles » ; elle a, en vertu de l'article 2 du compromis, à exécuter l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles en tenant compte des circonstances actuelles. C'est donc seulement dans le cadre de l'exécution de l'article 435, alinéa 2, que la Cour doit tenir compte des cir-

constances actuelles, et j'ai montré très exactement dans ma plaidoirie ce que cela signifie. Ce point est d'ailleurs si clair que je crois pouvoir, sans m'y arrêter davantage, passer à l'examen de la partie principale de l'argumentation que l'agent français vous a soumise au sujet de la mission actuelle de la Cour.

* * *

Nous avons soutenu dans notre procédure écrite et en plaidant — et je maintiens — que la Cour qui, en vertu de l'article 2 du compromis, doit, comme je l'ai relevé tout à l'heure, exécuter l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, ne peut pas exécuter cette disposition en lui donnant un sens autre que celui qu'elle a fixé elle-même dans les considérants de son ordonnance de 1929.

L'agent français a critiqué la méthode que nous avons employée pour établir le bien-fondé de notre thèse à cet égard. Le Gouvernement suisse, vous a-t-il dit, a argumenté longuement sur la controverse diplomatique antérieure au compromis et qui, elle-même, a précédé l'ouverture de la négociation verbale à la suite de laquelle le compromis a été signé le 30 octobre 1924. Le Gouvernement suisse, vous a dit l'agent français, a encore tiré argument du préambule du compromis et des dispositions de son article premier. En revanche, il n'a que très brièvement examiné l'alinéa premier de l'article 2 du compromis qui, pourtant, fixe la mission actuelle de la Cour.

Messieurs, je ne puis que répéter à ce sujet ce que je vous ai déjà dit en plaidant. Pour déterminer la mission que l'article 2, alinéa premier, du compromis confie à la Cour, nous nous sommes fondés : d'une part, sur les faits historiques du litige dont le compromis du 30 octobre 1924 marque le point d'aboutissement ; d'autre part et surtout, sur le texte même du compromis dans son ensemble, l'article 2, alinéa premier, compris, bien entendu. Ce faisant, nous croyons avoir employé une méthode que la Cour ne saurait désapprouver ; elle a dit en effet elle-même, dans son Avis n° 14, que l'agent français vous a lui-même cité vendredi dernier (p. 28) : « La Cour observe que le point de vue qu'elle vient de développer [question d'interprétation] est fondé exclusivement sur les termes dont il est fait usage dans le Statut, ainsi que sur les faits historiques à la base de ce dernier... »

Mais mon collègue vous a encore cité ce considérant qui, dans l'Avis n° 14, suit ceux dont je viens de donner lecture : « Il n'y a pas lieu de tenir compte des protocoles d'une conférence qui a élaboré une convention. » Or, vous a dit mon contradicteur, ici, il n'y a pas eu de protocole, puisque les pourparlers qui ont abouti à la signature du compromis ont été purement verbaux. Et, si l'on s'inspire du principe ainsi

posé par la Cour dans son Avis n° 14, il est bien évident, a-t-il poursuivi, que l'on ne saurait tirer argument, dans notre espèce, des avant-projets de compromis suisse et français de février et janvier 1924, qui sont encore plus éloignés du texte du compromis conclu en définitive que ne pourraient l'être les protocoles d'une conférence qui aurait établi ce compromis.

Sans émettre d'avis sur ce point, je me permets de constater que ce n'est pas la Suisse, c'est la France qui, notamment dans sa Réponse écrite, a invoqué les avant-projets français et suisse de compromis de janvier et février 1924 pour soutenir que le compromis du 30 octobre 1924 n'aurait été, en définitive, que l'addition — vous trouverez cela dans la Réponse française — des points de vue émis par chacun des deux Gouvernements dans chacun de ces deux avant-projets.

A cette thèse du Gouvernement français, j'ai répondu en détail dans ma plaidoirie. Je m'abstiens d'y revenir.

Pour notre part, je le répète, en vue de l'interprétation de l'article 2, alinéa premier, du compromis, en vue de déterminer la mission de la Cour, nous nous sommes fondés sur les faits historiques du litige auquel le compromis a pour but de mettre fin, et d'autre part sur le texte même du compromis pris dans son ensemble.

Vous aurez pu remarquer, Messieurs, que notre Partie adverse, de son côté, ne tient aucun compte des faits historiques dont je viens de parler; d'autre part, elle méconnaît le sens véritable des dispositions du compromis lui-même.

* * *

Je dis que l'agent français, dans l'analyse très subtile qu'il vous a présentée de l'article 2, alinéa premier, du compromis, méconnaît le véritable sens, le sens très clair de cette disposition. Il a bien voulu reconnaître que l'article 2 du compromis charge la Cour, notamment, d'exécuter l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. Mais, s'est-il demandé ensuite, que comporte l'exécution de l'article 435, alinéa 2? Que dit ce texte? Que signifie-t-il?

Nous pensons, quant à nous, tout simplement que l'article 435, alinéa 2, a été interprété l'an dernier dans les considérants de l'ordonnance de la Cour et que, par conséquent, il a le sens que cette interprétation lui a donné.

Encore une fois, la Cour a reconnu l'existence d'un droit de la Suisse aux zones franches et, en ce qui concerne le sens de l'article 435, alinéa 2, — de cette disposition dans son ensemble — la Cour a dit: l'article 435, alinéa 2, n'a pas abrogé le droit de la Suisse aux zones franches; il n'oblige même pas la Suisse à abandonner ce droit.

D'après l'agent français, au contraire, si je l'ai bien compris, la Cour aurait interprété seulement la première moitié du second alinéa de l'article 435. A son dire, en effet, ce texte se décomposerait en deux parties: d'une part, cette affirmation que les anciennes stipulations sur les zones franches ne correspondent plus aux circonstances actuelles; d'autre part, un engagement pris par la Suisse et la France de régler entre elles, d'un commun accord, le régime de ces territoires dans les conditions jugées par elles opportunes. Et, encore une fois, mon subtil collègue vous a dit: La Cour a reconnu que, de ces deux propositions comprises dans le second alinéa de l'article 435, la première serait privée d'effet entre les deux pays intéressés, donc n'est pas exécutable; tandis que la seconde partie de l'article 435, alinéa 2, qui comporte un *pactum de contrahendo*, un engagement de la Suisse et de la France de conclure entre elles un accord, cette seconde partie est susceptible d'exécution. Par conséquent, conclut mon contradicteur, comme vous n'avez à exécuter que ce qui est susceptible d'exécution, la décision que vous avez à prendre en vertu du premier alinéa *in fine* de l'article 2 du compromis ne saurait reposer sur l'interprétation que vous avez donnée l'an dernier de ce qui, dans l'article 435, alinéa 2, n'est pas exécutable.

Votre mission, ce serait donc, au dire de mon collègue, « d'établir le régime nouveau » et non pas de tirer des conséquences de l'interprétation donnée par vous à l'article 435.

Messieurs, cette argumentation oublie une chose: c'est que la Cour, dans son ordonnance de l'an dernier, a interprété, non pas la moitié seulement de l'article 435, alinéa 2, mais cette disposition dans son ensemble, avec ses annexes. Et, répondant à la question qui lui était posée dans l'article premier du compromis, la Cour a dit expressément: Non seulement l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles n'a pas abrogé les anciennes stipulations, mais même il ne saurait être admis qu'entre la Suisse et la France cette disposition ait pour but de faire obligatoirement abroger lesdites stipulations, c'est-à-dire d'*obliger* la Suisse à accepter *comme seule base possible de l'accord franco-suisse* à conclure la suppression des zones franches, c'est-à-dire, notamment, l'installation du cordon douanier français à la frontière politique.

Je n'insiste donc pas davantage sur cette partie de l'argumentation de mon collègue, pas plus que sur son affirmation d'après laquelle ce que la Suisse demande à la Cour, ce serait d'exécuter non pas l'article 435, alinéa 2, mais les stipulations anciennes de 1815 et 1816 dont, vous a dit l'agent français, le compromis ne parle pas.

Mais l'article 435, que la Cour doit exécuter, ce texte lui-même est-il vraiment muet à l'égard des stipulations anciennes?

D'autre part, l'article 435, alinéa 2, que la Cour doit exécuter, a-t-il un sens? Et ce sens, n'est-ce pas celui que la Cour a indiqué dans les considérants de son ordonnance de 1929?

Mais — vous a dit encore l'agent du Gouvernement français — aux termes de l'article 2 du compromis, la Cour doit exécuter l'article 435, alinéa 2, aux lieu et place des Parties qui n'y sont pas parvenues, et cela « en tenant compte des circonstances actuelles », c'est-à-dire — c'est toujours mon collègue qui parle — « dans les conditions jugées opportunes ». Cela encore, Messieurs, n'est pas conforme au compromis — il n'est pas difficile de le voir.

J'ai montré, dans ma plaidoirie, que rien dans le compromis ne permet d'admettre un seul instant que la Cour serait substituée aux Parties, dans le sens où l'entend ici notre Partie adverse.

La Suisse n'a nullement, par le compromis, donné à la Cour le pouvoir de disposer de son droit aux zones franches.

J'ai montré également que, si la Cour doit tenir compte des circonstances actuelles, en vertu de l'article 2 du compromis, c'est exclusivement dans le cadre de l'exécution de l'article 435, exécution qui, la Cour l'a dit, ne saurait comporter la suppression des zones franches sans l'assentiment de la Suisse.

Tant que la Suisse ne donne pas son consentement, il résulte de l'interprétation donnée par la Cour elle-même que l'exécution de l'article 435, alinéa 2, ne comporte pas la question de savoir si les zones franches doivent être supprimées.

Cette question n'est donc pas une de celles qu'en vertu de l'article 2 du compromis la Cour doit « régler en tenant compte des circonstances actuelles »; elle est déjà réglée.

J'ai montré, d'autre part, que c'est manifestement ajouter au texte de l'article 2 du compromis que de prétendre, ainsi que le fait notre Partie adverse, que la Cour aurait à statuer en vertu dudit article 2 « dans les conditions jugées opportunes ».

Par ailleurs, l'agent du Gouvernement français a cru pouvoir faire état d'une lettre que nous avons adressée, au mois de juillet 1930, au Greffe de la Cour aux fins — vous comprendrez que tel ait toujours été notre souci — de hâter le plus possible la solution du litige.

Je dois dire à ce sujet que cette lettre, contrairement à ce qu'a semblé indiquer l'agent français, ne proposait aucune mission à donner aux experts qui auraient pu être éventuellement désignés à cette époque. Elle a demandé, au contraire, que les agents des deux Gouvernements fussent entendus, aux fins de faire connaître à la Cour les vues de leurs Gouvernements, notamment sur ce point capital. Il va sans dire

que la mission que le Gouvernement suisse aurait proposé de donner auxdits experts n'aurait pas du tout été celle dont vous a parlé l'agent français ; une mission réservant à la Cour les questions de droit, — questions dont la solution appartient, naturellement, à la Cour seule, — voilà au contraire ce que nous aurions proposé l'été dernier si nous avions été entendus par la Cour.

D'ailleurs, pour dissiper toute équivoque à cet égard, j'ajoute que si, au mois de juillet 1930, nous avions envisagé de soumettre à des experts à la fois la solution proposée par le Gouvernement suisse et celle proposée par le Gouvernement français — dans leurs Observations —, c'est qu'à cette époque la procédure écrite n'était pas terminée. Par conséquent, nous ne pouvions pas, comme aujourd'hui, demander à la Cour de trancher la question fondamentale dont la solution est nécessaire pour qu'un seul projet — le projet suisse, dans notre système — soit soumis à l'expertise.

Je reviendrai d'ailleurs là-dessus lorsque je répondrai à M^e Paul-Boncour à propos de nos conclusions subsidiaires actuelles.

* * *

En vertu de sa thèse d'après laquelle la Cour pourrait régler en pleine liberté le régime à établir, mon contradicteur a cru pouvoir invoquer encore un considérant de l'ordonnance du 19 août 1929 (p. 16), disant qu'il est évident que si la Suisse et la France arrivent à conclure l'accord prévu à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, et à l'article 2, alinéa premier, du compromis, « cet accord aura pour effet d'abroger, en la forme, les anciennes stipulations, quel que soit d'ailleurs son contenu ».

Or, vous a dit l'agent français, comme la Cour est substituée aux Parties, si cet accord n'est pas réalisé — c'est le cas —, l'arrêt de la Cour, de même, remplacera, éliminera les anciennes stipulations.

Il y a là, en réalité, une double confusion : confusion, tout d'abord, entre la mission de la Cour et le pouvoir des Parties qui ne sont nullement les mêmes, ainsi que je l'ai montré dans ma plaidoirie.

Il y a ensuite confusion entre le fond et la forme de l'accord dont parle ici l'ordonnance de 1929. Il est parfaitement vrai que, si cet accord franco-suisse avait été conclu, il aurait dérogé aux stipulations anciennes ; tout ce dont les Parties seraient convenues aurait eu le pas sur toute convention plus ancienne. Et pourquoi ? Parce que les Parties, à la fin de 1929, l'auraient voulu ainsi — mais seulement dans la mesure où les Parties elles-mêmes l'auraient voulu d'un commun accord. Si elles avaient voulu abroger complètement,

d'un commun accord, les anciennes stipulations, celles-ci auraient été complètement abrogées ; si la Suisse et la France n'avaient entendu les abroger que pour partie, il en aurait été ainsi — ou, plus exactement, les anciennes stipulations auraient été maintenues dans leurs autres parties, précisément parce que la Suisse et la France auraient voulu, dans cette hypothèse, les maintenir.

Dans ce cas, c'est en effet la volonté des Parties de 1929 qui décidait, et c'est en vertu de cette volonté que le contenu des anciens traités aurait été maintenu ou modifié.

Si donc l'accord avait été réalisé, c'est à cet accord qu'il fallait se reporter dorénavant pour savoir ce qui était maintenu du droit ancien. Voilà, sans aucun doute, ce que l'ordonnance a voulu dire.

En la forme, c'est l'accord conclu entre les Parties, s'il avait été conclu, qui aurait servi de base à l'état de droit qui, désormais, aurait existé entre la Suisse et la France en vertu de cet accord. Mais quant au fond, les Parties pouvaient convenir de tout ce qu'elles voulaient ; notamment, elles pouvaient fort bien maintenir l'état de droit ancien.

Mais, de ce que les Parties elles-mêmes avaient le pouvoir de faire, d'un commun accord, tout ce qu'elles voulaient, il ne suit nullement que la Cour puisse aussi faire tout cela.

Nous revenons toujours à la même question fondamentale ; et je répète qu'à cet égard il est manifestement inexact de soutenir que la Cour serait aujourd'hui « substituée aux Parties », au sens que notre Partie adverse donne à cette expression.

* * *

L'agent français vous a encore exposé que nous nous serions efforcés d'établir, par les notes échangées entre Berne et Paris de 1919 à 1924, que la Suisse avait proposé à la France un arbitrage de droit et que tel serait, pour cette raison, le caractère du compromis du 30 octobre 1924.

Or, vous a dit l'agent français, tout cela est beaucoup trop loin du compromis ; au surplus, au dire de mon contradicteur, notre argumentation aurait trop peu tenu compte des vœux présentés par la France elle-même, laquelle voulait obtenir « un arbitrage sur le fond du régime à établir ». En définitive, a fait observer l'agent français, deux conceptions différentes de l'arbitrage se sont heurtées en 1924 — l'idée suisse d'un arbitrage portant sur l'interprétation de l'article 435, et l'idée française d'un arbitrage portant, vous a-t-il dit, sur « le régime à établir ».

Or, a conclu mon collègue — qui, à l'appui de cette affirmation, a invoqué un passage de ma plaidoirie de l'an dernier que je maintiens entièrement —, le compromis du

30 octobre 1924 a concilié les vues essentielles du Gouvernement suisse et du Gouvernement français, sans cependant que l'idée d'un arbitrage de droit l'ait emporté.

Mais, Messieurs, comment, en réalité, une conciliation s'est-elle opérée dans le compromis du 30 octobre 1924? Notre thèse consiste-t-elle vraiment à soutenir que la France, comme vous l'a dit mon collègue, aurait entièrement accepté les vues du Gouvernement suisse, c'est-à-dire celles qu'exprimait l'avant-projet suisse de compromis de février 1924?

Enfin, qu'avons-nous cherché à établir par les notes échangées entre Berne et Paris de 1919 à 1924? Sur ces diverses questions, l'exposé de l'agent français appelle une mise au point que je vais m'efforcer de rendre aussi brève et aussi claire que possible.

* * *

Ainsi que je l'ai rappelé il y a un moment, notre manière de voir relative à la mission de la Cour en vertu de l'article 2 du compromis se fonde, d'une part, sur les faits historiques du litige dont le compromis marque le point d'aboutissement et, d'autre part, sur le texte du compromis dans son ensemble.

Quant à l'histoire, nous croyons avoir établi, par les notes échangées de 1919 à 1924 et par les faits relatifs et consécutifs au rejet de la Convention du 7 août 1921 par le peuple suisse, que la divergence qui, jusqu'à la signature du compromis, a toujours séparé les Parties, la divergence qui les a toujours empêchées de se mettre d'accord, c'était l'opposition de vues qui existait entre elles au sujet de l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, et plus exactement encore au sujet de la question de savoir si ce texte oblige la Suisse à accepter un règlement comportant la suppression des zones franches.

A cet égard, je me réfère notamment aux explications que j'ai déjà données à la Cour en plaidoirie, ainsi que dans ma plaidoirie de 1929. (Voyez en particulier pp. 184 *in fine* à 187, puis pp. 165-167 de ma plaidoirie de 1929.)

Aujourd'hui, le Gouvernement français soutient, néanmoins, que le Conseil fédéral aurait accepté que la solution par la Cour de la question de droit que les Parties elles-mêmes n'avaient pu résoudre, ne dût pas servir de base juridique au règlement que cette divergence avait empêché d'établir.

Mais comment le Gouvernement suisse aurait-il accepté cela en signant un compromis qui soumet à la Cour, tout d'abord, la question d'interprétation que les Parties elles-mêmes n'ont pas pu trancher et qui prévoit: 1° la reprise de

négociations directes une fois cette question élucidée par la Cour et l'opinion de la Cour communiquée aux Parties ; 2° à défaut d'accord direct, l'exécution par la Cour de l'article 435, alinéa 2, qu'elle a elle-même interprété ?

Comment ne pas voir que la thèse française est ici en contradiction avec les données de la controverse diplomatique franco-suisse antérieure à la signature du compromis et, spécialement, de la partie de cette controverse qui est postérieure au referendum suisse de février 1923 ? En réalité, la thèse française est nettement en contradiction, notamment, avec les intentions très claires exprimées par le Conseil fédéral, à plusieurs reprises, dans toute une série de notes adressées au Gouvernement français après le referendum suisse de février 1923. Voyez, à cet égard, les notes suisses que nous avons produites et qui vont du 15 avril 1923 au 14 février 1924. C'est ainsi que, par exemple, dans une note du 15 avril 1923 (annexes au Mémoire français, p. 715), le Conseil fédéral déclare de la façon la plus nette qu'il ne pourra plus négocier sur la base de la suppression des zones franches et que ce qu'il importe donc d'élucider au préalable, c'est la question de droit, c'est-à-dire la question de savoir si, contrairement à ce qu'elle soutient, la Suisse est obligée, par l'article 435, de consentir à la suppression des zones franches. Voyez encore la note suisse du 17 octobre 1923 et celle du 30 octobre 1923. (Annexes au Mémoire français, pp. 721 et 726.)

Et c'est toujours dans le même sens que le Conseil fédéral s'exprime encore dans la note du 12 novembre 1923, en disant : le Conseil fédéral « ne saurait *se prêter de son gré* à la substitution au régime des zones d'un autre régime... ». Et il ajoute : « Le Gouvernement suisse est ainsi plus que jamais persuadé que seul un arbitrage pourra assurer la solution de la question des zones. »

De même, enfin, le 14 février 1924, M. Dunant écrit au ministre français des Affaires étrangères que, dans sa note du 30 octobre 1923, le Conseil fédéral avait rappelé au Gouvernement français que « la votation populaire du 18 février 1923 lui interdisait d'accepter une base de négociation impliquant l'établissement du cordon douanier sur la frontière politique » et que, « aussi longtemps que la divergence fondamentale existant sur le sens et la portée à attribuer à l'article 435 n'aura pas été résolue par un arbitrage de droit, toute possibilité d'entente directe sur la nature et sur les modalités de l'accord prévu audit article demeure exclue ».

Puis la Suisse et la France, désireuses de « se conformer loyalement à leurs engagements internationaux », ont conclu un compromis qui charge la Cour, d'une part, d'interpréter l'article 435, alinéa 2, et, d'autre part, d'assurer l'exécution de cette disposition, s'il y a lieu.

Eh bien ! comment admettre, étant donné l'intention manifestée si clairement et à plusieurs reprises par le Conseil fédéral, notamment dans les notes dont je viens de citer quelques extraits, de ne conclure aucun accord comportant l'abandon du droit de la Suisse aux zones franches — étant donné son intention de ne pas conclure un tel accord « de son gré », dit la note du 12 novembre 1923, c'est-à-dire tant qu'il ne doit pas reconnaître que sa thèse juridique est erronée ; comment admettre — je le répète — que le Gouvernement suisse aurait pu néanmoins, selon la thèse française, accepter de conclure un tel accord après une ordonnance de la Cour qui, en substance, confirme entièrement le bien-fondé de la manière de voir du Conseil fédéral relative à l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, et à l'existence d'un droit de la Suisse aux zones franches ?

Comment, en particulier, le Conseil fédéral aurait-il pu conclure un tel accord, comment aurait-il pu le faire vis-à-vis du peuple suisse alors que, dans ses notes de 1923 et de 1924, il a constamment affirmé son intention — plus que cela, la nécessité dans laquelle il se trouvait de respecter la volonté du souverain, la volonté du peuple suisse, c'est-à-dire de ne pas consentir à un abandon du droit de la Suisse aux zones franches ?

* * *

En réalité, il y a donc contradiction entre la thèse ici soutenue par le Gouvernement français et les données que fournissent les notes échangées entre Berne et Paris au cours de la controverse diplomatique dont le compromis a marqué le point d'aboutissement. La seule solution qui soit en harmonie avec ces données, c'est la solution suisse relative à la mission de la Cour.

Le véritable sens, le sens naturel et raisonnable du compromis, est qu'en interprétant l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, entre la Suisse et la France, la Cour a, comme nous le disons, fixé l'état de droit qui devait servir de base aux négociations pour lesquelles la Cour impartissait en même temps un délai aux Parties ; d'autre part, le règlement final qui doit assurer l'exécution de l'article 435, alinéa 2, à défaut d'accord entre les Parties, doit également reposer sur la réponse donnée par la Cour à la question de droit qui, jusqu'à la signature du compromis, a toujours, et seule, divisé les Parties.

Je ne veux pas allonger davantage. Mais si la Cour veut bien relire la correspondance diplomatique franco-suisse de 1919 à 1924 et surtout de 1923 à 1924, elle se persuadera, j'en suis tout à fait convaincu, de l'exactitude des données suivantes qui en résultent :

En premier lieu, ce que la Suisse n'a pas cessé de soutenir, c'est qu'elle a encore un droit aux zones, et ce que la France lui contestait alors, c'était ce droit.

En second lieu, on demandait l'interprétation de l'article 435 du Traité de Versailles, parce que c'est cet article — et lui seul — que la France invoquait alors pour prétendre que la suppression des zones pouvait être imposée à la Suisse.

En troisième lieu, si la Suisse demandait l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, ce n'était pas pour faire établir qu'un argument invoqué par la France à l'encontre du droit de la Suisse portait à faux, tout en laissant subsister d'autres arguments qui eussent été pertinents; c'était pour défendre son droit lui-même.

En quatrième et dernier lieu, si la Suisse demandait et la reconnaissance de son droit et l'interprétation de l'article 435, ce n'était évidemment pas pour avoir une satisfaction morale et platonique, celle de convaincre son adversaire d'une erreur de raisonnement, mais pour avoir une satisfaction pratique et réelle: le maintien ou, dès le mois de novembre 1923, le rétablissement des zones franches auxquelles la Suisse prétend avoir droit. De nos jours, les gouvernements n'échangent pas des notes pour se livrer au plaisir byzantin de la discussion théorique, mais pour trancher des questions pratiques.

Voilà ce qui ressort de la façon la plus nette, la plus claire, des notes échangées entre le Gouvernement suisse et le Gouvernement français de 1919 à 1924 et, tout particulièrement, en 1923 et en 1924, et voilà pourquoi ces notes sont importantes pour l'interprétation du compromis, quoi qu'en ait dit mon confrère.

* * *

Quant au compromis lui-même — et contrairement à ce qu'a cru pouvoir soutenir l'agent français —, nous n'avons jamais prétendu qu'en signant le compromis du 30 octobre 1924, la France aurait entièrement accepté les vues du Gouvernement suisse; nous n'avons jamais soutenu cela. Ainsi que je l'ai déjà expliqué à la Cour l'an dernier, ce qui s'est passé, en réalité, c'est ceci:

La Suisse et la France ont conclu un compromis en vertu duquel, tout d'abord, la question d'interprétation que la Suisse voulait faire trancher par la Cour a été soumise à la Cour, mais sous une forme modifiée — j'en ai parlé dans ma plaidoirie; d'autre part, la Suisse a accepté que la Cour eût à statuer, en outre, à défaut d'accord des Parties, sur l'exécution de l'article 435, alinéa 2, que la Cour a été chargée d'interpréter au préalable.

Sur ce dernier point, notamment, la Suisse, en une certaine mesure, est entrée dans les vues du Gouvernement français.

Mais le texte même du compromis établit clairement qu'elle n'y est pas du tout entrée au point d'accepter la manière de voir exprimée par le Gouvernement français dans son avant-projet de compromis de janvier 1924. Je me réfère sur ce point à ma plaidoirie.

* * *

J'ai déjà rappelé qu'à l'appui de notre manière de voir relative à la mission de la Cour, nous avons invoqué non seulement les faits historiques du litige, mais aussi — et surtout, bien entendu — le texte même du compromis dans son ensemble. Nous avons, tout d'abord, attiré votre attention sur le préambule du compromis, le préambule dans lequel les Parties déclarent qu'elles ont le désir de conclure un compromis témoignant de leur égal désir « de se conformer loyalement à leurs engagements internationaux ».

Comment, vous a dit à ce sujet l'agent français, « cette attestation de bonne volonté » — l'expression est peut-être un peu faible par rapport aux termes précis qu'elle a pour objet de paraphraser —, comment cette attestation de bonne volonté pourrait-elle déterminer la conduite que la Cour doit tenir dans l'accomplissement de sa mission ?

Il nous paraît pourtant clair que le dernier alinéa du préambule du compromis a un sens, et un sens très net, si on le rapproche des alinéas précédents : les Parties entendent conclure un compromis témoignant de leur volonté de se conformer loyalement à leurs engagements internationaux tels qu'ils découlent de l'article 435, alinéa 2, dont elles demandent à la Cour de fixer le sens exact, puis, s'il y a lieu, d'assurer l'exécution.

* * *

Au surplus, quel est le sens du compromis dans son ensemble, en ce qui concerne la mission actuelle de la Cour ? D'une interprétation « littérale » de cette convention, il résulterait, au dire du Gouvernement français, que le compromis charge la Cour de deux missions distinctes et indépendantes l'une de l'autre :

La première serait de répondre à une question strictement juridique et strictement limitée : l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, a-t-il abrogé ou a-t-il pour but de faire abroger les anciennes stipulations ?

La seconde serait de mettre sur pied, si les Parties ne le font pas dans l'intervalle, un règlement « nouveau », conforme aux circonstances actuelles, en s'inspirant uniquement de considérations d'opportunité.

Voilà la thèse française. Mais réellement, cette thèse ne résiste pas à l'examen.

Que la Cour soit chargée de deux missions dont chacune présente un caractère particulier, cela est évident. Mais dans quelle relation les deux questions soumises à la Cour se trouvent-elles entre elles? C'est là tout le problème, car c'est cette relation qui déterminera le sens exact de la seconde mission confiée à la Cour.

La France prétend qu'entre les deux questions posées à la Cour par l'article 2 du compromis, il n'y a aucune relation logique. En répondant à la seconde, la Cour devrait, au dire du Gouvernement français, oublier complètement la réponse qu'elle a faite à la première; elle ne devrait en tenir aucun compte. Dans le texte du compromis, a dit notre Partie adverse, les deux questions ont été juxtaposées, les deux points de vue suisse et français antérieurs ont été « additionnés ». L'interprétation littérale, dit encore le Gouvernement français à la page 1632 de sa Réponse, montre « qu'aucun rapport ne saurait être établi entre les deux questions que la Cour est appelée à trancher » par « un seul et même arrêt » rendu conformément à l'article 58 de son Statut: l'interprétation de l'article 435, puis l'exécution de cette disposition.

Ne vous semble-t-il pas plutôt que cette conclusion de notre Partie adverse, à elle seule, serait de nature à faire penser que l'interprétation littérale qu'elle propose est insoutenable? Sur le papier, en effet, il est possible, il est même facile de « juxtaposer » des mots et des textes; mais comment pourrait-on « additionner » des « points de vue »?

J'ai déjà montré dans ma plaidoirie qu'en réalité le compromis du 30 octobre 1924 est tout autre chose qu'une « addition » pure et simple des premiers projets français de janvier 1924 et suisse de février 1924. Il est inutile de revenir là-dessus.

Mais d'autre part, logiquement, je ne vois vraiment pas la possibilité d'additionner des choses différentes et d'arriver ainsi à un résultat uniforme et cohérent; en d'autres termes, si, comme le dit le compromis, les deux questions d'interprétation puis d'exécution de l'article 435, alinéa 2, dont parle l'article 2 du compromis, doivent faire l'objet d'un seul et même arrêt, il faut pourtant qu'elles aient quelque rapport entre elles. Je vais plus loin: si la première de ces questions doit faire l'objet d'un arrêt, même seulement comme une partie de cet arrêt, il faut qu'elle ait un effet, une portée pratique. Or, tel n'est pas le cas dans le système français.

* * *

Le Gouvernement français s'en rend compte. Il cherche à parer à cette constatation en soutenant que, tout au moins, l'opinion émise par la Cour dans son ordonnance de 1929 aurait eu un effet utile. Elle aurait, dit-il, servi ou dû servir à faciliter les négociations prévues par le second alinéa de l'article premier du compromis (Réponse française, p. 1627).

Si, dit en effet le Gouvernement français, l'article 435, alinéa 2, avait été interprété par la Cour comme ayant pour but de faire obligatoirement abroger les stipulations anciennes, les deux Parties auraient été obligées de réaliser ce but par leur accord. Et cela signifie sans aucun doute, dans l'esprit de notre Partie adverse, que, si la Suisse n'y avait pas consenti, la Cour, dans son arrêt final, l'y aurait contrainte — à supposer que la Suisse fût revenue devant la Cour dans cette hypothèse. Évidemment, la Cour aurait dû donner suite et effet à l'obligation qu'elle aurait elle-même ainsi reconnue. On ne peut donc pas dire, dans cette hypothèse, qu'entre les deux missions de la Cour il n'aurait existé aucun rapport. Le Gouvernement français reconnaît qu'il en aurait existé un.

Mais la Cour a statué autrement dans son ordonnance de 1929. Elle a dit : l'article 435, alinéa 2, n'oblige pas la Suisse à consentir à la suppression des zones.

Dans ce cas, dit le Gouvernement français, il n'y a plus aucun rapport entre les deux missions confiées à la Cour.

Mais, Messieurs, le rapport entre la première et la seconde question peut-il varier suivant la réponse que la Cour donne à la première question ? Peut-on vraiment admettre que l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, devait servir de base juridique à la négociation prévue à l'article premier du compromis *seulement si cette interprétation était favorable à la thèse française* ? Évidemment non. Si, dans le cas où la réponse était défavorable à la Suisse, celle-ci eût dû s'y conformer, il n'en peut pas être autrement pour la France dans le cas inverse.

D'ailleurs, dans le système de notre Partie adverse, quel effet réellement utile le premier prononcé de la Cour, celui qu'elle a effectivement rendu, aurait-il eu pour les négociations ? Aucun. Pour pouvoir négocier utilement, il fallait en effet savoir de part et d'autre, en 1929, si les zones, dans leur structure essentielle, existaient ou n'existaient pas et si la Suisse avait un droit à leur maintien. Voilà quelle était la seule décision utile, la seule indication vraiment susceptible de faciliter les négociations.

Si donc le prononcé de la Cour avait pour objet de faciliter les négociations, il devait trancher cette question, la seule qui eût un intérêt pratique ; s'il ne la tranchait pas, je le répète, il était sans effet utile ; il était plus qu'inutile :

il ne pouvait que masquer aux Parties la véritable base juridique de leur négociation.

Je ne crois pas manquer au respect dû à la Cour en disant que si la Cour avait dû admettre que tel fût le sens du compromis, elle ne se serait certainement pas prêtée à ce jeu d'esprit.

* * *

Et quand l'agent français vient dire encore que si, en vertu de l'ordonnance de 1929, la Suisse n'était pas obligée de consentir, dans la négociation de décembre 1929, à la suppression des zones, la France n'était pas davantage obligée « de consentir à leur rétablissement » — quand l'agent français vous dit cela, il omet de tenir compte du fait que, dans son ordonnance, la Cour a reconnu l'existence d'un droit de la Suisse aux zones. Sans doute, ainsi que nous l'avons dit dans nos Observations, la France pouvait, dans la négociation de décembre 1929, proposer l'abolition des zones franches. Mais, si la Suisse n'acceptait pas cette abolition, la France devait évidemment se rallier à une solution comportant le respect du droit de la Suisse aux zones.

Si je précise cela, c'est pour répondre à l'agent français, au dire duquel mon opinion sur ce point ne serait pas apparue clairement dans ma plaidoirie.

La Suisse — a dit l'ordonnance — n'était pas obligée d'accepter la suppression des zones dans la négociation de décembre 1929. Mais, a cru pouvoir ajouter mon collègue, par le compromis, la Suisse et la France ont conféré à la Cour le pouvoir d'établir le régime des territoires dont il s'agit en tenant compte des circonstances actuelles ; par conséquent, vous a-t-il dit, le consentement de la Suisse à la suppression des zones par la Cour est superflu.

Mais, encore une fois, où l'agent français prend-il dans le compromis que la Cour ait le pouvoir — je cite l'expression dont mon collègue s'est constamment servi — « d'établir le régime des territoires dont il s'agit en tenant compte des circonstances actuelles » ? Encore une fois, il suffit de lire l'article 2 du compromis pour voir, à n'en pas douter, qu'il charge la Cour d'exécuter l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, en tenant compte des circonstances actuelles. Par conséquent, ainsi que je l'ai déjà expliqué, c'est seulement dans le cadre de l'exécution de l'article 435, alinéa 2, que la Cour doit « tenir compte des circonstances actuelles » ; ce sont seulement les questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, que la Cour doit régler en tenant compte des circonstances actuelles.

Or, j'ai déjà rappelé qu'il résulte de l'interprétation que la Cour a donnée dans son ordonnance, que l'exécution de

l'article 435, alinéa 2, ne saurait comporter la suppression des zones tant que la Suisse n'y consent pas.

* * *

Par ailleurs, autant le Gouvernement français méconnaît la relation nécessaire et évidente qu'il y a entre la première et la seconde mission de la Cour, autant il méconnaît la différence qu'il y a entre le rôle des Parties qui négocient et celui de la Cour qui juge. Je l'ai déjà indiqué dans ma plaidoirie. Les Parties, maîtresses souveraines de leurs droits, peuvent en disposer à leur gré. Quoi qu'elles conviennent, cela est valable et licite parce qu'elles y consentent ; qui donc pourrait leur interdire d'abandonner un droit, si telle est leur volonté ? Ce sont *leurs* droits ; mais ce ne sont pas les droits *de la Cour*. Si les Parties ne réussissent pas à conclure un accord, la Cour, appelée à statuer d'après le compromis, n'a plus la même liberté que les Parties elles-mêmes.

Sans doute, tout ce que la Cour prononcera dans son arrêt sera obligatoire pour les Parties, puisque, en concluant le compromis, les Parties se sont engagées d'avance à exécuter l'arrêt de la Cour. Mais la Cour est appelée à chercher la solution juste, et toutes les solutions ne sont pas également justes. Comment, sans cela, la Cour pourrait-elle se déterminer ? Comment pourrait-elle sérieusement motiver son arrêt ? Pour pouvoir le faire, la Cour doit nécessairement partir d'un état de droit donné et imposer aux Parties la solution qu'elle estime conforme aux obligations de chacune d'elles et aux droits de chacune d'elles.

Si la Suisse a droit au maintien des zones, la Cour ne peut lui imposer une solution qui les supprime, et si la Cour voulait les supprimer, elle devrait établir préalablement — à supposer que le compromis le lui permît — que la Suisse n'y a plus droit.

Notre Partie adverse déclare au contraire — nous l'avons vu tout à l'heure — qu'elle ne demande pas à la Cour de dire que la Suisse aurait l'obligation de consentir à la suppression des zones. Au dire du Gouvernement français, la Cour pourrait supprimer les zones sans le consentement de la Suisse, parce que le consentement de la Suisse, dans la phase actuelle du procès, ne serait plus nécessaire. C'est là qu'il y a confusion évidente.

Ce qui est exact, c'est, comme je viens de le dire, que l'arrêt de la Cour, quel qu'il soit, sera obligatoire pour la Suisse comme pour la France. Une fois rendu, l'arrêt devra être accepté par chacune des Parties, — et nous ne doutons pas qu'il soit exécuté de bonne foi par chacune des Parties, qu'il soit favorable à la Suisse ou qu'il soit favorable à la France.

Mais tout autre est la question de savoir ce qu'en bonne justice la Cour doit arrêter ; et c'est cela que nous discutons actuellement. « C'est à elle [à la Cour] qu'il appartient », dit la Réponse française (p. 1624), « de dire si, à l'avenir, il y aura ou il n'y aura pas de zones franches. »

Oui, Messieurs ; mais ce pouvoir n'a été remis à la Cour que parce que les Parties savaient pouvoir compter sur le fait que la Cour permanente de Justice internationale statuerait selon le droit et la justice, qu'elle ne se laisserait guider que par des principes et non par des raisons plus ou moins arbitraires, et qu'elle n'adopterait pas de solutions qu'elle ne pût motiver, c'est-à-dire, précisément, étayer sur des principes. Enfin, les Parties savaient que la Cour se conformerait à leur intention commune, telle qu'elle est exprimée par le compromis sagement interprété.

Voilà les conditions auxquelles les Parties ont confié à la Cour le pouvoir de dire si, à l'avenir, il y aura ou il n'y aura pas de zones franches autour de Genève.

* * *

Par conséquent, si, comme nous le prétendons, la Cour a reconnu que la Suisse a un droit et qu'elle n'est pas obligée de l'abandonner, la Cour a reconnu aussi qu'elle ne saurait sans injustice dénier ce droit à la Suisse dans son arrêt, et elle ne le lui dénierait pas. Pour refuser de tenir compte de ce droit de la Suisse dans l'arrêt, il faudrait — à supposer, je le répète, que cela fût compatible avec le texte et le sens du compromis — que la Cour établît que le droit de la Suisse n'existe pas ou n'existe plus pour telles ou telles raisons, et qu'ainsi la Suisse n'a plus rien à quoi elle pût renoncer.

En tout cas, la Suisse n'a pas recouru à la Cour pour lui donner le pouvoir arbitraire de méconnaître ses droits, mais pour obtenir d'elle que ces droits soient protégés.

J'aurais eu vraiment scrupule à insister sur des vérités aussi élémentaires si je n'y avais été obligé par l'argumentation de l'agent du Gouvernement français.

* * *

A l'appui de sa thèse relative à la mission de la Cour, l'agent français a cru pouvoir invoquer encore certaines opinions émises au Parlement fédéral lors de la discussion du projet d'arrêté autorisant le Conseil fédéral à ratifier le compromis du 30 octobre 1924. Osé-je dire qu'il me semble qu'ici mon savant collègue a quelque peu oublié les principes posés par l'Avis n° 14, qu'il invoquait lui-même, principes en vertu desquels c'est le texte à interpréter qui importe avant

tout ? Il est clair que, quoi que MM. Isler, Maillefer ou Motta aient pu dire au Conseil des États ou au Conseil national suisse, leurs déclarations ne sauraient prévaloir sur le texte même du compromis.

« Nous ne pouvons » — vous disait l'an dernier Me Paul-Boncour — il vous le disait précisément à propos de l'interprétation du compromis et à propos de déclarations parlementaires —, « nous ne pouvons nous en tenir qu'au texte ... c'est sur ce texte uniquement que vous devez décider. » (*Publications de la Cour*, p. 331.)

Me Paul-Boncour disait là, comme je l'ai reconnu déjà l'an dernier, une chose tout à fait exacte ; c'est sur le texte du compromis, avant tout sinon exclusivement, que vous devez décider. Et comme ce texte est clair, comme, en ce qui concerne la mission actuelle de la Cour, il a évidemment le sens que nous lui donnons et non pas le sens que lui donne notre Partie adverse, je ne crois pas devoir m'attarder à l'examen des discours que l'agent français a cru pouvoir citer.

* * *

Mon collègue s'en est pris ensuite à une thèse sur laquelle nous ne nous sommes en réalité pas prononcés en cherchant, avec beaucoup d'érudition, à vous démontrer qu'aucun texte ne limite à la catégorie des différends dits justiciables la catégorie des différends qui peuvent être soumis à la Cour. Ce n'est pas là le point sur lequel je m'étais permis d'attirer l'attention de la Cour dans ma plaidoirie. J'ai cherché à montrer autre chose.

J'ai dit et je répète que la Cour permanente de Justice internationale est une Cour de justice, qu'elle a un caractère essentiellement juridique et judiciaire, et qu'en l'espèce elle ne peut pas, en exécutant l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, ne pas respecter un droit qu'elle-même a reconnu à la Suisse lorsqu'elle a interprété cet article 435, alinéa 2.

Je maintiens entièrement ce que j'ai dit à ce sujet dans ma plaidoirie.

* * *

L'agent français a encore contesté que nous soyons fondés à dire : La Cour se contredirait en suivant la thèse française. Au dire de mon collègue, c'est seulement en apparence que la Cour se contredirait alors. En réalité, dit-il, ce sont deux problèmes très différents qui sont posés à la Cour par l'article premier, d'une part, et, d'autre part, par l'article 2, alinéa premier, du compromis.

Mais, Messieurs, comment la Cour pourrait-elle, sans tomber dans une contradiction non pas apparente, mais profonde et

réelle, dire : d'une part, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles a tel et tel sens ; d'autre part et par le même arrêt, j'exécute l'article 435, alinéa 2, sans tenir compte du sens que je lui ai donné moi-même ?

Puis, vous aurez remarqué que mon contradicteur n'a pas dit un seul mot qui répondît aux considérations importantes et nettement favorables à notre thèse que nous avons tirées de l'article premier du compromis, de l'économie générale de cet article premier et de celle du compromis, compte tenu de son article premier. J'en prends acte.

Il demeure pour nous évident qu'adopter la thèse française au sujet de la mission de la Cour en vertu de l'article 2, ce serait purement et simplement rendre incompréhensible l'économie générale du compromis dans son ensemble et, en particulier, de son article premier.

* * *

Mon contradicteur a beaucoup insisté aussi sur l'importance, dans notre argumentation, du fait qu'à notre dire, ou plus exactement qu'au dire de la Cour, la Suisse a un droit aux zones. Nous nous demandons, en effet, comment ce droit constaté en 1929 par la Cour pourrait, ainsi que le soutient le Gouvernement français, s'évanouir en 1930 parce que la Cour, après avoir interprété l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, doit encore en assurer l'exécution ?

Mais, a déclaré l'agent français, si la Cour ne peut modifier un droit appartenant à l'une des Parties que dans la mesure où cette Partie y a elle-même consenti, si, en particulier, la Cour ne peut disposer du droit aux zones qui appartient à la Suisse, que dans la mesure où la Suisse elle-même y a consenti, il en résulte des conséquences inadmissibles — et c'est ce que mon collègue a appelé la contre-épreuve.

En premier lieu, vous a dit l'agent français, sur la base du droit constitutionnel suisse, les dispositions du projet suisse qui excluent Annemasse de la zone sarde n'auraient aucune valeur juridique.

M'est-il permis de dire — avec toute la déférence amicale que j'ai pour mon savant collègue — que je n'attendais pas cet argument ? Le Conseil fédéral n'a-t-il pas été chargé, par les organes constitutionnellement compétents en Suisse, de l'exécution du compromis ? Et l'exécution d'un compromis ne comprend-elle pas tout ce que la représentation d'une Partie devant la Cour peut raisonnablement comporter ? Si, par hypothèse — ceci aussi est une contre-épreuve —, le Conseil fédéral était venu déclarer à la Cour (il est très loin de l'avoir fait, mais supposons un instant qu'il l'ait fait) : « J'accepte le projet français qui consacre la suppression des zones », cette

déclaration n'aurait-elle aucune valeur juridique au dire de mon collègue ?

L'agent français, dont les ressources dialectiques sont vraiment inépuisables, a encore posé, entre autres, cette question — je ne puis pas revenir sur tous les points — : comment la Cour pourrait-elle avoir à fixer la limite intérieure de la zone de Gex ? Comment pourrait-elle statuer sur la question de savoir si la zone de Saint-Gingolph a un caractère unilatéral ou conventionnel ? Comment pourrait-elle le faire — a dit encore l'agent français — puisque le compromis ne parle pas de ces questions ?

Nous pensons, pour notre part, qu'il faut interpréter le compromis avec quelque bon sens, et que la mission donnée à la Cour de régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, comprend évidemment le pouvoir donné à la Cour de statuer, pour établir ce règlement, sur les controverses que le Gouvernement français — et non pas le Gouvernement suisse — a jugé bon de soulever en ce qui concerne la limite intérieure de la zone de Gex et le caractère, unilatéral ou conventionnel, de la zone de Saint-Gingolph.

L'agent français s'est également élevé contre les dispositions de notre projet qui excluent toute perception de taxes françaises à la frontière politique des zones franches, de même, d'ailleurs, — je me permets d'attirer l'attention de la Cour sur la réciprocité qui existe à cet égard dans notre projet, — que toute perception de taxes suisses en ce qui concerne les produits des zones franches qui entreront en Suisse.

Pour quelles raisons, a demandé l'agent du Gouvernement français, le Gouvernement suisse croit-il pouvoir s'opposer à toute perception de taxes françaises à la frontière politique des zones franches ? A cette question, je crois avoir répondu en détail dans ma plaidoirie.

Je ne pense pas du tout qu'il s'agisse là, comme l'a dit l'agent du Gouvernement français, d'une question qui ne serait pas visée dans le compromis.

La Cour, qui doit régler conformément à l'article 435, alinéa 2, le régime des zones franches, a certainement, pour les raisons que nous avons exposées tant dans notre procédure écrite que dans nos plaidoiries, le pouvoir de dire si le Conseil fédéral est fondé à contester au Gouvernement français le droit de percevoir, à la frontière politique des zones franches, des taxes qui, en réalité, ne seraient pas compatibles avec les stipulations de 1815-1816 sur les zones.

* * *

Quant à la clause compromissoire de notre projet, sur laquelle l'agent français est également revenu dans sa réplique, j'ai déjà expliqué dans ma plaidoirie que le règlement que la

Cour a mission d'établir, en vue de l'exécution de l'article 435, alinéa 2, serait incomplet s'il n'assurait pas la solution des différends auxquels pourront donner lieu l'interprétation et l'application des dispositions qu'il contiendra.

S'il est à prévoir que des conflits peuvent naître, — hélas ! il faut toujours le prévoir, — la Cour n'accomplirait pas toute la mission que le compromis lui donne en l'espèce, si son règlement n'ouvrait pas aux Parties, pour l'avenir, une voie conduisant à la solution de ces litiges éventuels.

Laisser sans solution les contestations éventuelles et futures sur l'interprétation et l'application du règlement ou d'une partie du règlement que la Cour établira, cela irait, ainsi que la Cour l'a dit à propos de l'affaire de Chorzów (Arrêt n° 8), « à l'encontre du but plausible et naturel » du compromis, car « une pareille juridiction, au lieu de vider définitivement un différend, laisserait la porte ouverte à de nouveaux litiges ». (*Publications de la Cour*, Série A, n° 9, p. 25.)

C'est donc tout d'abord pour ne pas rester en deçà du complet accomplissement de la tâche à elle confiée par le compromis que la Cour devra retenir la clause compromissoire de notre projet.

Mais ce n'est pas tout ; je rappelle que les clauses compromissoires sont aujourd'hui de plus en plus fréquentes, comme moyen d'assurer la solution pacifique des différends internationaux.

D'après une publication de la Société des Nations parue sous le titre *Arbitrage et Sécurité* (Document C. 653, M. 216/1927, V), qui contient tous les traités enregistrés jusqu'au 15 décembre 1927, on peut déjà compter, sans parler des traités d'arbitrage, 220 clauses d'arbitrage et de conciliation. A ce point de vue encore, nous pensons que notre proposition n'a rien d'insolite.

Elle n'est pas davantage nouvelle ; l'historien curieux des choses du passé trouverait, par exemple dans nos archives suisses, de nombreux exemples de sentences arbitrales dans lesquelles les arbitres se sont réservé — ou bien ont réservé à de nouveaux arbitres — le pouvoir de trancher des conflits qui pourraient naître de l'exécution de la sentence par eux rendue, et cela sans que cette compétence eût été expressément réservée aux premiers arbitres.

Voyez, par exemple, une sentence du Conseil de la Ville de Berne, rendue entre le secrétaire de la ville de Bienne, un certain Sériant, et Benedikt Beppet de Nidau, au mois d'octobre 1499. Par cette sentence, l'arbitre se réserve, quoique rien de tel n'eût été inséré dans le compromis du 17 avril 1497, le droit de donner tous éclaircissements et toutes interprétations nécessaires pour l'exécution de la sentence, si les Parties venaient à se trouver en désaccord à ce sujet. (Cf. *Staatsarchiv Bern, Teutschspruchbuch*, O, p. 753.)

Voyez également une sentence arbitrale du Conseil de Berne, rendue entre la ville de Zurich et la seigneurie de Grüningen, du 17 mars 1441 (Emil Usteri, *Das öffentlich-rechtliche Schiedsgericht in der Schweizerischen Eidgenossenschaft des 13.—15. Jahrhunderts*, Zurich, 1925, pp. 141-144).

Et notre historien curieux des choses du passé rencontrerait souvent la *reservatio interpretandi et delucidandi* dans la jurisprudence arbitrale très abondante aussi du nord de l'Italie (Siegfried Frey, *Das öffentlich-rechtliche Schiedsgericht in Oberitalien im XII. und XIII. Jahrhundert*, Luzern, 1928, p. 91).

Ainsi, dans une sentence arbitrale du 7 juillet 1188, rendue par deux ecclésiastiques dans un litige entre Gênes et Pise, les arbitres disent — ils n'ont pas employé une des langues officielles de la Cour, mais je ne ferai pas à mon éminent confrère l'injure de lui traduire leur latin savoureux —, ils disent : « præcipimus observandum ut si qua partium se in aliquo senserit pregravatam et voluerit justitiam postulare, illa pars contra quam fuerit querela deposita de plano sine omni fraude et absque omni malitia et dilatione et quolibet maligno subterfugio coram iudicibus sive arbitris exhibeat justitie complementum ».

Voyez aussi, entre autres, la sentence rendue, le 31 janvier 1236, entre le comte Thomas de Savoie et l'Abbaye de Sainte-Marie à Pinecolo. (Vous trouverez tout cela dans les *Historiæ patriæ Monumenta, Chartæ, I*, nos 564 et 930, et aussi dans Contuzzi, *Digesto italiano*, IV, Torino, 1896, pp. 304 et sqq.)

Les arbitres allaient même souvent jusqu'à se réserver *liberam potestatem addendi, diminuendi, corrigendi*....

Encore une fois, le Conseil fédéral n'innove donc pas, Messieurs, par l'article 13 de son projet et le chiffre III de l'annexe.

Par ailleurs, il est à signaler que, même si le règlement que la Cour établira ne contenait pas de telles clauses, il resterait en tout cas loisible aux Parties d'invoquer après l'arrêt l'article 60 du Statut de la Cour, aux termes duquel :

« L'arrêt est définitif et sans recours. En cas de contestation sur le sens et la portée de l'arrêt, il appartient à la Cour de l'interpréter à la demande de toute Partie. »

Il est certain que les Parties conserveraient le droit de demander une telle interprétation même si l'on supprimait l'article 13 du projet suisse.

L'article 81 de la Convention de La Haye de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux réserve aussi, dans les mêmes termes que notre projet, au jugement du tribunal qui a rendu la sentence, « tout différend qui pourrait surgir entre les Parties concernant l'interprétation et l'exécution de la sentence ». Cela est tout à fait naturel.

Or, toutes les fois qu'un principe posé par l'arrêt de la Cour dans l'affaire des zones — l'arrêt à rendre —, c'est-à-dire notamment par le règlement qui constituera une partie de cet arrêt, serait interprété différemment par les Parties, il y aurait « contestation sur le sens et la portée de l'arrêt ». C'est naturellement à l'occasion de l'exécution du règlement que de tels différends pourront naître ; mais ce n'en seront pas moins des différends sur l'interprétation de votre arrêt.

On pourrait, il est vrai, se demander s'il y aurait matière à interprétation lorsque ce ne sont pas les principes mêmes du règlement qui seraient discutés, mais les faits pertinents pour l'application de ces principes. Je ne résous pas cette question, mais je retiens qu'en tout cas, les contestations sur les principes du règlement pourraient donner lieu à l'application de l'article 60 du Statut de la Cour.

Pour les autres contestations, les considérations que j'ai déjà présentées en ce qui concerne la compétence de la Cour en vertu du compromis subsistent ; elles suffisent pleinement, à elles seules, à justifier la proposition suisse relative à l'insertion d'une clause compromissoire dans le règlement à établir par la Cour.

[*Séance publique du 3 novembre 1930, après-midi.*]

Messieurs, j'ai répondu ce matin, en dernier lieu, aux observations que l'agent français vous avait présentées dans sa réplique à l'égard de la clause compromissoire de notre projet. Sans en dire davantage là-dessus, je dois encore, sur un autre point, rectifier une allégation erronée de notre Partie adverse.

A tout le moins, dit notre Partie adverse (Réponse française, p. 1678), si l'on voulait déduire le régime prévu du droit prétendu (du droit de la Suisse aux zones), il faudrait le déduire du régime juridique de 1815-1816 qui comportait aussi l'indépendance douanière de Genève, l'absence de douanes fédérales et ce que le Gouvernement français appelle le libre échange entre les zones et Genève.

Mais pardon ! Ici encore il y a confusion manifeste.

En réalité, si l'on prend le droit de la Suisse comme base du régime à établir pour exécuter l'article 435, il faut évidemment prendre ce droit tel que, dans le cadre du compromis, on doit admettre qu'il existait en 1919 ; et si l'on conteste qu'il ait encore existé en 1919, il faudrait — à supposer que la Cour eût pouvoir pour statuer là-dessus — établir, en fait et en droit, les raisons pour lesquelles le droit de la Suisse se serait éteint depuis sa création en 1815 et 1816.

Dans ce sens, le point de départ serait bien le droit initial de 1815-1816, mais seulement le droit tel qu'il résulte des

traités et non pas toutes les institutions nationales de la Suisse qui ont pu exister à cette époque.

« Le fait doit être nettement distingué du droit », comme l'a dit ailleurs (p. 1567) la Réponse française. En d'autres termes, si la France entendait contester l'existence d'un droit de la Suisse aux zones en 1919, il lui eût incombé — si, je le répète, le compromis permettait à la Cour de statuer là-dessus — d'établir les titres juridiques en vertu desquels la France eût été fondée à soutenir que le droit au recul de la ligne douanière stipulé par les anciens traités en faveur de la Suisse se serait éteint.

C'est là, en effet, toute la question qu'en réalité la France prétend poser à nouveau en demandant à la Cour de supprimer les zones franches.

* * *

Notre Partie adverse persiste à soutenir, d'autre part, que le régime que la Cour a à établir serait un régime « douanier », et que la Cour n'aurait aucun pouvoir en dehors de ce qui concerne un tel régime. Mais cette interprétation n'est en harmonie ni avec les textes qui régissent la mission de la Cour, ni avec l'article 435, alinéa 2, lui-même, ni avec le but de la mission confiée à la Cour.

L'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles réserve à la Suisse et à la France le soin de régler d'un commun accord « le régime » — non le régime douanier — des territoires visés à cet article, et le compromis, à défaut d'un tel accord, a confié à la Cour le soin de régler, « en tenant compte des circonstances actuelles, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435 du Traité de Versailles ». Cela signifie, ainsi que nous croyons l'avoir établi, que, la Suisse n'abandonnant pas son droit aux zones franches, la Cour doit adapter aux circonstances actuelles visées par le compromis l'institution des zones franches.

La Cour doit, en d'autres termes, établir conformément au droit et, notamment, conformément à l'article 435, alinéa 2, un règlement des relations entre la Suisse et les zones franches qui permette à l'institution des zones franches de produire ses effets justes et utiles dans les circonstances actuelles.

Et c'est bien à cette fin que tendent les dispositions de notre projet qui ont trait, par exemple, aux questions de circulation entre la Suisse et les zones. Le régime à établir par la Cour doit évidemment comprendre de telles dispositions pour donner, dans les circonstances actuelles visées par le compromis, réellement satisfaction aux populations.

La France qui, à un autre point de vue, étend exagérément la liberté de la Cour, la restreint ici en une mesure que ne justifient ni l'article 435, ni le compromis.

Ces considérations ne sont, d'ailleurs, pas nécessaires pour établir le pouvoir de la Cour de statuer sur la question du cordon dit de surveillance. En ce qui concerne cette question, j'ai déjà montré, dans ma plaidoirie, que les questions de fond et de compétence se confondent.

* * *

En l'état actuel du débat et en ce qui concerne la mission de la Cour, je termine mon exposé en attirant l'attention de la Cour sur les points que voici.

La Cour a déjà, conformément à l'article premier du compromis, tenu compte des faits antérieurs au Traité de Versailles, c'est-à-dire des changements survenus dans les circonstances de 1815 à 1919, lorsqu'elle a répondu à la première question qui lui était soumise. C'est en réalité à remettre en question ce qui a été ainsi jugé par la Cour que tend toute l'argumentation française relative au changement des circonstances.

D'autre part, le texte même de l'article 2, alinéa premier, du compromis charge la Cour de tenir compte non pas des faits antérieurs au Traité de Versailles, mais des circonstances actuelles. Et l'article 2 du compromis charge la Cour de tenir compte des circonstances actuelles seulement dans la mesure où le comporte l'exécution de l'article 435, alinéa 2, que la Cour a déjà interprété.

En d'autres termes, l'article 2 du compromis charge la Cour d'exécuter l'article 435 en tenant compte des circonstances actuelles, c'est-à-dire de régler, en tenant compte des circonstances actuelles, le régime des zones franches que l'article 435 ne permet pas de supprimer sans l'assentiment de la Suisse.

En réalité, tout conduit à admettre que, selon l'intention commune des Parties, la réponse donnée par la Cour à la question énoncée à l'article premier du compromis doit trancher la question de principe, la question de savoir si les zones franches peuvent être supprimées sans l'assentiment de la Suisse. Et la Cour ayant, compte tenu de tous faits antérieurs au Traité de Versailles, résolu cette question par la négative, l'article 2, alinéa premier *in fine*, du compromis, donne à la Cour la mission d'adapter aux « circonstances actuelles » — telles qu'elles sont visées à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles — le régime des zones franches qui doivent elles-mêmes subsister tant que la Suisse ne consent pas à leur suppression.

C'est cette adaptation que la Cour doit assurer, comme le dit l'article 2 du compromis, « pour la durée qu'il lui appartiendra de déterminer ».

C'est également pour faciliter le règlement qui assurera cette adaptation qu'aux termes de l'article 4, alinéa 2, du

compromis, la Cour peut être requise par l'une ou l'autre des Parties de déléguer un ou trois de ses membres afin de procéder à des enquêtes sur les lieux et d'entendre tous intéressés.

Le Gouvernement français fait valoir à ce sujet (Réponse française, p. 1673) que le transport sur place prévu à l'article 4, alinéa 2, du compromis prouverait que le règlement à établir par la Cour doit être élaboré sur la base des nécessités actuelles.

En réalité, le texte du compromis n'autorise nullement cette conclusion; car il appartiendra évidemment à la Cour de fixer la mission de la délégation qu'elle enverra éventuellement sur les lieux, de manière à respecter le véritable sens du compromis en ce qui concerne les « circonstances actuelles » dont elle a à tenir compte.

L'agent du Gouvernement français vous a dit encore que le but de l'audition éventuelle de tous intéressés, qui est ainsi prévue à l'article 4, alinéa 2, du compromis, serait d'éclairer la Cour sur ce que ces intéressés désirent, d'éclairer la Cour sur la question de savoir s'ils préfèrent le maintien ou la suppression des zones.

Le Gouvernement fédéral ne partage en aucune manière cette opinion. Il pense que la question du maintien ou de la suppression des zones dans le règlement à établir par la Cour est une question de droit qui appartient à la Cour elle-même.

Nous nous réservons, d'ailleurs, de revenir sur ce point si la Cour estime, comme nous, que c'est après la fin d'une expertise éventuelle que l'opération prévue à l'article 4, alinéa 2, du compromis peut être la plus fructueuse et si, ainsi que nous l'avons demandé, la Cour veut bien, dans cette hypothèse, nous réserver la faculté de prendre ultérieurement des conclusions éventuelles sur ce point.

* * *

Je me permets de relever enfin qu'en ce qui concerne la mission de la Cour, notre façon de voir, d'une manière générale, se trouve en parfaite harmonie avec les idées dominantes en matière de compétence des tribunaux internationaux.

J'ai déjà cité, dans ma plaidoirie de 1929 (p. 238 des Publications de la Cour), le préambule des traités d'arbitrage signés à Locarno le 16 octobre 1925 entre l'Allemagne et la Pologne et entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie, préambule où il est dit: « Constatant que le respect des droits établis par un traité ou résultant du droit des gens est obligatoire pour les tribunaux internationaux; d'accord pour reconnaître que

les droits d'un État ne sauraient être modifiés que de son consentement.... »

Vous savez, d'autre part, que la même idée a trouvé une expression plus générale encore dans l'« Acte général » adopté par l'Assemblée de la Société des Nations le 26 septembre 1928 et que, en France, la Chambre des Députés a tout récemment autorisé le président de la République à ratifier.

Ce qui nous intéresse ici, c'est le règlement arbitral réservé par l'Acte général — à la différence du règlement judiciaire — aux litiges autres que les litiges d'ordre juridique.

Eh bien ! admettons un instant que certains détails du règlement à établir par la Cour soient de nature non juridique. Sur quelle base, en vertu de l'Acte général, l'arbitre prévu par cet Acte pourrait-il fonder sa sentence ?

L'article 28 de l'Acte général donne la réponse : « Dans le silence du compromis ou à défaut de compromis, le tribunal appliquera les règles de fond énumérées dans l'article 38 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale ; en tant qu'il n'existe pas de pareilles règles applicables au différend, le tribunal jugera *ex æquo et bono*. »

Or, l'article 38 de votre Statut énumère des sources de droit. Et, à ce sujet, remarquez encore que la note introductive à l'Acte général mentionne l'article 28 et ajoute : « L'arbitre ne pourra pas se placer au-dessus du droit établi (Coutume et Traités) en invoquant l'équité. C'est seulement quand le droit fera défaut et dans la stricte mesure où il fera défaut que l'arbitre jugera en équité. »

Si cela est vrai pour un tribunal arbitral expressément institué pour trancher des conflits autres que les conflits d'ordre juridique, cela est d'autant plus vrai pour la Cour permanente de Justice internationale, tribunal de caractère essentiellement juridique et judiciaire.

Ainsi, une sentence ne peut être rendue *ex æquo et bono* qu'à titre strictement subsidiaire.

Dans les conventions pour le règlement pacifique des conflits internationaux élaborées par les Conférences de La Haye de 1899 et de 1907, on avait déjà stipulé que l'arbitrage international « a pour objet le règlement des litiges entre les États sur la base du respect du droit ».

Depuis lors, vous le savez mieux que moi, le mouvement en faveur d'un règlement purement judiciaire des conflits internationaux a fortement grandi.

Permettez-moi de rappeler enfin que, dans la Résolution adoptée par l'Assemblée de la Société des Nations pour présenter et recommander l'Acte général, on trouve les passages suivants :

« 3° Constatant que le respect des droits établis par les traités ou résultant du droit des gens est obligatoire pour les tribunaux internationaux ;

4° Reconnaissant que les droits appartenant aux États ne sauraient être modifiés que de leur consentement... »

L'article 28 lui-même de l'Acte général a été vivement discuté au sein de la I^{ère} Commission de la IX^{me} Assemblée. L'article a été défendu par MM. Rollin, Politis et Borel. Je cite, d'après Muûls (*Revue générale de Droit international et de Législation comparée*, t. XI, 1930, pp. 687 et suiv.) :

Page 690 : « M. Rollin s'y était élevé contre l'idée de donner à un tribunal arbitral le pouvoir d'écarter l'application d'un traité international » ; ce serait, selon lui (p. 691), « une mine qu'on placerait sous les fondations de l'arbitrage ».

D'autre part, dans son rapport à la Commission, M. Politis a donné à l'article 28 un commentaire qui en justifie les dispositions.

Il a été reconnu, dit-il, à l'unanimité de la Sous-Commission, que donner à l'arbitre le droit de statuer comme amiable compositeur sans être tenu de respecter le droit en vigueur, « serait sanctionner le bouleversement des relations internationales ».

Tout cela ne confirme-t-il pas nettement notre opinion selon laquelle, au regard d'un traité formel et d'un texte écrit, les considérations d'équité, même si l'on comprend par là les considérations qu'un législateur consciencieux suivrait *de lege ferenda*, ne peuvent guider le juge ? Celui-ci doit respecter le traité tant qu'on ne lui a pas expressément donné le pouvoir d'agir autrement.

* * *

Sans m'étendre davantage sur la question de savoir quelle est actuellement la mission de la Cour, question beaucoup moins compliquée, en réalité, que ne pourraient le faire croire les trop longues explications auxquelles l'argumentation de notre Partie adverse m'a contraint, je passe à la question du changement des circonstances.

L'argumentation suisse relative au changement des circonstances, vous a dit l'agent français, ferait erreur sur la place que le changement des circonstances occupe dans l'argumentation française. Dans l'argumentation française, il ne s'agirait pas de l'effet du changement des circonstances dans le droit international commun. Nous serions, en l'espèce, sur le terrain conventionnel et non sur celui du droit international commun. Car, répète ici l'agent français, — c'est toujours la même thèse erronée relative à la mission de la Cour, — le compromis

aurait substitué la Cour aux deux Parties, avec les mêmes pouvoirs que ces Parties elles-mêmes auraient pu avoir dans une négociation directe pour « établir un régime nouveau en tenant compte des circonstances actuelles ».

Il n'est donc, a conclu l'agent français, pas question, dans la thèse française, d'une simple caducité des anciens traités par l'effet négatif de la *clausula sic rebus stantibus* ; il s'agit de l'établissement d'un régime nouveau par l'effet positif de la prise en considération des circonstances actuelles.

L'élément de fait, vous a dit encore l'agent français, est la considération directe des « circonstances actuelles », et non la comparaison entre elles et les circonstances anciennes, c'est-à-dire le changement des circonstances.

Je prends volontiers acte de cette dernière déclaration. Mais fais-je erreur en constatant qu'elle ne concorde pas avec ce que l'avocat du Gouvernement français vous avait dit en plaidoirie, au début de son exposé relatif au changement survenu dans les circonstances de 1815 à 1919 et avec ce qu'il vous a répété à cet égard dans sa réplique ?

De plus, vous voyez que l'argumentation ici présentée par l'agent français repose toujours sur cette idée, incompatible en réalité avec les termes et le sens très clair du compromis, que la Cour aurait à « établir un régime nouveau en tenant compte des circonstances actuelles ». En réalité, l'article 2 du compromis charge la Cour, notamment, d'exécuter l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. Et, en vertu de l'article 2 du compromis, la Cour n'a à tenir compte des circonstances actuelles que dans la mesure où le comporte l'exécution de cette disposition qu'elle a déjà interprétée.

D'autre part, même si, contrairement à ce qui nous paraît être le sens très clair du compromis, la Cour avait, comme vous l'a dit M^e Paul-Boncour, à tenir compte des changements survenus dans les circonstances, pris en eux-mêmes, elle ne pourrait le faire — ainsi que nous l'avons déjà montré dans la procédure écrite et en plaidant — qu'en se plaçant à un point de vue juridique et en donnant des motifs juridiques à l'appui de sa décision.

Car il est évident que, pour que les zones franches puissent être supprimées dans le régime à établir, il faudrait qu'au droit de la Suisse aux zones franches on pût opposer un autre titre juridique plus fort. Il faudrait, en d'autres termes, établir en droit que le changement des circonstances permet de supprimer les zones franches sans l'assentiment de l'ayant droit, c'est-à-dire de la Suisse. Or, à cet égard, nous avons fait observer et nous maintenons que, tout d'abord, le droit de la Suisse aux zones est un droit territorial et, comme tel, n'est pas susceptible d'être juridiquement affecté par le changement des circonstances.

* * *

L'agent français a, il est vrai, tenté de contester à nouveau que le droit de la Suisse aux zones soit un droit territorial ; il l'a tenté en invoquant un recès du 20 juillet 1819. Mais l'argumentation que mon savant collègue a cru pouvoir tirer de cet acte est très loin d'être décisive. Le « Recès général de la Commission territoriale rassemblée à Francfort, signé le 20 juillet 1819 » (cf. Angeberg, *Le Congrès de Vienne et les Traités de 1815*, vol. II, pp. 1772-1788), donne-t-il vraiment, ainsi que l'a soutenu l'agent français, « une interprétation en quelque sorte officielle de ce qu'en 1819 on entendait par un droit territorial » ? Cet acte doit-il être considéré comme une énumération limitative des droits territoriaux issus des traités de 1815 ?

Nullement. Donner une telle énumération n'est pas du tout le but de cet Acte. Cela ressort clairement du fait qu'il ne récapitule pas *toutes* les cessions de territoire et *tous* les règlements de frontière qui ont été opérés en vertu des traités auxquels il se réfère — par exemple la frontière franco-suisse de Genève à Bâle (art. premier du Traité du 20 novembre 1815). Cela ressort plus clairement encore de l'intention exprimée dans le préambule. Il y est dit, en effet, que l'Acte du Congrès de Vienne et le Traité de Paris de 1815 « renfermant des dispositions qui exigeaient des négociations et des arrangements ultérieurs et définitifs », les monarques de la Prusse, de l'Autriche, de la Grande-Bretagne et de la Russie ont nommé leurs plénipotentiaires pour en remplir l'objet et qu'ils ont voulu comprendre, dans une transaction commune, les résultats des différentes négociations et « joindre à cet Acte toutes les conventions qui s'y rapportent ».

Le Recès de 1819 avait donc pour but d'exécuter certaines dispositions des traités généraux par des arrangements de détail ou de constater qu'elles avaient été exécutées, mais nullement de modifier ou même de préciser le sens des stipulations de ces traités.

C'est pourquoi encore l'article 48 du Recès, par exemple, dit que les traités, conventions et autres actes annexés, entre autres le Traité de Turin du 16 mars 1816 (dont l'article 3 institue la zone sarde), « sont considérés comme partie intégrante des arrangements stipulés par le présent Acte et auront, selon leur teneur respective, la même force et valeur que s'ils étaient insérés mot à mot dans le Recès même ».

Nous maintenons donc que, si l'on veut tenir compte de ce qu'a été, en 1815 et en 1816, la volonté des Puissances signataires des stipulations qui ont institué les zones franches au profit de la Suisse, on doit considérer le droit de la Suisse aux zones franches comme un droit de même nature que le

droit de la Confédération suisse aux territoires qui lui ont été alors attribués par les Puissances en pleine souveraineté. C'est un droit territorial; il fait l'objet d'une servitude internationale.

A ce propos, il est presque superflu de relever cette affirmation de l'agent français que, dès lors, il s'agirait en réalité « d'une prétention politique de la Suisse » que nous voudrions faire reconnaître par la Cour. Que tel ne soit pas le cas, au moins dans le sens où l'a entendu l'agent français, c'est ce qu'établissent à l'évidence les considérations présentées dans les pages 1929 à 1940 et, en particulier, dans les pages 1937 à 1940 de notre Réponse écrite.

* * *

Je le répète, nous croyons avoir établi le caractère territorial du droit de la Suisse aux zones. Nous maintenons que, comme je l'ai dit dans ma plaidoirie, il faut, en tout cas, pour modifier ou abolir un droit territorial, le consentement de l'État auquel ce droit appartient.

Un tel droit ne peut, en particulier, être juridiquement affecté par les changements survenus dans les circonstances, car les droits territoriaux en général ne peuvent pas faire l'objet de prétentions fondées sur telle règle du droit international.

Je ne reviens pas sur le fait que la France n'est, en tout cas, pas fondée à invoquer aujourd'hui des changements qui sont tous plus ou moins anciens et dont elle n'a jamais fait état pour prétendre qu'ils lui donneraient titre à réclamer la suppression des zones franches, ou tout au moins pour se réserver ce titre, ne fût-ce que vis-à-vis de la Suisse.

Mais nous ajoutons que, d'une façon générale, si certains emploient volontiers la formule commode de la *clausula sic rebus stantibus*, il y a peut-être là quelque imprudence. Car, surtout en droit international, les mots cachent ici une profonde incertitude et un désaccord complet sur les idées.

C'est pourquoi, dans notre Réponse aux Observations du Gouvernement français (p. 1620), nous avons dit que, si notre Partie adverse entend invoquer des changements survenus dans les circonstances depuis 1815, elle devrait énoncer le principe juridique en vertu duquel elle le fait, et que, si la Cour voulait prendre en considération ces changements, elle devrait dire nettement en vertu de quelle règle de droit elle attribuerait tel effet juridique à tel ou tel fait de cet ordre.

Le Mémoire français (p. 621) a dit il y a deux ans: « La question, soit de la caducité, soit de la dénonciabilité des traités ayant constitué les zones, à raison des changements radicaux ainsi survenus dans les circonstances, n'est pas soumise à la Cour. Il n'y a donc pas lieu de l'examiner au fond. »

Mais alors, comment le Gouvernement français peut-il invoquer aujourd'hui contre la Suisse, pour obtenir la suppression des zones franches, des faits qui, au dire de M^e Paul-Boncour, constituent des changements de circonstances ?

Pour tirer, dans une instance judiciaire, des conséquences pratiques d'un fait, il faut pourtant établir qu'on est fondé à le faire en vertu d'un principe du droit en vigueur.

Les effets juridiques ne sont pas, comme les effets de causes naturelles, des faits qu'il suffit de constater ; il faut les motiver.

On constate que l'humidité de l'hiver a eu pour effet d'oxyder une barre de fer ; mais on ne peut pas constater ainsi que certains changements de circonstances ont détruit un droit acquis. Les changements sont des faits ; on peut les constater. Mais les effets juridiques qu'on entend leur attribuer, il faut les motiver, il faut les ramener à un principe.

Or, quel est ce principe, vrai ou prétendu ? Puisque, en l'espèce, le Gouvernement français, sans d'ailleurs le formuler, prétend l'invoquer contre la Suisse, il faut une belle fois le regarder en face. Il faut se demander ce qu'il signifie exactement et ce qu'il vaut.

* * *

J'ai déjà rappelé dans ma plaidoirie du 16 juillet 1929 (pp. 255-259) qu'en droit international, la majorité des auteurs n'est pas favorable à la thèse de la caducité, ni même à celle de la dénonciabilité des traités à raison du changement des circonstances. J'ai montré que la doctrine est très divisée sur la portée de ce « principe » vrai ou prétendu, qu'elle est même divisée sur le sens de la question ainsi posée. Le changement des circonstances est-il un juste motif de dénonciation des traités ? Ou bien est-ce un motif de résiliation ? Ou encore, un motif d'extinction pure et simple ? Ou est-ce peut-être une question d'interprétation des conventions ? Mais, dans ce cas, est-ce une question d'interprétation historique ou d'interprétation logique ? S'agit-il de rechercher quelles ont pu être les intentions effectives des Parties au moment de la conclusion du traité, ou faut-il déterminer l'intention qu'il serait raisonnable de leur attribuer au moment de l'interprétation ? Sur tout cela, il y a controverse.

D'autre part, suivant la réponse donnée à ces diverses questions, on devra considérer comme pertinentes telles circonstances ou, au contraire, telles autres.

Il est vrai que certains auteurs ont essayé de résoudre la difficulté en disant que les circonstances changées donnent à l'État contractant qui les invoque, non pas sans doute le droit de se départir unilatéralement de la convention,

mais du moins le droit de demander que la convention soit abrogée ou modifiée d'un commun accord. C'est à une théorie de ce genre que l'avocat du Gouvernement français a fait, dans sa plaidoirie, une allusion transparente en disant que le changement des circonstances ne rend pas le traité caduc, mais oblige les Parties à le modifier ou à l'abroger d'un commun accord.

Mais, Messieurs, c'est là une thèse à l'égard de laquelle — même si l'on se borne à effleurer ce problème extrêmement délicat, ainsi que je suis contraint de le faire par la brièveté du temps dont je dispose — il est permis de faire de très sérieuses réserves.

La distinction que l'on ferait ainsi revient à dire : Le changement des circonstances n'entraîne pas par lui-même la caducité du traité ; il a seulement pour effet d'obliger les Parties à modifier ou à abroger le traité.

Mais pourquoi ce détour ? Apparemment, pour concilier deux exigences opposées et sans doute inconciliables : la stabilité des traités, d'une part, et, d'autre part, leur adaptation à l'instabilité des circonstances. La stabilité des traités serait garantie par le fait que le traité n'est abrogé que par l'accord des Parties ; l'adaptation le serait par l'obligation des Parties d'adapter.

Cela est très ingénieux ; mais que reste-t-il de la stabilité des traités si la Partie intéressée au maintien d'un traité se trouve, à un moment donné et avant toute négociation, virtuellement obligée de consentir à l'abrogation ? A cette liberté-là, tout État soucieux d'exécuter honnêtement ses obligations internationales ne renoncera-t-il pas volontiers ? Que lui restera-t-il si les circonstances ont vraiment changé ? A consentir à l'abrogation, sous peine de faillir à une obligation internationale.

Je ne crois pas nécessaire d'en dire plus pour établir que l'accord est bien loin de régner dans la doctrine sur la question encore ouverte et extrêmement grave par sa portée possible pour tous les États de savoir si, en principe, le changement des circonstances peut infirmer juridiquement les conventions sous une forme quelconque.

Parmi les auteurs qui croient pouvoir l'admettre, il y a désaccord sur l'effet exact qu'il conviendrait d'attribuer à cet égard au changement des circonstances et sur la nature du changement qui devrait entrer en ligne de compte.

Et ce n'est pas résoudre la difficulté que de dire, comme l'a fait notre Partie adverse : *Habemus judicem*, nous avons un juge qui tranchera la question ; car alors, la difficulté tombe entièrement à la charge du juge chargé de statuer. Le juge lui-même retrouvera la controverse tout entière quand il se demandera sur quelle idée repose la prétendue règle qu'on invoque

devant lui et, par conséquent, dans quels cas, à quels faits et à quelles conditions cette règle est applicable. C'est pour le juge que l'incertitude renaîtra ; il se demandera, par exemple, si telle circonstance autorise une Partie à résilier une convention par ailleurs valable, et pourquoi telles ou telles circonstances ont cet effet.

Je ne rechercherai pas si, ce problème étant limité aux droits conventionnels pour lesquels seuls il se pose, on peut ramener ce problème délicat à une question d'interprétation des traités, les règles de l'interprétation étant elles-mêmes sujettes à discussion.

Dire que le changement des circonstances est une cause d'extinction des conventions par résiliation, et dire, d'autre part, que c'est une question d'interprétation, ce sont peut-être seulement deux façons différentes de présenter la même idée.

Dans la première formule, on considère la volonté des Parties et le sens des traités comme connus et on déclare que, lorsque les circonstances ne sont plus celles que le traité avait en vue, le traité cesse de déployer ses effets. On se demande seulement si *in casu* les circonstances ont suffisamment changé, et il incombera à celui qui invoque ce changement de le prouver.

Dans la seconde formule, au contraire, on part de ces changements. Partant du fait que les circonstances ont changé, on se demande si la volonté des Parties était de s'obliger dans les circonstances nouvelles aussi bien que dans celles qui ont existé au moment de la conclusion du traité.

Chacune des Parties pourra invoquer son interprétation, et chacune aura à établir le bien-fondé de l'interprétation dont elle se prévaut.

Ce que je viens d'exposer montre d'ailleurs, une fois de plus, que la doctrine sur les changements des circonstances ne peut être opposée qu'aux conventions, puisqu'il n'y a que les conventions qui puissent être interprétées.

Je crois en avoir assez dit pour montrer qu'il est infiniment délicat pour le juge de toucher à une convention existante en vue de tenir compte de circonstances nouvelles, à supposer qu'il en ait le pouvoir.

En réalité, les conventions ne peuvent être refaites que par ceux qui les ont faites ou au profit desquels elles ont été faites. C'est là ce que la pratique internationale a toujours admis. C'est ce qu'avec sagesse les Puissances signataires du Traité de Versailles, y compris la France, ont également admis en 1919 en ce qui concerne les anciennes stipulations relatives aux zones franches.

En vertu de l'article 435, alinéa 2, ces stipulations ne peuvent, quelle que soit par ailleurs la nature juridique des droits qu'elles ont conférés à la Suisse, être abrogées ou modifiées qu'avec le libre assentiment de la Suisse elle-même.

La Cour l'a confirmé. Et c'est l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles que la Cour doit exécuter en vertu de l'article 2 du compromis.

* * *

Sans m'attarder davantage à la question du changement des circonstances, je passe maintenant à l'examen de la réplique de l'honorable avocat du Gouvernement français, qui a porté tout d'abord sur ce que notre Partie adverse appelle les circonstances actuelles.

A cet égard, l'agent français a cru pouvoir nous reprocher de ne pas attacher une importance suffisante au côté économique de l'affaire ; je pourrais répondre que, peut-être, notre Partie adverse, de son côté, n'attache pas une importance suffisante aux questions de droit qui se posent en l'espèce.

Je crois surtout que de notre procédure écrite, de notre Réponse en particulier, ainsi que de ma plaidoirie — dont plus de la moitié a été consacrée à l'examen des circonstances actuelles visées par le compromis, puis à l'étude des projets présentés par les Parties —, il résulte que nous sommes loin de négliger le côté économique de l'affaire.

Mais, encore une fois, c'est devant une Cour de justice que nous plaidons, en sorte que, ainsi que je l'ai dit au début de ma plaidoirie, nous avons le souci, nous avons le devoir et le droit de restituer aux questions juridiques la place qu'elles doivent avoir dans l'examen du litige actuellement soumis à la Cour.

* * *

Au début de sa réplique, l'avocat du Gouvernement français vous a parlé à nouveau de l'appréciation que vous auriez à faire maintenant, à son dire, du changement des circonstances. Ainsi, contrairement à ce qu'avait affirmé l'agent du Gouvernement français, il s'agit pourtant bien, pour notre Partie adverse, du changement des circonstances ; c'est bien le changement des circonstances que la France invoque aujourd'hui, en réalité, pour obtenir que la Cour supprime les zones franches, malgré le droit au maintien de ces zones que les stipulations des traités de 1815-1816 ont conféré à la Suisse.

Ce que la France soutient donc, en réalité, c'est que, par suite du changement des circonstances, pris en lui-même, la Suisse ne pourrait plus se prévaloir, aujourd'hui, des anciennes stipulations qui lui ont donné un droit aux zones franches.

Mais alors, je le répète, notre Partie adverse aurait dû établir qu'en droit, la France était fondée à invoquer ainsi le changement des circonstances, pris en lui-même. Elle ne l'a fait en aucune manière.

En fait, d'autre part, j'ai dit en plaidant que, dans notre procédure écrite, nous avons déjà réfuté, point par point, tout ce que l'avocat du Gouvernement français a cru pouvoir invoquer à ce sujet. Quant à ce que M^e Paul-Boncour a répété à cet égard dans sa réplique, je me permets de prier la Cour de se reporter notamment aux pages 1785 à 1831 de notre Réponse. Vous y trouverez, notamment, la réponse à cette affirmation que mon honorable confrère a posée en tête de sa réplique, qu'en 1815 le cordon douanier français ne fait que s'entr'ouvrir aux produits des zones franches, tandis qu'à partir de 1849 il s'ouvre plus largement, par suite de la réforme douanière suisse de 1849.

Vous verrez en lisant notamment notre Réponse que, tout d'abord, il est permis de se demander pourquoi le cordon douanier français a eu tant de peine à s'ouvrir aux produits des zones, alors qu'au dire des Observations françaises elles-mêmes (pp. 495 et suiv.), le besoin d'une telle ouverture était vivement ressenti, dans les zones, dès 1815 et 1816.

Vous verrez également dans notre Réponse que si, après 1849, la douane française a fini par s'ouvrir un peu plus largement aux produits des zones, la douane suisse, elle aussi, s'est ouverte à ces produits, de plus en plus largement, à partir de 1851 ou 1852.

En réalité, dès 1849, les deux barrières douanières — le cordon français et le cordon suisse — s'abaissent progressivement et de plus en plus au profit des zones. Si bien qu'en 1919 il sera loin d'être exact que, ainsi que le soutient notre Partie adverse, Genève ne soit plus qu'un « marché accessoire » pour les produits des zones.

La production des zones, au contraire, reste presque exclusivement agricole. Et en 1919 encore, pour les produits agricoles des zones, Genève reste le marché naturel, nécessaire et principal.

Or, je ne saurais trop attirer l'attention de la Cour sur le fait que le projet que nous lui avons soumis prévoit, pour l'importation des produits zoniens en Suisse, une franchise absolue à laquelle les habitants des zones auront un droit qui durera aussi longtemps que les zones elles-mêmes.

Comment prétendre que le régime ainsi proposé par la Suisse soit inique ? Très libéral au contraire, notre projet donne aux populations des zones des garanties importantes, des garanties qu'elles réclament elles-mêmes, — je pense tout particulièrement aux agriculteurs des zones, — et des garanties permanentes dont les producteurs zoniens ne bénéficient pas actuellement.

* * *

Dans sa réplique, l'éminent avocat du Gouvernement français a relevé que, déjà dans sa plaidoirie, il avait tenu compte

d'une erreur que nous avons signalée à propos du document français n° 168, relatif à la zone sarde.

C'est ainsi, vous a-t-il dit, qu'il en est arrivé à dire que Genève absorbe non pas, comme l'indique ce document, le 14 %, mais le 30 % de la production totale de la zone sarde.

Mais, Messieurs, nous ne nous sommes pas bornés à relever cette erreur. Nous avons fait observer en outre (p. 1871 de notre Réponse) que le document n° 168 ne tient aucun compte de « l'importance relative des diverses rubriques ».

En effet, il ne suffit pas d'indiquer des quantités ; il faudrait aussi en connaître la valeur, l'importance respective. Si l'on tenait compte de cet élément, ce que ne fait pas l'avocat du Gouvernement français, on verrait que Genève absorbe plus du 30 % de la production agricole de la zone sarde et, comme je l'ai montré en plaidant sur la base des déclarations mêmes de mon confrère, plus des 3/5 de la valeur des importations de cette zone.

Par ailleurs, le document français n° 168, pour ne parler que de celui-là, contient d'autres erreurs encore. J'ai signalé, pour le miel, la discordance entre les chiffres des tableaux 1 et 2 de ce document.

Quant au vin, il est matériellement impossible, j'ai le regret de devoir le dire, que la petite zone sarde, d'une superficie de 149 km², où les vignobles ne sont ni nombreux ni étendus, produise 30.000 hectolitres de vin par an, ainsi que le prétend le document français n° 168.

Après la réplique de mon distingué contradicteur et l'indication qu'il a bien voulu vous donner à ce sujet, — sur la base d'une lettre de M. Fernand David, dont il ne vous a d'ailleurs pas donné lecture, — nous avons tenu à en avoir le cœur net ; par un télégramme que nous avons reçu hier, 2 novembre, la direction des douanes suisses nous a communiqué ce qui suit :

« Zone sarde, production du vin estimée largement à 3.000 hectolitres. Chiffre français 30.000 hectolitres exagéré au moins dix fois ; comprend peut-être dans ce chiffre la production des vignobles du Crépy, hors de la zone sarde. »

J'ajoute que la Suisse admet actuellement en franchise de droits d'entrée 3.000 hectolitres de vin originaire de la petite zone sarde. Or, depuis 1926, les importations en Suisse du vin produit dans cette zone n'ont jamais atteint ce chiffre.

De tout ce qui précède, il résulte que Genève absorbe plus du 30 % de la valeur totale de la production agricole de la zone sarde, et plus des trois cinquièmes, donc plus du 50 % de la valeur totale des exportations des produits agricoles de cette petite zone.

Genève reste donc, aujourd'hui encore, le marché principal des produits agricoles exportés de la zone sarde. Et, d'après

les documents français nos 140 et 142, il en est de même pour la zone de Gex.

* * *

Cela dit, permettez-moi encore une remarque. Dans sa plaidoirie et dans sa réplique, l'avocat du Gouvernement français a fait grand état — M. l'agent français également, si je ne me trompe — d'un graphique des recettes douanières effectuées à l'entrée du canton de Genève et qui figure à la page 893, document français n° 32.

En réalité, ce document n'est nullement pertinent en l'espèce.

En effet, à supposer même que les chiffres dont il fait état fussent approximativement exacts — ce que j'ignore —, il ne faut pas perdre de vue que ces recettes douanières proviennent presque exclusivement des droits perçus sur des marchandises qui ne sont pas d'origine zonienne, bien qu'entrant en Suisse par la frontière genevoise.

Un chiffre significatif : dans les 32 millions de francs qui représenteraient, au dire dudit document français, les recettes douanières suisses effectuées en 1929 à l'entrée du canton de Genève, savez-vous à combien se montent les droits de douane perçus sur les produits des petites zones ? A 187.000 francs environ, c'est-à-dire à la 171^{me} partie des 32 millions dont on a fait état de l'autre côté de la barre.

Par ailleurs, la Cour voudra bien ne pas oublier que les droits de douane ont augmenté dans tous les pays, que le niveau moyen des droits d'entrée français est incontestablement plus élevé que celui des droits d'entrée suisses ; enfin que, dans son ensemble, le tarif douanier suisse compte parmi les moins élevés.

* * *

Sans épiloguer plus longuement sur ce point, examinons encore une fois, très brièvement, les circonstances actuelles que le Gouvernement français croit pouvoir invoquer pour obtenir la suppression des zones franches. Ces circonstances, vous a répété mon confrère, sont de trois ordres.

En premier lieu, ce serait l'existence, depuis 1849, d'une barrière douanière entre Genève et les zones.

En second lieu, ce serait ce que le Gouvernement français appelle le caractère accessoire du marché zonien pour Genève et du marché genevois pour les zones.

En troisième lieu, ce seraient enfin les besoins, ce serait l'intensité, la rapidité croissantes de la circulation.

Sans abandonner notre thèse juridique, notamment en ce qui concerne la mission de la Cour, je vais reprendre succinctement ces trois catégories de « circonstances » invoquées par notre Partie adverse.

Tout d'abord, la réforme douanière suisse. Elle date de 1849. A son sujet, le Gouvernement français a soutenu plusieurs thèses.

Le Gouvernement français a soutenu, tout d'abord, que « la réforme de 1849 et la cessation de la réciprocité ayant existé de 1815 à 1849 constitueraient une violation des traités de 1815-1816 ».

Cependant, mon confrère vous a dit, si je l'ai bien compris, que la France ne plaide plus aujourd'hui cette thèse. Elle n'est en effet pas fondée, pas plus que celle que le Gouvernement français soutient aujourd'hui, et qui consiste à prétendre que la réforme de 1849 aurait été une modification de l'état de fait en considération duquel les zones franches ont été instituées en 1815 et 1816.

Cette thèse n'est pas fondée.

Nous avons établi, en effet, qu'en premier lieu, ni le Traité de Paris, qui a créé la zone de Gex, ni le Traité de Turin, qui a créé la zone sarde, n'impliquent aucune réciprocité quelconque du côté de la Suisse. Ces Traités ont simplement conféré à la Suisse certains droits territoriaux comme complément et comme une modalité de sa frontière politique, pour mieux assurer le désencerclement du canton de Genève. Encore une fois, ces droits de la Suisse ne comportent, en eux-mêmes, aucune idée de réciprocité ; et notre Partie adverse n'a nullement établi que les Puissances signataires des traités de 1815 et 1816 auraient entendu faire dépendre ces droits d'aucune idée d'unité économique Genève-zones.

L'institution des zones franches a eu pour objet de tenir compte, en faveur de la Suisse et de Genève, d'une situation géographique spéciale. Il suffit de jeter un coup d'œil sur la carte pour voir que, dans cette situation géographique, il n'y a pas réciprocité : les zones ne sont pas, comme Genève, « enclavées » en territoire étranger.

Quant à l'idée qu'une unité économique Genève-zones aurait existé de 1815 à 1849 pour se disloquer après 1849, cette idée n'est pas conforme aux faits ; je l'ai montré en plaidoirie, et mes contradicteurs n'ont ni l'un ni l'autre répondu quoi que ce soit sur ce point.

En second lieu, non seulement en droit, mais également en fait, la prétendue réciprocité, c'est-à-dire le libre-échange réciproque dont parle le Gouvernement français, n'a jamais existé de 1816 à 1849.

Avant 1849, des péages cantonaux, genevois et vaudois, notamment, existaient à la frontière suisse ; ils n'ont jamais

donné lieu à aucune réclamation, ni de la part de la France, ni de la part de la Sardaigne.

En troisième lieu, même après 1849, la France et la Sardaigne ont-elles soutenu ou se sont-elles réservé de soutenir que la réforme douanière suisse de 1849 leur donnerait un titre à l'abrogation des zones franches? Jamais. La France comme la Sardaigne ont simplement demandé à la Suisse, après 1849, d'apporter à son tarif douanier les tempéraments nécessaires pour faciliter l'entrée en Suisse des produits des zones, et elles ont obtenu ces tempéraments de la Suisse.

La France n'est donc certainement pas fondée à revenir aujourd'hui là-dessus pour prétendre, après trois quarts de siècle, qu'elle pourrait tirer de la réforme douanière suisse de 1849 un titre à obtenir la suppression des zones.

Nous maintenons, par ailleurs, qu'en lui-même le droit territorial et perpétuel de la Suisse aux zones franches ne saurait être juridiquement affecté par le changement des circonstances.

Ainsi, la réforme douanière de 1849 ne saurait être considérée comme permettant à la France, en droit, de réclamer l'abrogation des stipulations qui ont institué les zones franches.

Le Gouvernement français s'en rend compte; il tente donc de soutenir, aujourd'hui, que la réforme douanière de 1849 devrait être envisagée « comme un fait générateur d'un changement de circonstances », fait qui, à son dire, ne serait pas un moyen de droit.

Il soutient que la Cour devrait tenir compte de ce fait indépendamment de la question de savoir « si, après 1849, la France a ou n'a pas poursuivi l'abrogation des zones franches, s'est ou ne s'est pas réservé le droit de poursuivre cette abrogation, par suite de la réforme douanière suisse ».

Il est pourtant certain que, seul, un « moyen de droit » pourrait être utilement opposé par la France au droit de la Suisse aux zones franches; pour valoir contre le droit, un fait doit être examiné sous l'angle du droit.

Il est clair, d'autre part, que — comme je l'ai rappelé tout à l'heure — la France ne saurait aujourd'hui valablement invoquer la réforme douanière suisse de 1849. Toute l'attitude de la France, jusqu'à la guerre de 1914, établit qu'elle a elle-même renoncé à ce titre, — à supposer qu'elle l'ait jamais acquis, ce que nous contestons absolument.

Dans la première partie de l'instance, notre adversaire s'est lui-même attaché à démontrer qu'en 1850, un membre du Conseil fédéral suisse, M. Frey-Hérosée, aurait été disposé à prêter la main à la suppression des zones franches.

Mais le Gouvernement français établit d'autre part que ni le Gouvernement sarde ni le Gouvernement français n'ont voulu entrer dans ces vues — qui d'ailleurs, à supposer qu'à

un moment donné, pour des raisons de pure technique douanière, elles aient réellement été celles de M. Frey-Hérosée, n'ont jamais été celles du Gouvernement suisse.

Et pourquoi la France et la Sardaigne, en 1850 et en 1852, n'ont-elles pas voulu envisager la suppression des zones franches? Ce n'est certainement pas par crainte de susciter des difficultés internationales en Europe.

Rien n'aurait pu empêcher la France, par exemple, de se réserver tout au moins, avant tout vis-à-vis de la Suisse, et par une simple note, le titre qu'elle aurait estimé pouvoir tirer de là, en vue d'une suppression éventuelle des zones franches.

C'est donc ailleurs qu'il faut chercher la véritable raison d'être de l'attitude de la France et de la Sardaigne après 1849.

En réalité, si, en 1850 et jusqu'à la guerre de 1914, la France et la Sardaigne n'ont pas voulu la suppression des zones franches, si, en 1860, la France a quintuplé par un acte autonome l'étendue de ces zones en créant la grande zone d'annexion, c'est, de toute évidence, parce que les populations continuaient à avoir intérêt au maintien du régime des zones franches.

Cet intérêt n'a nullement disparu à la suite de la réforme des douanes fédérales en 1849.

Si le fait d'être placée en dehors de la ligne douanière française n'avait pas été avantageux pour la population des zones, comment s'expliquerait-on qu'en 1860, onze ans après que, suivant l'expression de notre adversaire, une « muraille douanière » avait été placée entre Genève et les zones, le Gouvernement français ait dû, pour assurer le succès d'un plébiscite en sa faveur (pour la Savoie), promettre aux populations du Chablais et du Faucigny de les mettre au bénéfice du régime des zones?

Que certains espoirs chimériques aient pu alors être déçus, que des cahiers de revendications aient été dressés en vue d'armer les négociateurs français des arrangements franco-suisse touchant les facilités douanières accordées par la Suisse aux produits des zones, cela est possible ou même naturel; mais cela ne prouve nullement que, dans leur ensemble, les populations des zones franches n'aient pas trouvé dans le régime institué en 1815 et 1816 et complété depuis 1851 par les facilités douanières accordées par la Suisse, la satisfaction de leurs intérêts économiques.

C'est la preuve du contraire qui résulte clairement 1° des pétitions formulées ou des opinions exprimées par les populations elles-mêmes et par leurs autorités, en faveur du maintien des zones, en 1903, en 1905, en 1912 et, vous le savez, plus récemment encore; 2° du fait que de 1860 à 1881, puis dès l'échéance de la Convention franco-suisse de 1881, c'est-à-dire

en 1912, le Gouvernement français aurait pu faire ce qu'il n'a pas fait, à savoir supprimer la grande zone, si, comme il le soutient aujourd'hui, ce régime était défavorable aux populations. Or, nous avons établi qu'en 1911 et 1912 le Conseil général de la Haute-Savoie et M. Ferrero lui-même envisagent et proposent non pas la suppression des zones, mais, au contraire, la prolongation avec certaines améliorations de la Convention franco-suisse de 1881 qui comporte le maintien de la petite zone sarde de 1816 et de la grande zone de 1860.

Et alors, après s'être ainsi accommodée de 1849 à 1919, c'est-à-dire pendant trois quarts de siècle, non pas seulement en fait mais aussi en droit, de l'état de choses créé par la réforme des douanes fédérales en 1849, comment la France pourrait-elle invoquer aujourd'hui le changement de circonstances que cette réforme a pu constituer il y a quatre-vingts ans ? La France ne peut plus l'invoquer, parce que ce serait contraire à la bonne foi. Même si — ce que nous contestons — ce changement de circonstances avait pu, lorsqu'il s'est produit, donner à la France un titre à réclamer l'abrogation des zones auxquelles la Suisse a un droit territorial, ce titre ne saurait être invoqué aujourd'hui par la France.

Au surplus, l'expérience a prouvé — les témoignages des intéressés directs abondent là-dessus — que la réforme de la douane fédérale en 1849 était, en fait, compatible avec le régime des zones, pourvu que les tempéraments nécessaires pour faciliter l'entrée en Suisse des produits des zones fussent apportés au tarif douanier fédéral.

Dès 1850, de telles facilités douanières ont été accordées par la Suisse aux produits des zones ; elles ont été augmentées au fur et à mesure que s'élevait la barrière douanière fédérale, mais elles l'ont été sous condition résolutoire ou même à bien plaisir.

Je rappelle en outre que ce régime d'exonérations douanières accordées aux zones, le Gouvernement suisse l'a maintenu dans son ensemble, malgré l'installation du cordon douanier français à la frontière politique des petites zones en 1923.

Si la Suisse, comme elle en aurait eu le droit, avait dès novembre 1923 appliqué son tarif d'usage aux marchandises importées des zones, l'application de ce tarif aurait produit, de 1923 à 1929, une somme de l'ordre de 6 à 7 millions de francs suisses, soit de 30 à 35 millions de francs français actuels. Tel est le sacrifice pécuniaire que la Suisse a fait pour ne reconnaître en rien l'acte accompli par le Gouvernement français lorsque, en 1923, il a unilatéralement supprimé les zones franches ; et aujourd'hui, à la condition que les zones de 1815 et 1816 subsistent telles que les ont voulues les traités qui les ont instituées comme une modalité de la frontière suisse, le Conseil fédéral est prêt à donner aux avantages

douaniers accordés aux zones du côté suisse, plus d'ampleur encore et un caractère de stabilité ; c'est là un des moyens d'adapter vraiment aux circonstances actuelles l'institution des zones franches ; c'est là, en particulier, l'adaptation que le Conseil fédéral, s'inspirant des desiderata émis peu avant la guerre dans les zones elles-mêmes, a acceptée par sa note du 5 mai 1919, qui fixe la mesure en laquelle l'article 435 est opposable à la Suisse.

Il est donc très clair que le Gouvernement français n'était, en 1919, fondé ni en fait ni en droit à invoquer l'existence de la douane fédérale pour obtenir la suppression des zones franches.

* * *

L'argumentation française n'est pas davantage fondée lorsqu'elle invoque, en second lieu, ce que le Gouvernement français appelle le caractère accessoire du marché zonien pour Genève et du marché genevois pour les zones.

Tout d'abord, en effet, à supposer que cet argument soit fondé et à supposer que, contrairement à ce que nous soutenons, il pût être invoqué contre le droit territorial de la Suisse aux zones, la France, qui ne l'a jamais fait valoir jusqu'à la présente instance, ne pourrait l'invoquer valablement aujourd'hui ; mais, en outre, nous avons établi et je me borne à rappeler que, d'une part, ces allégations de notre Partie adverse relatives au caractère accessoire du marché zonien pour Genève et du marché genevois pour les zones reposent en réalité sur quoi ? Sur l'état de fait créé en 1923 par l'installation du cordon douanier français à la frontière politique.

D'autre part, il est inexact aujourd'hui encore de dire, ainsi que l'avocat du Gouvernement français l'a répété dans sa réplique, que le marché genevois ne serait qu'accessoire pour les zones. Le marché genevois est au contraire, d'après les données fournies par le Gouvernement français lui-même, le marché principal et nécessaire pour les agriculteurs, qui forment la très grande majorité de la population des zones. A cet égard, la réplique de mon éminent confrère n'a infirmé en rien ce que je vous ai dit en plaidant et que je maintiens entièrement.

Il va sans dire, par ailleurs, que ni en ce qui concerne l'agriculture des zones, ni surtout en ce qui concerne les autres éléments secondaires de l'économie zoniennne : industrie, commerce, etc., la France ne saurait, devant cette Cour, tirer argument de la situation économique nouvelle qu'a pu créer la suppression unilatérale des zones franches.

Quant à l'importance du marché zonien pour Genève, vous savez qu'elle est encore aujourd'hui très appréciable. J'ai du

reste montré, dans ma plaidoirie, que de 1815 à 1849 les zones n'ont nullement été le seul marché de Genève, ni même son marché principal. A cela mon honorable contradicteur n'a rien objecté du tout qui soit de nature à affaiblir mes dires.

Ce qui, en revanche, reste vrai aujourd'hui encore, c'est que seul le maintien des zones peut assurer réellement à Genève, au point de vue économique, avec la garantie de permanence qui répond au caractère permanent des besoins à satisfaire à cet égard, la possibilité de vendre librement aux habitants des zones.

Et à cet avantage assuré à la Suisse et en particulier à Genève, correspond d'une manière parfaitement conforme à la nature même des choses, le libre débouché sur le marché de Genève assuré par le projet suisse à la production zonienne d'une manière également permanente, à la condition, bien entendu, que les zones elles-mêmes soient maintenues.

A cet égard, j'ignore vraiment sur quoi mon honorable confrère a pu se fonder lorsqu'il vous a répété dans sa réplique que le projet de décision soumis à la Cour par le Gouvernement français donnerait à Genève l'équivalent des avantages économiques que les zones franches lui assurent, et même que le projet français donnerait cela à Genève — mon confrère vous l'a dit — « à titre permanent ». Mon confrère n'a pourtant infirmé en rien les explications que j'ai données à la Cour dans ma plaidoirie au sujet de l'infériorité — par rapport au régime des zones — que présentent pour Genève, au point de vue économique, par exemple l'institution du « carnet d'achats » ou encore le système de contingentement qui sont prévus par le projet français et qui, au dire de notre Partie adverse, devraient avoir pour effet de « restituer à Genève le marché des zones franches ».

Mon confrère ne vous a rien dit non plus des difficultés d'application auxquelles donnerait certainement lieu le projet français et dont j'aurai à dire quelques mots un peu plus tard. Enfin, l'avocat du Gouvernement français n'a nullement contredit ce que j'ai expliqué dans ma plaidoirie au sujet de l'injustice profonde et manifeste qu'il y aurait à imposer à la Suisse, tout en supprimant les zones franches, la lourde charge, sans compensation réelle, que représenterait pour elle l'obligation d'accepter l'importation en franchise sur son territoire de toute la production agricole des zones.

A tout cela, je le répète, mon confrère n'a, en réalité, rien répondu ; il n'a rien objecté non plus à mes observations relatives à la durée de quinze ans que le projet français assigne au régime par lui proposé. Je ne crois donc pas nécessaire d'en dire davantage au sujet de la thèse française qui consiste à faire état, au titre des « circonstances actuelles », de ce qu'elle appelle « le caractère accessoire du marché zonien pour Genève

et du marché genevois pour les zones », et à affirmer que, par conséquent, il y aurait avantage à ce que le cordon douanier français fût installé à la frontière politique des zones franches.

En réalité, cette thèse est dépourvue de fondement.

* * *

Le Gouvernement français, pour obtenir la suppression des zones franches, invoque en troisième lieu les besoins de la circulation. Mon confrère a repris cet argument à la fin de sa réplique ; comme il l'a fait très brièvement, je me borne à répondre à ce sujet que, contrairement à ce que soutient le Gouvernement français, la juxtaposition du cordon douanier suisse et du cordon douanier français à la frontière politique des zones franches ne serait nullement de nature à faciliter la circulation entre Genève et lesdits territoires français. C'est, au contraire, le maintien des zones franches qui certainement facilitera la circulation entre Genève et les zones.

D'autre part, en ce qui concerne la circulation entre les zones et Genève, notre projet contient des dispositions que nous croyons bonnes, mais que la Cour, si elle le juge utile, pourra encore soumettre à des experts pour savoir si elles répondent vraiment aux intérêts légitimes des populations.

Quant à la circulation entre Genève et les territoires français situés au delà des zones, le Gouvernement français lui-même a bien voulu reconnaître que c'est là une question qui peut être réglée — cela est évident — par un arrangement spécial entre la Suisse et la France ; c'est là une question qui peut être résolue en dehors de l'affaire des zones. Dans cette affaire elle-même, c'est exclusivement de régler les relations entre Genève et les zones qu'il s'agit.

Reste la question importante et complexe du cordon français dit de surveillance. A cet égard, mon confrère a contesté notre interprétation des stipulations de 1815 et 1816. Sans qu'il vous l'ait dit, il me semble que ce qu'il vous a exposé à ce sujet repose, dans son esprit, sur une idée déjà exprimée antérieurement du côté français, à savoir que, le droit de la Suisse aux zones étant un droit exorbitant du droit commun, il devrait être interprété strictement.

Nous ne pouvons nous rallier à cette manière de voir. Nous rappelons en effet, tout d'abord, qu'ainsi que je l'ai exposé dans les plaidoiries de 1929 (*Publications de la Cour*, p. 395), la Cour, avec raison, tend à interpréter les textes qui lui sont soumis en cherchant à en dégager l'esprit ; cette tendance correspond à l'évolution actuelle du droit international public qui tend — ce me semble — à substituer toujours davantage aux anciennes règles d'interprétation littérale des méthodes d'interprétation *bona fide*.

Au surplus, nous ne pouvons pas nous rallier à la thèse française de l'interprétation dite restrictive pour diverses autres raisons qu'il n'est peut-être pas inutile de faire connaître rapidement à la Cour.

* * *

La première est que la formule qu'on nous oppose ici, où qu'on l'applique, n'est vraie, en réalité, que dans une mesure très restreinte.

D'ailleurs, qu'entend-on, au vrai, par une interprétation « restrictive » ? C'est une interprétation restrictive par rapport à quoi ? Ce qui est restrictif pour l'un des contractants est ou peut être extensif pour l'autre.

Si A a prêté 1.000 francs à B et s'il s'agit de savoir si, en vertu de cette convention, A a droit à des intérêts ou non, laquelle des deux interprétations possibles faudra-t-il appeler restrictive ? Celle qui oblige B à payer les intérêts, restreint, réduit les droits de B, en étendant ses obligations. Mais l'interprétation contraire, qui dispense B de payer des intérêts, restreint d'autant les droits de A ; les droits comme les devoirs, dans le domaine des droits subjectifs qui est celui des droits des gens, sont toujours corrélatifs les uns des autres : ce qu'on attribue à l'un, on l'enlève à l'autre.

Et, comme interpréter des conventions c'est délimiter des droits, les droits de l'un par rapport à ceux de l'autre, il est clair qu'en restreignant les droits de l'un on étend d'autant les droits de l'autre et qu'on ne peut appeler une interprétation « restrictive » que par rapport à l'un des co-contractants.

En effet, cette même interprétation est nécessairement extensive par rapport à l'autre contractant. Toute interprétation est en même temps restrictive et extensive, suivant qu'on l'applique à l'une ou à l'autre des Parties à la convention.

* * *

En réalité — comme je le faisais observer déjà l'an dernier au sujet de l'article premier du compromis, à l'interprétation duquel déjà notre Partie adverse prétendait appliquer la formule de l'interprétation dite restrictive —, interpréter signifie : donner leur sens à des mots, trouver le sens d'un texte. Évidemment, la question de l'interprétation se pose quand le sens d'un texte n'est pas clair à première vue et qu'il est, pour cette raison, contesté entre les intéressés.

Or, tant que ce sens n'est pas éclairci, comment peut-on *a priori* savoir s'il sera plus ou moins étendu ? Comment donner par avance — ainsi qu'on voudrait le faire par le prétendu principe de l'interprétation restrictive, dans certains cas — des

instructions à l'interprète sur ce qu'il *devra* trouver ? Placé devant un texte, devant un article de traité, par exemple, auquel on peut attribuer différents sens, l'interprète ne peut faire qu'une chose : rechercher le sens qui répond le mieux à l'intention probable des Parties. Et lorsqu'on aura trouvé le sens véritable, il faudra s'y tenir sans s'inquiéter de savoir s'il est plus ou moins compréhensif. Il le sera d'ailleurs plus ou moins que quel autre ? Il est difficile de le dire.

Quoi qu'il en soit, s'il y a une bonne méthode d'interprétation et si cette méthode mène à un résultat déterminé, on ne peut abandonner ce résultat pour celui qui serait trouvé par une méthode moins bonne, ou sans méthode aucune. On ne peut corriger *a posteriori* le sens trouvé par une bonne interprétation, par une interprétation réfléchie, parce que ce sens ne répondrait pas à ce qu'eût attendu un lecteur irréfléchi.

Tout ce qu'on peut dire, c'est que certains textes particulièrement graves, comme les lois pénales, doivent être interprétés avec un soin particulier, et que, si des raisons également bonnes — à supposer que cela arrive jamais — parlaient en faveur de deux interprétations différentes, il faudrait choisir celle qui restreint le moins la liberté individuelle.

Mais on ne peut prescrire d'avance et avant d'avoir examiné lesdites raisons ce à quoi l'interprète devra arriver, en lui donnant pour direction un sens que, par hypothèse, on ne connaît pas. Et ici, comme je viens de le dire, c'est entre la liberté individuelle et la loi qui le restreint qu'il faut départager, et non pas entre des droits et des obligations corrélatifs, comme lorsque deux particuliers ou deux États égaux discutent entre eux de leurs droits respectifs.

En matière de conventions et en matière de traités bien plus encore qu'en matière de lois restrictives de la liberté individuelle, aucune présomption ne peut être établie *a priori*. Comme je le disais déjà l'an dernier à la Cour, ce qu'un traité peut vouloir dire est une question de fait, une question d'histoire, et non une question de droit. Le traité signifie ce que les Parties, lors de sa conclusion, ont voulu y mettre. C'est donc une question d'espèce et non pas de principe.

Chaque traité est une individualité historique qui doit être prise pour elle-même et comprise dans le cadre historique où il a pris naissance. La volonté des Parties est un fait historique, et c'est ce fait qui est décisif ; ce n'est pas quelque principe de droit.

Ce que je viens de dire est vrai davantage encore pour les droits territoriaux. Le Gouvernement fédéral a toujours soutenu — il soutient aujourd'hui encore — que le droit de la Suisse aux zones fait partie de son statut territorial tel qu'il a été établi en 1815 et 1816, qu'il constitue un droit territorial, qu'il fait l'objet d'une servitude internationale.

Par là, le droit de la Suisse aux zones participe à la nature juridique des droits territoriaux en général et, spécialement, du droit territorial-type, la souveraineté territoriale, qui est pour ainsi dire la propriété du droit international public. Or, le territoire est par excellence, pour l'ordre juridique international, un fait individuel et historique ; c'est un fait donné.

Chaque État a le territoire qu'il a acquis à des titres divers et en divers temps ; le juge, à supposer que cette acquisition soit légitime, ne peut rien y changer *a posteriori* en vertu de quelque principe de droit. Le juge ne peut pas dire, par exemple, que tel droit territorial, légitimement acquis en vertu d'un titre suffisant, n'est plus fondé en vertu d'un principe général du droit. Les États sont, pour le juge et pour le droit international, ce qu'ils sont, c'est-à-dire que les territoires, une fois acquis, sont ce qu'ils sont et ne sont pas sujets à des modifications subséquentes parce qu'ils ne répondraient pas à quelque principe général du droit.

Sans doute, le statut territorial peut se modifier comme il s'est constitué, par exemple par traité ou par occupation, conquête, abandon, révolution, etc. Mais cette modification, une fois accomplie, doit être prise par un juge comme un fait donné qu'il n'a pas à juger et à modifier en vertu de règles juridiques de l'ordre international. C'est pourquoi on dit que la formation des nouveaux États est, pour le droit international, un fait. C'est là la portée pratique de cette doctrine presque universellement admise.

Un fait, on le constate, mais on ne le juge pas. Aucune juridiction internationale ne pourrait donc dire : la répartition territoriale et la répartition des droits territoriaux est ainsi faite, mais elle *devrait* être faite autrement en vertu de tel ou tel principe de droit international public ; par exemple parce que, depuis que la répartition a été faite, les circonstances ont changé.

C'est pourquoi nous avons contesté toute possibilité juridique d'appliquer aux zones franches le principe de la *clausula rebus sic stantibus* invoqué par notre adversaire.

C'est en vertu de cette même doctrine que nous soutenons maintenant que les titres constitutifs de notre droit aux zones franches ne sauraient être après coup interprétés « restrictivement » au nom d'une prétendue règle générale sur l'interprétation des dérogations à la souveraineté, règle qui, d'ailleurs, est plus que contestable et qui est ici plus contestable encore qu'ailleurs.

En réalité, une seule question se pose : quelle est la véritable portée des stipulations de 1815 et 1816 qui ont institué les zones franches autour de Genève ? Qu'est-ce que les Puissances signataires des traités de 1815-1816 ont pu raison-

nablement vouloir quand elles ont institué ces zones franches par les textes que vous avez à interpréter? Rechercher cela objectivement et sans idée préconçue, voilà la tâche de l'interprète, et l'on ne saurait subordonner d'avance l'accomplissement de cette tâche à je ne sais quelles règles qui limiteraient la liberté de recherche de l'interprète. Qu'il trouve la vérité historique et qu'il la proclame, voilà sa seule mission.

Au surplus, abstraction faite des questions d'interprétation dont je viens de parler très rapidement, il me sera permis d'attirer encore l'attention de la Cour, toujours au sujet du cordon de surveillance que le Gouvernement français prétend être en droit d'installer à la frontière politique des zones franches, sur la véritable signification et la véritable portée de l'obligation qui serait imposée à la Suisse — si l'on suit la thèse française — de subir la perception, à la frontière des zones, de taxes qui, en réalité, seraient plus qu'évidemment des entraves — des entraves considérables — à la liberté économique voulue par les traités de 1815-1816 au profit de Genève et de la Suisse vis-à-vis des zones.

A ce sujet, je me bornerai à rappeler deux chiffres significatifs. Les taxes en question, au dire de notre Partie adverse elle-même, représentent aujourd'hui le 37,8 % des perceptions faites par la douane française à la frontière politique et le 60 % des recettes douanières proprement dites (Documents français, p. 1176 *in fine*; Observations françaises, p. 695).

Est-ce là, vraiment, ce que les stipulations de 1815 et de 1816 ont pu vouloir lorsqu'elles ont institué les zones franches au profit de la Suisse comme un pays ouvert autour de Genève, spécialement au point de vue économique?

* * *

Cela dit, je laisse maintenant le problème spécial du cordon de surveillance et, suivant toujours la réplique de mon confrère, je continue l'examen des principales thèses qu'il a soutenues.

Parmi les faits qui différencieraient les circonstances de 1815-1816 des circonstances actuelles, mon confrère a fait état de l'abolition par la France, à deux exceptions près, vous a-t-il dit, des nombreux droits de sortie (300, vous a dit mon confrère) qui existaient en 1815. Il me paraît utile de relever à cet égard que :

1° En juillet 1927, par conséquent postérieurement à 1923, il existait encore en France des droits de sortie allant jusqu'à 40 % de la valeur et concernant vingt produits.

2° Si, aujourd'hui, deux produits seulement restent soumis à de tels droits en France, non seulement cela ne concerne

pas l'époque antérieure à 1923, seule pertinente en vertu du compromis, mais, en outre, rien n'empêcherait la France de recourir à nouveau à des droits de sortie à l'avenir; l'absence aujourd'hui de droits de sortie à la frontière française n'est pas, en elle-même, une « circonstance actuelle » qui rende superflue la garantie que notre projet contient à cet égard.

3° Je fais observer que la France applique aujourd'hui encore une série de prohibitions d'exportation, notamment en ce qui concerne le bois; or, selon le taux appliqué, un droit de sortie peut avoir exactement les mêmes effets qu'une prohibition d'exportation proprement dite.

* * *

Il semble, au surplus, que notre Partie adverse elle-même ait conscience de la fragilité de sa thèse relative aux circonstances actuelles. En effet, cherchant à exploiter la situation de fait créée dès 1923 par l'installation du cordon douanier français à la frontière politique, notre Partie adverse a tenté — avant même de connaître le projet suisse — d'étayer l'argumentation à laquelle je viens de répondre, par cette affirmation impressionnante, reprise en substance par mon confrère, que tout régime qui ne consacrerait pas l'acte contraire au droit commis en 1923 provoquerait un « bouleversement économique dans les zones »; on va même jusqu'à dire, dans la procédure écrite du Gouvernement français: la ruine des zones. A cela aussi, nous avons déjà répondu.

Ici encore, manifestement, notre Partie adverse a voulu trop prouver.

De la catastrophe qu'elle annonce aujourd'hui si l'on respecte le droit de la Suisse aux zones franches, la France elle-même n'a jamais parlé jusqu'à la présente instance. En 1920, en particulier, le Gouvernement français, ses délégués, son directeur général des douanes, d'autres encore, ont parlé tout autrement. Vous trouverez à cet égard quelques indications sommaires dans la note au bas de la page 1944 de notre Réponse.

La vérité, c'est que le projet de décision soumis à la Cour par le Gouvernement suisse est de nature à assurer la prospérité des zones elles-mêmes. Le projet suisse est libéral: alors que, en ce qui concerne en particulier l'industrie des zones, le régime antérieurement en vigueur ne comportait que certaines facilités en faveur de produits industriels limitativement énumérés, l'article 5 de notre projet, dont je vous ai donné lecture, donne à toutes les industries établies dans les zones la possibilité d'exporter en Suisse, en principe, la totalité de leur production en franchise de tous droits et taxes suisses.

Ainsi, alors que les zones ne comptent que 30.000 habitants, le projet suisse offre, en particulier à l'industrie zonienne, un marché de quatre millions d'habitants. Le Gouvernement français ne paraît pas avoir saisi toute l'étendue des avantages que ce régime comporterait pour les zones franches ; il prétend au contraire — et son avocat l'a répété dans sa réplique — que notre projet, quoique témoignant d'un certain libéralisme (on veut bien, tout de même, reconnaître cela), serait à divers égards insuffisant pour les zones.

[*Séance publique du 4 novembre 1930, matin.*]

Monsieur le Président, Messieurs, notre Partie adverse, vous disais-je hier en terminant, reconnaît bien que le projet suisse témoigne d'un certain libéralisme, — mais elle prétend qu'il serait tout de même, à divers égards, insuffisant pour les zones. Examinons encore cette affirmation et, à ce propos, examinons également si le projet français donne satisfaction aux intéressés des zones.

Je me permets de relever tout d'abord à ce sujet que l'expertise en vue de laquelle nous avons pris des conclusions subsidiaires sur lesquelles je reviendrai dans un moment, expertise que la Cour ordonnera si elle le juge utile, pourra faire connaître à la Cour l'opinion de tiers qualifiés et désintéressés sur la question de savoir si le projet suisse règle les relations entre la Suisse et les zones de manière à donner satisfaction aux intérêts légitimes des populations, tels qu'ils existaient avant 1923.

Mais, abstraction faite des données que l'expertise pourra ainsi procurer à la Cour, il est à signaler que l'argumentation de mon confrère a, ici, perdu de vue cette vérité essentielle que j'ai déjà relevée dans ma plaidoirie — à savoir que les zones franches ne peuvent cependant pas prétendre à un régime qui leur donnerait à la fois, vis-à-vis de la France les avantages de la suppression des zones — c'est-à-dire de l'absence de cordon douanier intérieur — et vis-à-vis de la Suisse les avantages du maintien des zones, c'est-à-dire des franchises d'importation en Suisse qui, en toute justice, ne peuvent être que le corollaire du recul du cordon douanier français à la limite intérieure des zones franches.

Il est donc certain, en particulier, — je l'ai déjà dit, et à cela, rien n'a été répondu par mon honorable contradicteur, — il est certain qu'en lui-même le projet français, qui repose sur l'idée de la suppression des zones, aboutit à sacrifier les intérêts de l'élément qui est de beaucoup le plus important de l'économie zonienne, c'est-à-dire de l'élément agricole.

En effet, le maintien du cordon douanier français à la frontière politique aurait nécessairement pour conséquence de fermer plus ou moins complètement aux agriculteurs des zones le marché de Genève, quant aux importations en franchise, alors qu'il n'est cependant pas sérieusement contestable que l'ouverture de ce marché, pour eux, est d'une importance capitale.

Le projet suisse, au contraire, — premier point à noter — donne largement satisfaction à cet intérêt des agriculteurs, qui forment la très grande majorité de la population des zones.

Il est possible, d'autre part, que, comme l'a dit le Gouvernement français — mais pas du tout dans la mesure où il le prétend pour les besoins de sa thèse —, l'existence d'un cordon douanier français intérieur — que comporte naturellement l'existence des zones franches — puisse avoir certains inconvénients, qu'elle puisse comporter une certaine gêne, en particulier pour quelques industries qui, d'ailleurs, sont très loin d'avoir, dans l'économie zoniennne, la même importance que l'élément agricole.

Mais, sans me prononcer moi-même définitivement sur ce point, je relève tout d'abord que l'on ne saurait, sans exagération manifeste, parler de la « ruine » de ces industries sous le régime prévu par le projet suisse.

Le marché suisse, en effet, sera largement ouvert à leur production ; d'un autre côté, ici encore, il ne faut pas perdre de vue ce fait évident qu'il ne dépendra que du Gouvernement français de rendre son propre cordon douanier perméable à la production des zones, dans la mesure où l'exigeraient les intérêts légitimes.

Des dispositions dans ce sens ont déjà été prises et appliquées en France, soit avant 1914, soit aussi pendant la guerre de 1914-1918.

Il sera d'autant moins difficile pour le Gouvernement français d'agir dans le même sens à l'avenir qu'il ne s'agira plus que d'un territoire français quatre ou cinq fois plus petit que celui auquel on avait affaire avant 1914 et avant la suppression de la grande zone — d'un territoire presque exclusivement agricole et d'une région dont, au surplus, le Gouvernement français connaît très exactement la capacité productive.

Enfin, il ne s'agira plus que d'un petit territoire à la production duquel le marché suisse, lui aussi, sera largement ouvert.

Il ne faut pas oublier non plus que, d'une part, il résulte des Observations françaises elles-mêmes (pp. 495 et suivantes) que, dès 1816, le fonctionnement normal de l'institution des zones franches a comporté une certaine perméabilité du cordon français intérieur.

D'autre part, aujourd'hui, les intérêts zoniens dont le Gouvernement français aura ainsi à tenir compte sont, ou

bien des intérêts antérieurs à la guerre et dont le Gouvernement français n'a jamais fait état jusqu'à la présente instance — M. Bolley a déclaré, en 1920, que l'industrie était « sans importance » dans les zones —, ou bien, surtout, des intérêts nés postérieurement à l'acte accompli par le Gouvernement français lui-même en 1923, acte dont il appartient à ce dernier et non pas au Gouvernement suisse de supporter les conséquences.

Et quand notre Partie adverse invoque, en les exagérant d'ailleurs fortement, les inconvénients que pourrait avoir ce régime et notamment ceux que pourrait avoir à son dire, pour certains intéressés, l'application du système des crédits d'importation ou des contingents, le Gouvernement français oublie, encore une fois, que la population des zones franches ne peut prétendre bénéficier à la fois des avantages de l'absence du cordon douanier français intérieur et, vis-à-vis de la Suisse, de ceux que comporte le maintien des zones franches.

En d'autres termes, d'une manière générale, pour apprécier équitablement le régime des zones franches, il faut tenir compte, non seulement des inconvénients — d'ailleurs peu graves en réalité, s'ils existent — qu'il peut avoir pour certains intéressés, mais aussi des avantages considérables qu'il présente pour la très grande majorité de la population zonienne.

* * *

Mais le Gouvernement français invoque aussi la situation, à son avis défavorable, dans laquelle le maintien des zones mettrait les commerçants de ces régions.

Le projet suisse, dit le Gouvernement français, n'accorde à ces commerçants aucune facilité pour leur permettre de vendre à Genève ou aux Genevois. D'autre part, dit notre Partie adverse, les commerçants des zones ont, vis-à-vis de Genève, besoin de la protection du cordon douanier français installé à la frontière politique ; ils ont besoin de cette protection pour que le commerce local puisse vivre.

A cela, j'ai déjà répondu dans ma plaidoirie ; je ne vous infligerai pas la répétition de ce que je vous ai déjà dit, me bornant à rappeler qu'avant tout, le commerce des zones est, dans une très large mesure, solidaire de la prospérité des agriculteurs, lesquels forment la très grande majorité de la population zonienne. En effet, pour que le commerce des zones puisse vivre, il faut évidemment, avant tout, que la population des zones, les agriculteurs des zones, puissent acheter. Or, je crois avoir établi que la prospérité de l'agriculture zonienne dépend elle-même de l'ouverture du marché de Genève à sa production, ouverture qui, à son tour, ne peut être que le corollaire du maintien des zones franches.

Sans insister davantage là-dessus, je me permets d'attirer encore l'attention de la Cour sur un autre point, toujours en ce qui concerne les commerçants des zones.

J'indiquais tout à l'heure que le Gouvernement français cherche, en ce qui concerne non pas les échanges entre les zones et Genève, mais le commerce local dans les zones elles-mêmes, à tirer argument de la concurrence genevoise à laquelle l'absence du cordon douanier français à la frontière politique exposerait, à son dire, le commerce zonien.

Mais ici, Messieurs, et tout d'abord en ce qui concerne le commerce de détail des zones, ne voyez-vous pas que l'argumentation du Gouvernement français est contradictoire? Que propose en effet le Gouvernement français lui-même? Par son projet, il propose de « restituer au commerce genevois le marché des zones franches » en prenant pour base des franchises à la charge de la France, ce que le Gouvernement français lui-même appelle « la valeur économique que représentaient les petites zones en 1913 pour le canton de Genève »; la modalité d'exécution, nous l'avons vu, serait celle du carnet d'achats.

Mais, avec cela, que devient la « protection » que le cordon douanier français, installé par hypothèse à la frontière politique, devrait, au dire du Gouvernement français, assurer au commerce zonien lui-même vis-à-vis de la concurrence genevoise?

Ou bien la franchise que le projet français offre de nous accorder dans les zones par le système du carnet d'achats est une franchise réelle, une franchise effective, mais dans ce cas — et contrairement à ce que le Gouvernement français prétend obtenir d'autre part — le commerce de détail des zones n'est pas protégé. Plus exactement, il n'est protégé ni plus ni moins que si les zones sont maintenues, puisque, au dire du Gouvernement français lui-même, celui-ci a pris pour base de la franchise qu'il entend accorder au commerce genevois par le carnet d'achats « la valeur économique que représentaient les petites zones en 1913 pour le canton de Genève »; ou bien, au contraire, la franchise proposée par le Gouvernement français au commerce genevois est en réalité aléatoire, inefficace et surtout provisoire, puisque au bout de quinze ans le Gouvernement français, d'après son projet, sera libre de la supprimer pour, cette fois-ci, « protéger » réellement le commerce zonien.

Dans ce cas, il serait confirmé une fois de plus que, comme nous le disons, le projet français est bien loin d'assurer à Genève, sur ce point, l'équivalent des avantages — des avantages permanents — que comporte le régime des zones. En sorte qu'en définitive, ou bien il est difficile de voir clairement pourquoi le projet français serait en lui-même préférable au projet suisse en ce qui concerne les intérêts du commerce de détail dans les zones; ou bien il existe à cet égard de fortes

raisons, pour nous, de penser que, abstraction faite de toutes questions de droit, le projet suisse est seul de nature à éviter de très graves déceptions, notamment, au commerce genevois.

La situation est analogue en ce qui concerne le commerce de gros établi dans les zones, pour autant qu'il existe et qu'il a une importance appréciable.

Le Gouvernement français déclare redouter, pour ce commerce de gros des zones, « la concurrence de Genève ».

Ici encore, notre Partie adverse oublie que la concurrence suisse dans les zones est à la base même de son projet ; elle oublie qu'au dire des Observations françaises (p. 664), le projet français, en lui-même et abstraction faite de toute question de droit, repose sur cette affirmation qu'il mettrait « Genève en mesure de faire aujourd'hui en franchise une quantité d'échanges égale à celle des échanges qu'elle effectuait en franchise en 1913 » avec le régime des zones. Or, une fois de plus, je dois répéter que le Gouvernement français ne peut pas à la fois « protéger le marché zonien contre la concurrence étrangère » (Réponse française, p. 1697) et maintenir les débouchés du commerce genevois dans les zones, comme si celles-ci existaient. Cela est contradictoire. Ou bien cela signifie — et alors, nous avons des raisons de nous alarmer — que, dans quinze ans, on verra disparaître les avantages que le projet français prétend aujourd'hui accorder au commerce genevois.

Cela est d'autant plus vrai qu'en pratique, c'est le commerce suisse et même, pour la plus grande part, le commerce genevois — à l'exclusion du commerce des pays autres que la Suisse — qui peut bénéficier de l'existence des zones franches.

Il ne faut pas oublier, d'autre part, quant au commerce de gros des zones, que le projet suisse lui ouvre des débouchés sur le territoire suisse, dans la mesure où ce commerce importera en Suisse des produits des zones elles-mêmes — mais je n'insiste pas davantage sur ce point.

* * *

Il est vrai que, d'une façon générale, la « réciprocité » envisagée par le projet suisse n'est pas une réciprocité mathématique, géométrique et doctrinaire ; mais c'est une réciprocité qui répond à la nature même des choses et des besoins à satisfaire.

Ce qui est nécessaire et ce qu'assurent — à la condition que les zones soient maintenues — les dispositions de notre projet, c'est ceci :

Les zones doivent pouvoir — et elles pourront — faire entrer en Suisse toute la production qu'elles n'écoulent pas ailleurs, et spécialement leur production agricole.

En retour, elles doivent pouvoir — et avec notre projet elles pourront réellement — acheter en Suisse ce dont elles

ont besoin — à Genève en particulier — dans la mesure où elles auront avantage à s'adresser au marché suisse.

Ainsi, d'après le projet suisse, les relations entre la Suisse et les zones sont, en parfaite équité, régies par des dispositions répondant à leurs besoins réciproques et véritables.

* * *

D'autre part et en ce qui concerne le projet français, il est à noter que, sur un point encore, ce projet lui-même conduit à penser que le maintien des zones est bien, en fait, le moyen le meilleur de donner réellement satisfaction aux intérêts de Genève et des zones.

J'ai parlé tout à l'heure des besoins des zones ; permettez-moi de signaler, en terminant sur ce point, qu'en ce qui concerne Genève le projet français, au point de vue économique, a non seulement les inconvénients que j'ai déjà signalés dans ma plaidoirie, mais en outre — c'est le point nouveau sur lequel je voudrais attirer l'attention de la Cour — il serait de nature à donner lieu à de graves difficultés d'application.

Pour les ventes en gros, vous a dit mon confrère, l'article 7 du projet français donne à la Suisse une exonération de droits de douane égale à 3.553.875 francs français.

Les Observations françaises (p. 665) déclarent que « les contingents de marchandises suisses à admettre en franchise à ce titre [en France] seront fixés sur cette base ». C'est là encore une des difficultés d'application de ce système. Comment donc sera-t-il effectivement appliqué ?

Les difficultés d'application d'un tel système, pour régler l'importation en franchise, en France, des marchandises que Genève, en particulier, livre à la campagne environnante, ont déjà été constatées, bien antérieurement au présent litige, à propos de la Convention de 1921.

Je me borne à renvoyer la Cour au Message du Conseil fédéral du 10 octobre 1921, ainsi qu'aux *Publications des Comités pour le maintien des zones* que nous avons produites (pp. 1279-1280, 1297 à 1299). Or, que dit, sur ce point délicat, le projet français actuellement soumis à la Cour ? Pour ainsi dire rien du tout. Prudemment, il se borne à prévoir, à l'article 13, que « les Gouvernements français et suisse entreprendront en négociations » après l'arrêt de la Cour « pour fixer 2° l'espèce et la quantité des marchandises appelées à bénéficier des franchises stipulées à l'article 7 et les autres mesures d'exécution relatives à cet article ».

Simple question d'application, dit ici notre Partie adverse ; oui, question d'application, mais question d'une aussi grande importance que beaucoup de questions de principe — et question dont le projet français est loin d'assurer la solution d'une

manière satisfaisante. J'aurai à revenir à cet égard, dans un instant, au second alinéa de l'article 15 du projet français.

* * *

Tout d'abord, je constate que mon confrère ne vous a pas dit non plus que, sur ce point, les intéressés des zones eux-mêmes ne sont pas plus que nous satisfaits des propositions du Gouvernement français; il n'est pas sans intérêt d'examiner ce qu'ils proposent.

Dans son rapport du 21 septembre 1930, en effet, le maire de Gex a fait connaître un projet établi à cet égard par l'Union générale des commerçants, industriels et artisans du Pays de Gex; vous trouverez le texte complet de ce rapport dans *Le Petit Gessien* du 2 octobre 1930, que l'on a eu l'obligeance, je ne sais d'où, de nous envoyer ici, à La Haye.

Voici comment ce rapport s'exprime sur la question qui nous intéresse en ce moment :

« Étant donné l'absence de grossistes dans le Pays de Gex, » — j'avais déjà attiré l'attention de la Cour sur ce point, — « la question de leurs exportations en Suisse ne se pose pas pour nous, et nous n'avons à envisager que la question des importations des grossistes suisses en zone.

« L'Union générale adopte, à ce point de vue, la solution préconisée par le vœu de l'assemblée de Gex du 24 août, consistant dans la création d'un entrepôt de dédouanement, ou plus exactement d'un entrepôt de franchises comportant un service de douane spécialement chargé de délivrer aux importateurs suisses *les titres de franchise, sans lesquels aucune marchandise ne pourra franchir la douane [française] en franchise.*

« Ces titres ne pourront être délivrés que sur le visa d'un comité de surveillance où seront représentés à la fois les grossistes suisses, les détaillants et les consommateurs zoniens. Ce comité, dont le rôle consistera à faciliter les opérations de vente et d'achat de marchandises franches par la publication d'un bulletin spécial centralisant les offres et les demandes, prendra toutes mesures utiles pour que ces opérations soient réparties équitablement au prorata du chiffre d'affaires de chacun des ayants droit » — c'est-à-dire des commerçants genevois qui auraient droit à des titres de franchise.

« La présence dans ce comité des représentants des grossistes suisses et des consommateurs démontre péremptoirement que les détaillants gessiens n'ont d'autre intention, en réclamant la création de cet organisme, que de travailler honnêtement. Ce qu'ils veulent éviter, c'est que l'introduction de marchandises privilégiées sur le marché gessien y cause une perturbation dans le jeu normal de la concurrence et permette aux

importateurs de manœuvrer le commerce gessien pour le remettre à nouveau sous leur dépendance. »

On voit que, dans l'esprit de ce rapport, les « franchises » à l'importation en France que le projet français prétend assurer au commerce genevois pourraient être quelque chose d'assez relatif, d'assez aléatoire. Mais passons.

Le rapport conclut en disant :

« L'Union générale proteste énergiquement contre toutes mesures susceptibles de développer dans le Pays de Gex l'agiotage et le favoritisme nuisibles à l'intérêt général, aussi bien des consommateurs que des commerçants.

« Il est facile de comprendre » — ici, nous allons voir que les Gessiens sont en contradiction complète avec le projet français et ne le considèrent pas du tout comme leur étant favorable —, « il est facile de comprendre que, si la douane française est retirée du Jura, les produits dédouanés pourront pénétrer en France en toute liberté ; et les zones à qui ils sont destinés » — ce n'est pas cela du tout que dit le projet français, non plus que le commentaire qu'en donnent les Observations françaises — « risquent de jouer le rôle de pays de transit pour ces produits.

« C'est pourquoi l'Union générale estime que la création d'un entrepôt de dédouanement s'impose comme le corollaire indispensable du transfert de la douane française à la frontière, car cet organisme constitue le seul moyen de localiser les franchises dans les zones et d'en assurer par le jeu normal de la concurrence le bénéfice aux consommateurs zoniens. »

De même, le Conseil municipal de la commune de Saint-Julien, dans sa délibération du 23 septembre 1930, a prévu le passage des importations suisses par un « organisme » de contrôle dont le fonctionnement pourrait — c'est le moins que l'on puisse dire — réserver des surprises. Voici un passage de ce vœu :

« En ce qui concerne les produits du commerce et de l'industrie, établissement de ces échanges par l'intermédiaire de deux organismes créés à Gex et à Annemasse, où les acheteurs, vendeurs et consommateurs seront également représentés, qui assureraient la répartition des produits à introduire en franchise, quelle que soit leur nature et leur destination, en veillant à ne causer aucune perturbation dans l'ordre économique actuel des régions intéressées et à déjouer toute manœuvre d'accaparement ou de favoritisme qui pourrait se produire au détriment des populations en cause et notamment des consommateurs. »

Je n'en dirai pas plus ; ce que j'ai dit suffit à montrer à la Cour qu'il y a désaccord net entre les « commerçants

et industriels gessiens », par exemple, et le Gouvernement français, qui, pourtant, vient vous dire que ce sont leurs intérêts qu'il veut sauvegarder par son projet. D'après le projet français (Observations françaises, p. 659), « la notion de zone bénéficiaire ou destinataire disparaît » (en ce qui concerne les exportations en franchise du commerce de gros de Genève en France). C'est ce que M^e Paul-Boncour vous a répété à la fin de sa réplique. « Un des grands avantages », vous a-t-il dit, « que notre projet assure à Genève, c'est la possibilité d'envoyer dans toute la France certains produits pour lesquels nous accordons des franchises. »

Or, nous venons de voir qu'à cette idée, l'une des idées maîtresses du projet français — l'idée des exportations du commerce de gros de Genève sur tout le marché français — l'Union gessienne oppose l'idée contraire de la localisation des échanges; il faut, dit-elle, adopter l'idée de la localisation des échanges si l'on ne veut pas causer un préjudice grave aux commerçants et à la population des zones.

La Cour appréciera la valeur d'un projet français qui ne satisfait donc ni aux besoins économiques de Genève ni à ceux des zones. Quant au projet gessien, dont nous venons de parler en ce qui concerne les exportations du commerce genevois de gros, que serait son application? Les exportations faites de Suisse dans les zones passeraient par un entrepôt; elles seraient contrôlées par une « commission de grossistes suisses et de consommateurs zoniens »; elles feraient l'objet de publications dans un bulletin spécial; les contingents seraient répartis au prorata du chiffre d'affaires des commerçants intéressés, etc. Avec de telles formalités, que resterait-il, en fait, des franchises que, sur le papier, le Gouvernement français prétend accorder aux exportations de Suisse dans les zones?

* * *

A cela, d'ailleurs, et pour revenir au projet français lui-même (j'ai cherché à montrer à la Cour ce qu'il pourrait y avoir, sous les « questions d'application » que le projet français ne règle pas), il faut ajouter que, si l'article 14 du projet français prévoit, au sujet de la négociation qu'il envisage à l'article 13, chiffre 2, la médiation d'un expert — d'un seul expert — auquel il appartiendrait de trancher, éventuellement, tous points sur lesquels les deux Gouvernements ne se mettraient pas d'accord, l'article 15, en revanche, auquel je faisais allusion tout à l'heure, ne prévoit plus qu'une commission de conciliation de trois membres, à laquelle « les deux Gouvernements pourront s'adresser quand ils le jugeront à propos, en vue de procéder à la revision des listes de produits et quantités de marchandises visées à l'article 7 et à l'article 13, chiffre 2 ».

Eh bien, comparez à cela la liberté d'exportation dans les zones assurée à la Suisse et spécialement à Genève, de la façon la plus sûre, la plus complète et la plus simple par le recul du cordon douanier français, et vous comprendrez que, pour nous, ce serait vraiment lâcher la proie pour l'ombre que d'accepter le projet français dont, par surcroît, ne l'oublions pas, la durée est limitée à quinze ans.

* * *

La Réponse française se trompe donc du tout au tout, à notre avis, lorsqu'elle déclare (p. 1653) que « la question essentielle est celle de savoir si, en raison des légers inconvénients qu'implique pour Genève l'existence d'un cordon douanier, il y a lieu d'imposer aux zones le maintien d'un régime qui, sans profit corrélatif suffisant pour Genève, plongerait à nouveau les zones dans la servitude économique dans laquelle elles ont si longtemps végété ».

Messieurs, même si on se place exclusivement sur le terrain économique, il n'est pas permis de dire, notamment, que l'existence d'un cordon douanier français à la frontière politique impliquerait seulement de « légers inconvénients pour Genève ». En réalité, je crois vous avoir montré qu'elle aboutirait tôt ou tard à la fermeture du marché zonien au commerce genevois.

De plus — et même si l'on se place à un point de vue étroitement économique —, il est tout à fait inexact de dire que le recul du cordon douanier ne comporterait pas « un profit corrélatif suffisant pour Genève ». En réalité, c'est du maintien des zones franches que dépend, notamment, la possibilité pour le commerce genevois d'avoir une clientèle régulière dans les zones.

Enfin, le projet suisse comporte, à l'égard de l'agriculture et de l'industrie zoniennes — je dois le relever une dernière fois — tout autre chose qu'une « servitude économique ». Admettre en franchise dans un pays — la Suisse — toute la production d'une région étrangère — les zones —, ce n'est pas précisément placer cette région dans un état de servitude économique. Au surplus et contrairement à ce qu'avance la Réponse française, les régions françaises dont il s'agit n'ont pas « végété » sous le régime des zones franches ; si elles avaient « végété », il serait vraiment difficile de comprendre l'opposition absolue des populations de ces régions et de leurs représentants, par exemple en 1905, à l'idée lancée d'Annecy que les zones devaient être supprimées. Il est vrai qu'à cette époque il n'y avait pas de procès pendant devant la Cour permanente de Justice internationale.

* * *

Comment, par exemple, M. Fernand David s'est-il exprimé à ce sujet, à la Chambre des Députés, dans la seconde séance du 26 mai 1905 ? Il a dit :

« Il est une loi qui est beaucoup plus juste que les lois que nous faisons, c'est la loi de la nature... »

Ici, coïncidence frappante, M. Fernand David se rencontre avec l'auteur du tract genevois sur le Salève dont mon confrère vous a donné lecture au début de sa plaidoirie, et qui disait entre autres : « Il est contre nature de supprimer les zones. »

« ... Quand » — poursuit M. David — « un pays est séparé, comme le Pays de Gex, du reste du département de l'Ain, par cette barrière de plus de 2.000 mètres de hauteur qui s'appelle le Jura [à cette époque, il y avait déjà un tunnel sous le Jura], lorsqu'un pays est séparé, comme nous le sommes, de l'arrondissement d'Annecy par des montagnes infranchissables, vous ne pouvez pas faire qu'entre ces régions des échanges actifs, utiles, s'organisent.

« Vous pouvez certainement », dit encore M. Fernand David aux propositions d'Annecy qui demandaient la suppression des zones, « nous rejeter à l'intérieur, nous séparer de notre centre d'échanges [c'est-à-dire Genève] ; vous avez le pouvoir de ruiner notre pays ; mais vous n'en avez pas d'autre. Vous ne ferez pas que nos vallées ne convergent vers Genève, que nos routes ne s'y rendent, que nos rivières ne nous y conduisent, que des lignes de tramways n'y amènent nos paysans. Vous ne remplacerez pas par des marchés éloignés le marché que nous avons à nos portes, dans lequel nous pouvons aller tous les jours sans payer aucuns intermédiaires, sans aucune dépense particulière.

« Si vous prétendez, Messieurs, enrichir la culture française, faire le bonheur de nos agriculteurs en fermant à des nationaux un marché étranger, vous comprendriez bien mal les intérêts que nous représentons. »

Dans la même séance de la Chambre des Députés, le 26 mai 1905, M. Jules Mercier a dit :

« Les arrondissements zones enclavent complètement Genève, centre de plus de 100.000 habitants et, ainsi que le disait justement mon excellent collègue, M. David, il serait aussi impossible d'empêcher nos populations de commercer avec Genève qu'il serait impossible d'empêcher les habitants de la banlieue de Paris d'apporter leurs produits sur le marché de la capitale. Lorsqu'un régime comme celui-ci s'est établi à

une époque où, non seulement d'État à État, mais même de province à province, s'élevaient des tarifs prohibitifs et lorsqu'il a duré des siècles, on peut affirmer hardiment qu'il est absolument nécessaire à la vie des populations. Ce n'est donc pas un régime d'occasion ni un régime nouveau que nous défendons devant vous ; c'est un régime qui s'impose par la nécessité et qui se justifie par sa pérennité même, car il a des siècles d'existence. »

M. Bizot, de son côté, déclarait, toujours à la Chambre des Députés, le 26 mai 1905 :

« Messieurs, le Pays de Gex se trouve englobé dans une lutte politique qui amène en discussion la question des zones. Pour bien comprendre la situation économique du Pays de Gex, il faut expliquer sa situation géographique et topographique. Nous sommes murés, du côté de la France, par une montagne de 2.000 mètres d'altitude et séparés de tous les marchés intérieurs. Nous n'avons qu'une issue, celle qui s'échappe du côté de Bellegarde, vers les marchés de Lyon. Le Pays de Gex est séparé, pour ainsi dire, du reste de la France par des plateaux qui ont une pénétration de dix à quinze kilomètres ; et si l'on considère la topographie des lieux, on s'aperçoit que les montagnes font retour vers Genève, que les sources des rivières qui s'écoulent du côté de Genève ont leur embouchure du côté du territoire suisse. Dans cette région, toutes les pentes de terrain, toutes les communications vont vers Genève. Par conséquent, la nature comme les moyens de communication nous conduisent directement vers le seul marché qui nous soit ouvert. »

Mais, objecte notre Partie adverse, c'était en 1905 que ces choses étaient dites.

Messieurs, que disent en 1923 encore, au Parlement français, les représentants de la Savoie zoniennne ? Je pourrais citer à nouveau M. David ; je ne veux pas allonger. Voici, par exemple, comment s'exprime à la Chambre des Députés (séance du 31 janvier 1923) un autre parlementaire des régions dont nous nous occupons, M. Jacques Duboin :

« Le double projet qui vous est soumis est destiné à permettre à notre pays de réaliser l'unité de son régime économique sur l'ensemble de son territoire. Il s'agit de reporter la douane à la frontière géographique, c'est-à-dire d'englober dans notre régime douanier les trois arrondissements de la Haute-Savoie et le Pays de Gex dans l'Ain qui jusqu'ici bénéficiaient d'un régime spécial. Cette conception » — c'est celle qu'aujourd'hui encore le Gouvernement français propose à la Cour de faire sienne — « ne tient aucun compte de la situation géographique et économique particulière de ces territoires. Une

opinion très généralement répandue veut que les Savoyards du Nord bénéficient d'un privilège avec le régime des zones : c'est une erreur ; je dirai même que c'est une grossière erreur. Le régime douanier en vigueur dans la Savoie du Nord n'est que la conséquence logique de la situation géographique de cette région. Cette situation géographique a voulu que les anciennes provinces du Chablais, du Faucigny et du Genevois, au nord de la rivière des Usses, fussent toujours considérées comme intimement liées au point de vue économique, au point de vue des échanges, avec la République de Genève dont le territoire est enclavé aux trois quarts [en réalité, aux neuf dixièmes] dans ces trois provinces. Que ceux d'entre vous qui ne connaissent pas cette belle région du Mont-Blanc veuillent bien jeter un coup d'œil sur la carte ; ils verront que pour toute la région qui nous intéresse, Genève est le centre commercial, le débouché naturel, le marché, le centre de consommation ; toutes nos vallées sont orientées vers cette ville... »

Je pourrais multiplier ces citations ; je ne le ferai pas. Mais voilà ce que disaient en 1923, au Parlement français, des représentants de la Haute-Savoie zonienne ; et ce qu'ils disaient est plus vrai encore, si possible, du Pays de Gex.

* * *

Messieurs, je passe à une dernière question que mon honorable confrère a posée dans sa réplique : la question d'une expertise éventuelle. A ce sujet, M^e Paul-Boncour a bien voulu dire que le Gouvernement français ne serait pas hostile à l'idée d'une expertise. Cependant, mon confrère ne vous a dit ni sur quoi exactement devrait porter l'expertise ainsi envisagée par notre Partie adverse, ni comment, à son avis, elle devrait être organisée, ni quelle devrait être aux yeux du Gouvernement français la mission des experts.

Nous avons cru devoir être plus précis.

A titre subsidiaire, nous avons demandé une expertise, et nous avons pensé que nous devions à la Cour de prendre à ce sujet des conclusions précises. Ces conclusions, mon honorable confrère a cru pouvoir les critiquer sur un point, qui à vrai dire est essentiel. Il vous a déclaré que, si la Cour devait ordonner une expertise, elle ne saurait trancher, au préalable, telles ou telles questions de droit, et notamment la question de droit qui, en réalité, divise encore les Parties : la question de savoir si le Gouvernement français est fondé à demander à la Cour d'établir un régime comportant l'installation de son cordon douanier à la frontière politique des zones franches. Sur ce point, le Conseil fédéral est d'un autre avis, et je vais vous en expliquer les raisons, très brièvement.

* * *

Le Conseil fédéral, comme le Gouvernement français et, assurément, comme la Cour elle-même, désire que tout ce qui est humainement possible soit fait pour fournir à la Cour, de la façon la plus complète, les éléments utiles pour la bonne solution d'un litige aussi important que celui qui vous est actuellement soumis.

Or, à cet égard, la Cour pensera peut-être que des experts, tout d'abord, peuvent lui fournir d'utiles éclaircissements.

Si tel est le cas, quel doit être l'objet d'une expertise éventuelle et comment, d'autre part, convient-il d'organiser cette expertise ?

Les questions d'organisation — pour prendre tout d'abord celles-là — ne nous semblent pas devoir susciter de grandes difficultés.

En effet, la Cour a rendu, le 13 septembre 1928, en l'affaire de l'usine de Chorzów, une ordonnance de laquelle nous pensons qu'elle pourrait utilement s'inspirer pour l'organisation de l'expertise qu'elle estimerait avoir à ordonner dans l'affaire des zones. De même que la Cour l'avait ordonné en l'affaire de Chorzów, c'est à un comité de trois experts que l'expertise pourrait, à notre avis, être confiée en l'affaire des zones franches, experts qui, naturellement, seraient désignés par la Cour, éventuellement par le Président de la Cour.

Naturellement aussi, le choix des experts dépendra de la mission qui leur sera confiée ; je parlerai tout à l'heure de cette mission.

D'autre part, il serait utile que, toujours comme dans l'affaire de Chorzów, le droit fût donné à chacune des Parties de désigner un assesseur qui prendra part, avec voix consultative, aux travaux du comité d'experts.

Enfin, il nous semble que le Greffier de la Cour pourra pourvoir au secrétariat du comité d'experts et à la liaison entre celui-ci et la Cour.

Par ailleurs, il nous semblerait indiqué de prévoir qu'en vue de l'accomplissement de sa mission, le comité d'experts aura la faculté de demander à la majorité des voix la production de tous documents et de toutes explications qu'il estimerait utiles. De même, le comité d'experts devrait avoir la faculté de demander toutes autres facilités qu'il estimerait utiles pour l'accomplissement de sa tâche. Il devrait notamment avoir, avec l'assentiment de la Cour ou du Président de la Cour, la faculté de procéder à tel ou tel examen, à telle ou telle recherche qu'il estimerait utile. J'aurai d'ailleurs à revenir sur ce point en parlant de la mission des experts.

Quant au rapport du comité d'experts, il devrait être déposé au Greffe de la Cour, dans le délai et dans le nombre d'exemplaires que la Cour aura prescrits. Ce rapport devrait énoncer, à notre avis, l'opinion motivée de chacun des experts sur tous les points qu'indiquera la mission fixée par la Cour.

Je dis: « l'opinion de chacun des experts ». Ce mode de faire, qui engage directement la responsabilité personnelle de chaque expert, nous paraît en effet être celui qui assure l'accomplissement le plus consciencieux de la mission confiée aux experts. C'est avec raison, à notre sens, que la Cour avait déjà prescrit ce système dans son ordonnance du 13 septembre 1928 (Chorzów).

Enfin, il va presque sans dire que le rapport des experts, avec les pièces qui y seront jointes, devrait être communiqué aux agents des Parties, auxquels, si la Cour adopte ce système, la Cour donnera certainement la possibilité de discuter ce rapport.

Voilà, Messieurs, les points principaux sur lesquels, en ce qui concerne l'organisation de l'expertise, la Cour pourrait, à notre avis, s'inspirer des principes posés dans son ordonnance du 13 septembre 1928.

* * *

J'aborde maintenant la question de savoir quel devrait être l'objet de l'expertise que la Cour estimerait utile d'ordonner.

A notre avis, la mission donnée aux experts doit être précise; elle doit être assez précise — ici, je réponds directement à la critique que mon confrère a adressée à nos conclusions, quant à la mission à donner aux experts — pour éviter que les experts ne s'égarent et ne sortent du rôle technique qui est le leur.

Il importe, évidemment, que la Cour ne risque pas de se trouver, même indirectement, dessaisie au profit des experts. La Cour ne doit pas se trouver, ou même risquer de se trouver dessaisie au profit des experts, notamment en ce qui concerne les questions juridiques et tout spécialement en ce qui concerne la question fondamentale de savoir si, la Suisse s'opposant à la suppression des zones franches de 1815 et de 1816, le régime à instituer doit comporter le recul du cordon douanier français à la limite intérieure de ces petites zones — question que, pour notre part, nous considérons d'ailleurs comme déjà tranchée par l'ordonnance de 1929.

Mais ce que je veux souligner ici, c'est que de telles questions appartiennent à la Cour seule et que, en ce qui les concerne, la Cour ne doit pas risquer de voir les experts empiéter sur son domaine.

Pour ces raisons déjà, il faut que la mission donnée aux experts soit précise. Il est nécessaire en particulier — et l'état actuel de la procédure permet certainement à la Cour — de préciser exactement le cadre juridique dans lequel la Cour entend que les experts se prononcent.

D'autre part, sur quoi peut-il être utile que la Cour soit renseignée par des experts ?

D'une façon générale, nous pensons que c'est essentiellement sur le point de savoir dans quelle mesure un régime déterminé, envisagé en vue de l'exécution de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, donne ou ne donne pas satisfaction aux intérêts légitimes des populations.

Mais, pour déterminer plus exactement la mission des experts, il importe de tenir compte des considérations importantes que voici.

Tout d'abord, le Conseil fédéral s'estime fondé à demander à la Cour d'écarter du débat le projet français, qui ne tient aucun compte du droit de la Suisse au maintien des zones franches et, par conséquent, de soumettre aux experts seulement le projet suisse de décision. Seul, en effet, notre projet est compatible avec les droits de la Suisse.

Pour les diverses raisons que j'ai eu l'honneur de soumettre à la Cour, la base sur laquelle repose le projet suisse — c'est-à-dire le respect du droit de la Suisse aux zones franches dans toute la mesure où la Suisse elle-même ne consent pas à des modifications du régime institué en 1815 et 1816 — est la seule qui soit juridiquement admissible.

Le projet français, qui implique l'installation du cordon douanier français à la frontière politique, doit donc être d'emblée écarté.

* * *

Au surplus, il est à peine besoin que j'appelle l'attention de la Cour sur les conséquences extrêmement graves pour la bonne administration de la justice, que pourrait avoir une procédure d'expertise ordonnée sans que, au préalable, la Cour ait tranché la question fondamentale de savoir si, oui ou non, la France est fondée à soumettre à la Cour un projet comportant l'installation de son cordon douanier à la frontière politique des zones franches.

Nous sommes très convaincus que ce serait engager l'affaire dans une voie dangereuse, dangereuse pour la justice et pour la Cour elle-même. Dans l'état actuel de la procédure, on peut éviter cela. Le Gouvernement fédéral prie donc instamment la Cour de l'éviter.

En outre, si, comme nous le demandons, la décision de la Cour ordonnant une expertise dissipe toute équivoque sur

certaines questions de principe et, notamment, si elle dit que la base du régime à instituer doit être le respect des droits de la Suisse aux zones franches, il ne paraît pas téméraire, ainsi que je l'ai dit au début de ma plaidoirie, de penser que cette nouvelle décision de la Cour pourra ouvrir la porte à certaines possibilités d'arrangement direct entre les Parties.

En effet, il résulte du procès-verbal de la négociation franco-suisse qui a eu lieu à Berne les 9 et 10 décembre 1929, que ce qui a fait échouer cette négociation, c'est de nouveau la question de savoir si le régime à établir devait comporter le maintien des zones franches ou leur suppression, alors que la Suisse ne consent pas à cette suppression.

Malgré le sens, à notre avis très clair, de l'ordonnance du 19 août 1929, la délégation française n'a pas voulu admettre, en décembre 1929, que les zones franches ne peuvent pas être abolies sans l'assentiment de la Suisse. Et c'est — je le répète — ce qui a fait échouer la négociation en moins de vingt-quatre heures. Eh bien! cet obstacle disparaîtra si la décision que la Cour va rendre dissipe, comme elle peut le faire, toute équivoque sur ce point. Un arrangement direct, même partiel, serait souhaitable, non seulement pour les Parties, mais aussi pour la Cour dont la tâche se trouverait, en tout cas, facilitée.

Nous attachons donc la plus grande importance à ce que, même si la Cour se borne à ordonner cette année une expertise, sans pouvoir encore juger au fond, elle tranche cependant, par exemple dans les considérants de sa décision, certaines questions de principe et surtout la question fondamentale qui — mes contradicteurs vous l'ont dit eux-mêmes — constitue, en réalité, l'objet principal du présent débat.

* * *

Une autre considération encore ne doit pas être perdue de vue à propos de la détermination de la mission des experts.

J'ai déjà eu l'occasion de rappeler que les « circonstances actuelles » dont il appartient à la Cour de tenir compte, en vertu de l'article 2 du compromis, sont celles que vise l'article 435, alinéa 2, c'est-à-dire qui existaient en 1919, lors de la conclusion du Traité de Versailles.

J'ai rappelé également que le Gouvernement français ne peut en aucune manière se prévaloir de l'état de fait ou des conséquences de l'état de fait par lui créé en 1923 lorsqu'il a, de sa propre autorité, porté son cordon douanier à la frontière politique des petites zones franches.

Il faut donc demander aux experts, en substance, si le projet suisse répond aux intérêts légitimes, avant 1923, des régions intéressées. En effet, les experts ne sauraient utiliser les données fournies par le Gouvernement français, avec ses

Observations du 31 juillet 1930, au sujet de ce qu'il appelle les « circonstances actuelles » relatives aux zones franches et même à Genève.

Les experts ne peuvent pas le faire, notamment pour deux raisons : d'une part, comme nous l'avons déjà dit, ces données sont de telle nature que, dans une large mesure, le Gouvernement suisse n'est pas en état de les vérifier lui-même ; d'autre part et surtout, parce que ces données sont, pour la plupart, relatives à une époque postérieure à 1919 et même à 1923. Or, j'ai déjà montré que l'installation du cordon douanier français à la frontière politique en 1923 a profondément modifié les « circonstances actuelles » visées à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. Et — même si l'on fait abstraction du chiffre 3 des lettres annexées au compromis — il serait certainement injuste et même, à certains égards, préjudiciable pour les zones elles-mêmes, de ne pas prescrire aux experts de tenir compte des intérêts des populations, tels qu'ils existaient avant 1923.

Les experts devront donc procéder à toutes recherches ou vérifications nécessaires pour établir d'une façon sûre la situation économique antérieure à 1923.

Enfin, une dernière considération doit entrer en ligne de compte, toujours en ce qui concerne la mission des experts.

Le Gouvernement français lui-même a relevé avec raison, dans sa procédure écrite, que le règlement à établir par la Cour pour exécuter l'article 435, alinéa 2, doit régler exclusivement — cela est tout à fait juste — les relations entre les zones franches et la Suisse.

Ce que l'on doit donc demander aux experts, c'est de répondre à la question de savoir si le projet suisse « règle les relations entre la Suisse et les régions françaises intéressées », de manière à donner satisfaction aux intérêts légitimes des populations tels qu'ils existaient avant 1923. On ne saurait demander davantage d'un projet quelconque de règlement.

* * *

De ces diverses considérations, il résulte, pensons-nous, que l'on devrait rédiger de la manière suivante la question à poser aux experts :

« Les experts devant admettre que le cordon douanier français sera placé à la limite indiquée par le projet suisse, ledit projet règle-t-il les relations entre la Suisse et les régions françaises intéressées de manière à donner satisfaction aux intérêts légitimes des populations, tels qu'ils existaient avant 1923 ? »

Cette question permettra aux experts de dire notamment si, à leur avis et dans le cadre qui leur est tracé, le projet suisse peut être amélioré.

Il se peut en effet que, sans alourdir les charges que le Conseil fédéral, pour sa part, considère comme le maximum de ce qu'il peut envisager (je confirme à cet égard ce que disent les Observations suisses, p. 1213), il se peut cependant que les experts fassent des suggestions utiles, en vue d'améliorer encore le régime prévu par notre projet.

* * *

Ainsi, par exemple, quant à la zone de Saint-Gingolph (voyez la Réponse française, pp. 1573 *in fine* et 1574).

En ce qui concerne Saint-Gingolph, j'ai déjà relevé dans ma plaidoirie l'insuffisance des dispositions de l'article 16 du projet français. Voici quelques brèves indications qui établissent le bien-fondé de ce que j'ai dit à ce sujet.

L'agglomération de Saint-Gingolph comprend deux communes, l'une française, dont la population est de 700 habitants, l'autre suisse, d'égale population; mais il y a une seule bourgeoisie. Les électeurs sont bourgeois de la même commune. Des habitants de l'une des communes possèdent des immeubles sur le territoire de l'autre. Saint-Gingolph français et Saint-Gingolph suisse forment une seule paroisse relevant de l'évêché d'Annecy; l'église et le cimetière sont à Saint-Gingolph-France; des habitants de l'une des communes vont naturellement travailler sur le territoire de l'autre et réciproquement.

Avant que le cordon douanier français eût été établi à la frontière franco-suisse, qui passe au milieu du village, les relations entre les deux communes étaient certainement très étroites. Depuis que la douane française s'est établie au milieu du village de Saint-Gingolph, tous les habitants en souffrent, aussi bien d'un côté que de l'autre.

Une protestation, signée par cent un électeurs de Saint-Gingolph-France, a, sauf erreur, été adressée récemment à l'ambassade de France à Berne pour réclamer le rétablissement de la zone de Saint-Gingolph.

Les intérêts des deux communes sont liés à tel point qu'au dire du Conseil municipal, si la zone n'est pas rétablie, Saint-Gingolph suisse disparaîtra petit à petit. Depuis l'installation du cordon douanier français au milieu du village, Saint-Gingolph suisse a gravement souffert.

N'est-il donc pas clair, sans qu'il soit besoin d'insister davantage, que, pour Saint-Gingolph en particulier, le maintien de la zone instituée par le Traité de Turin en 1816 est nécessaire, même si l'on fait abstraction de toute question de droit?

Eh bien! savoir si, sur cette base, les dispositions de notre projet peuvent être modifiées éventuellement, de manière à mieux répondre aux intérêts des populations de cette petite région, c'est, je le répète, une question sur laquelle les experts pourront éventuellement fournir des données à la Cour.

* * *

Il va sans dire, d'autre part, que le Conseil fédéral se réserve de fournir aux experts qui seront commis par la Cour toutes indications utiles pour leur permettre d'apprécier à leur juste valeur les diverses critiques que le Gouvernement français, notamment dans les pages 1581 et suivantes de sa Réponse, a cru pouvoir formuler à l'égard de notre projet.

Telles sont les quelques indications que nous avons à fournir à la Cour, en réponse aux observations présentées par M^e Paul-Boncour, dans sa réplique, au sujet de l'expertise éventuelle à laquelle ont trait nos conclusions subsidiaires.

* * *

Un mot encore, et je serai au bout de mon exposé.

J'ai été informé, dans la soirée du jeudi 30 octobre, que l'agent du Gouvernement français venait de déposer au Greffe de la Cour soixante-trois documents nouveaux.

Il m'a paru, un instant, que je serais obligé de demander à la Cour d'écarter du débat ce volumineux dossier. Je ne m'explique pas que l'on n'ait pensé devoir le produire qu'après les plaidoiries, à la veille des répliques, puisque ce dossier se compose en majeure partie de documents qui datent de l'été dernier.

Néanmoins, l'examen tout à fait sommaire auquel le temps fort restreint dont nous avons pu disposer nous a permis de soumettre cette documentation si tardivement produite m'a convaincu, et je m'en félicite, que je puis me dispenser de recourir à un moyen de procédure dont nous préférons ne pas faire usage, si possible.

Je me borne donc à faire part à la Cour des quelques constatations que voici :

Treize des documents que notre Partie adverse a produits ainsi *in extremis* ne sont pas autre chose qu'un texte imprimé, tiré d'un exposé fait par M. Bernier, le 5 juillet 1929, à la Chambre de commerce de Bourg-en-Bresse, laquelle, ainsi que celle d'Annecy et pour les mêmes raisons très claires, est adverse du régime des zones.

Les treize exemplaires de cet exposé ont été apostillés par des associations régionales du département de l'Ain. De ces associations, aucune n'a son siège dans les zones franches.

Un autre lot de vingt et un documents se compose de résolutions hostiles au maintien des zones, résolutions adoptées en 1929 — cela aussi ne date donc pas d'hier — par des conseils municipaux de communes plus ou moins intéressées.

Ces résolutions sont-elles tout à fait spontanées ? Le texte de quelques-unes d'entre elles indique qu'elles répondent à une initiative partie de l'honorable M. Guilhermet, maire de Saint-Julien.

D'autre part, il y a seize résolutions de la zone sarde, laquelle comprend, en totalité ou partiellement, trente communes. De ces seize résolutions, dix émanent de communes qui ne font partie que partiellement de la zone. A ces seize résolutions s'en ajoute une provenant d'une commune ne faisant pas partie de la zone sarde : la commune, déjà nommée, d'Ézery.

Par ailleurs, pour le Pays de Gex qui compte trente-deux communes, il y a quatre résolutions. De ces quatre résolutions, deux émanent de communes situées entre la crête du Jura et la Valserine, communes dont les rapports avec Genève sont évidemment de peu d'importance.

Je signale en outre que les vingt et une résolutions dont j'ai parlé sont accompagnées de « requêtes des habitants » de vingt-trois communes. Il s'agit là d'une pétition dont la date est incertaine, mais dont le texte indique clairement qu'elle est destinée à neutraliser la pétition que la Cour elle-même a reçue en été 1929.

Faute de temps, nous n'avons pu comparer entre elles la pétition et la contre-pétition ; mais nous avons relevé que, dans quelques communes, la « requête des habitants » hostile au maintien des zones franches est signée par un très petit nombre d'habitants. Dans la commune d'Archamp, par exemple, elle a recueilli... deux signatures.

Mais en voilà assez sur ce point.

Je puis conclure : la Cour connaît aussi bien que moi l'extrême importance de la décision qu'elle va avoir à prendre, son extrême importance, avant tout, pour la cause de la justice internationale elle-même. Vous auriez pu, Messieurs, trouver dans la presse suisse, après le prononcé de votre ordonnance du 19 août 1929, des appréciations significatives à cet égard : il ne m'appartient pas d'insister davantage sur ce point.

En revanche, il me sera permis de rappeler que, pour mon pays aussi, votre décision sera d'une importance capitale.

De quoi s'agit-il, en effet, pour la Suisse ? La question est de savoir, en dernière analyse, si la Suisse peut être privée, sans son assentiment, d'un droit — et qui plus est, d'un droit territorial que des traités lui ont donné.

Sur ce point encore, votre décision intéressera d'autres pays que le mien.

Le président du Conseil des Ministres de France, M. Tardieu, dans un discours prononcé il n'y a pas bien longtemps, le 19 octobre 1930, n'a-t-il pas lui-même parlé — je le cite — de

« la sécurité qui exige le respect des frontières et le respect des traités » ?

Je n'en dirai pas plus.

Je remercie la Cour de l'attention qu'elle a bien voulu m'accorder.

Au nom du Conseil fédéral, j'ai l'honneur de lui demander respectueusement de nous adjuger nos conclusions.

6.

OBSERVATIONS COMPLÉMENTAIRES
DE M. LE PROFESSEUR BASDEVANT
(représentant le Gouvernement français)

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 4 NOVEMBRE 1930 (MATIN).

Je vous demande la permission, Monsieur le Président, de dire quelques mots, bien que je n'aie pas du tout l'intention de contre-répliquer.

Je me bornerai à constater qu'en particulier à l'audience d'aujourd'hui, l'agent du Gouvernement suisse a fait porter ses observations sur un certain nombre de points qui ne correspondent pas du tout à ce qui a été dit dans notre propre réplique de l'autre jour et au sujet desquels, par conséquent, nous n'avons pas pu donner d'explications.

Je ne vous demande pas, Monsieur le Président, l'autorisation de présenter une contre-réplique ; je désire simplement prier très respectueusement la Cour, si elle estimait que tel ou tel point méritât un exposé de notre part, de vouloir bien nous le demander en temps utile.

Je ne demande pas à présenter un tel exposé ; je veux simplement dire que je suis, à cet égard, à la disposition de la Cour.

M. l'agent du Gouvernement suisse a fait allusion, en terminant, à soixante-trois documents que nous avons déposés jeudi dernier. Nous n'avions pas la moindre intention de présenter ces documents à la Cour ; vous avez pu remarquer, d'ailleurs, que nous n'en avons tiré aucun argument dans notre réplique. Si nous les avons déposés, c'est parce qu'ils constituent la suite logique d'autres documents que la Cour avait reçus directement et qui nous avaient été communiqués la veille par les soins du Greffe.

Je le répète, nous ne faisons pas autrement état de ces pièces ; mais elles nous ont paru se rapprocher si étroitement de celles qui nous avaient été transmises la veille, que nous avons cru de notre devoir de les déposer, mais sans en avoir tiré — j'insiste à nouveau sur ce point en terminant — aucun argument dans notre réplique orale.

SECTION B

OBSERVATIONS FAITES PAR LES PARTIES
RELATIVEMENT A L'ARTICLE 2, ALINÉA 2,
DU COMPROMIS

7.

OBSERVATIONS DE M. LE PROFESSEUR BASDEVANT

(représentant le Gouvernement français)

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 24 NOVEMBRE 1930 (MATIN).

Monsieur le Président,
Messieurs de la Cour,

Je n'ai pas à reprendre la formule de la question qui a été posée aux agents des Parties¹. Je me borne, comme entrée en matière, à relire l'alinéa 2 de l'article 2 du compromis :

« Si l'arrêt prévoit l'importation de marchandises en franchise ou à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales, ou à travers la ligne des douanes françaises, cette importation ne pourra être réglée qu'avec l'assentiment des deux Parties. »

Le point sur lequel la Cour a bien voulu demander des explications aux agents des deux Gouvernements avait retenu l'attention du Gouvernement français lorsque, en 1928, le Sénat français a eu à délibérer au sujet de la ratification du compromis. A ce moment, sur une demande d'information qui lui avait été adressée par le rapporteur de la Commission des Affaires étrangères du Sénat, le ministre des Affaires étrangères, M. Aristide Briand, a répondu le 1^{er} mars 1928 par une lettre dont j'ai déposé extrait à l'ouverture de cette audience entre les mains du Greffier². M. Aristide Briand s'exprimait ainsi :

« La Commission a exprimé le désir de savoir si le Gouvernement se propose de soumettre à l'assentiment parlementaire le règlement douanier qui pourrait être établi par la Cour.

« Je crois devoir répondre à ce sujet qu'il résulte de la réserve de l'assentiment des Parties, expressément stipulé pour les questions douanières visées à l'alinéa 2 de l'article 2 du

¹ Voir pp. 21-22.² » troisième Partie, Section B (vol. V).

compromis, que la Cour n'a pas en pareille matière les pouvoirs d'amiable compositeur, et qu'elle est seulement médiatrice. La question de savoir dans quelles conditions l'assentiment prévu à l'article dont il s'agit sera donné par le Gouvernement français est d'ordre intérieur français, et comme en matière douanière le Gouvernement ne peut agir sans l'approbation des Chambres, il appartiendra au Gouvernement, avant de donner son approbation, de s'y faire autoriser conformément aux lois constitutionnelles. »

Voilà, Messieurs, en somme, la réponse du Gouvernement français aux questions essentielles posées aujourd'hui par la Cour ; cette réponse date, je le répète, du 1^{er} mars 1928.

En outre, je suis chargé par le Gouvernement de la République française, prenant en détail les problèmes soulevés par la Cour, de lui fournir les explications que voici.

Une première observation, en face de l'article 2, alinéa 2, se déduit facilement du texte de cet article. Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 2 du compromis, l'assentiment requis à l'égard des dispositions relatives à l'importation en franchise ou à droits réduits à travers la ligne douanière soit fédérale soit française, est — le texte même le dit — l'assentiment des deux Parties. Ce sont les deux Parties qui devront donner cet assentiment, et non pas seulement la Partie dont la ligne douanière sera traversée en franchise. Il y a là une disposition très claire du texte ; cette disposition s'explique d'ailleurs parfaitement. Ce sont les deux Parties qui sont intéressées à ces franchises ou à ces réductions de droits. Supposons, par exemple, que la Cour, acceptant le projet français, décide d'accorder des franchises d'importation aux produits suisses à travers la ligne de douane française. Dans cette hypothèse, la Suisse a, tout autant que la France, intérêt à examiner et à discuter la nature de ces franchises, leur importance, la détermination des marchandises auxquelles elles s'appliquent, ainsi que leurs diverses modalités. On a vu par exemple — vous vous en souvenez — que le Gouvernement fédéral a critiqué le système des carnets d'achats que le Gouvernement français proposait d'adopter pour l'application des franchises à accorder au commerce de détail de Genève. On comprend parfaitement que le Gouvernement suisse soit appelé à présenter ses vues à cet égard sur la base de l'article 2, alinéa 2, du compromis. De même, si l'on suppose que le projet suisse est accepté par la Cour, la France aura intérêt à pouvoir discuter, ainsi que la Suisse, les franchises qui seraient prévues au profit de produits des zones passant à travers la ligne des douanes fédérales. Cet intérêt de la France apparaît particulièrement en ce que le projet suisse, dans son article 7, entend limiter ces franchises à des contingents équivalents à

l'excédent de la production sur la consommation locale et l'exportation ailleurs qu'en Suisse, c'est-à-dire, pratiquement, à des contingents correspondant aux quantités qui ne seraient pas consommées ou exportées en France. Il résulte de cette disposition de l'article 7 du projet suisse une solidarité étroite entre, d'une part, les facilités douanières que pourraient recevoir les produits zoniens entrant en Suisse et, d'autre part, les facilités douanières que la France pourrait être appelée à accorder aux produits zoniens entrant en France. Là encore, on comprend parfaitement que le compromis exige que l'introduction en franchise à travers l'une ou l'autre des lignes douanières ne pourra être réglée qu'avec l'assentiment des deux Parties. C'est d'ailleurs ce que le texte dit expressément.

Considérons maintenant dans quel ordre chronologique devront se placer, d'une part, l'arrêt rendu par la Cour, et d'autre part l'assentiment à donner par les deux Parties aux dispositions relatives à l'importation de certaines marchandises en franchise ou à droits réduits. En d'autres termes, il s'agit — j'emprunte ici la formule même employée dans le télégramme que le Greffe a adressé aux agents des Parties — de savoir si la Cour pourrait ou devrait obtenir l'assentiment des deux Parties avant de rendre l'arrêt prévu à l'alinéa premier de l'article 2 du compromis. Il y a lieu de rappeler que, selon l'alinéa premier de l'article 2 du compromis, la Cour doit, par un seul et même arrêt, prononcer sur la question formulée à l'article premier et sur l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. D'autre part, l'article 2, alinéa 2, du compromis vise l'hypothèse où cet arrêt prévoit l'importation de marchandises en franchise ou à droits réduits à travers l'une ou l'autre ligne douanière ; il ajoute que l'importation ainsi prévue ne pourra être réglée qu'avec l'assentiment des deux Parties.

Ces expressions employées par le texte, et la structure même du texte, impliquent nécessairement que l'arrêt doit intervenir tout d'abord et que l'assentiment des deux Parties se produira ensuite. Au surplus, les solutions auxquelles la Cour s'est arrêtée dans son ordonnance de l'an dernier impliquent que l'ordre que je viens de présenter et que présente l'article 2, alinéa 2, du compromis, doit être respecté. L'an dernier, la Cour s'est trouvée gênée pour faire connaître le sens de son délibéré avant tout arrêt, comme le lui demandait le compromis. Aujourd'hui, les Parties ne demandent pas par le compromis une information préalable, elles demandent à la Cour de rendre un arrêt dont certaines parties seront soumises à l'assentiment des deux Gouvernements. C'est seulement après un semblable arrêt que cet assentiment des Parties

prévu par l'alinéa 2 de l'article 2 du compromis pourra être donné. Voilà pour ce qui est de l'ordre chronologique dans lequel doivent se dérouler les événements que nous considérons.

Comment, du côté français, cet assentiment doit-il être donné ?

Messieurs, il résulte des principes de notre Constitution que cet assentiment ne peut être donné que grâce à l'action commune du Gouvernement et du Parlement. Le Gouvernement ne peut exprimer cet assentiment qu'après y avoir été autorisé par le Parlement. Cela résulte de notre Constitution ; c'est un point qui n'est pas douteux du point de vue constitutionnel français, et, au surplus, cela a été dit formellement lors de la discussion du compromis au Sénat français.

A cet égard, j'ai déposé au Greffe, immédiatement avant l'ouverture de cette audience, un extrait d'un avis présenté au nom de la Commission des douanes et des conventions commerciales du Sénat au sujet du compromis d'arbitrage entre la France et la Suisse¹. Dans cet avis, qui conclut à la ratification du compromis et qui a éclairé le Sénat dans ses délibérations, se trouvent les phrases suivantes :

« Il apparaît à votre Commission des douanes qu'il importe qu'aucune équivoque ne subsiste sur les conditions dans lesquelles l'assentiment de la France pourra être donné.

« La loi constitutionnelle sur les rapports des pouvoirs publics du 16 juillet 1875 dit, dans son article 8 :

« Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sécurité de l'État le permettent. Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoires ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. »

« La Commission des douanes estime, en conséquence, que le Gouvernement ne pourra donner son assentiment sans l'approbation des Chambres et après s'y être fait autoriser par une loi. »

La même chose a été dite, un peu plus tard, par le ministre des Affaires étrangères, M. Aristide Briand, devant le Sénat, au cours de la discussion qui a conduit à l'approbation du compromis (séance du 14 mars 1928) ; voici comment s'est exprimé M. le ministre des Affaires étrangères :

¹ Voir troisième Partie, Section B (vol. V).

« Une autre préoccupation vous a frappés : celle de ne voir porter aucune atteinte aux droits souverains du pays, tels qu'il résultent de la Constitution, et en ce qui concerne plus particulièrement l'exercice du contrôle parlementaire.

« Il s'agit de l'alinéa 2 de l'article 2 du compromis, qui prévoit des passages en franchise ou à droits réduits à travers les frontières douanières de la France ou de la Suisse. Mais là, Messieurs, le compromis d'arbitrage lui-même vous donne tous apaisements, puisqu'il déclare expressément que ces actes ne pourront être réalisés qu'avec le consentement des deux Parties. C'est dire que le Gouvernement français, qui connaît ses devoirs constitutionnels, ne songera pas à faire des modifications douanières de cette nature sans que le Parlement soit consulté. »

Ainsi, c'est le Parlement qui, en votant une loi, autorisera le Gouvernement à donner son assentiment. Les Chambres auront, pour cela, à approuver les mesures pour lesquelles l'assentiment de la France aura été demandé. Le texte énonçant ces mesures devra être soumis aux Chambres comme on leur soumet le texte des traités. Les Chambres approuveront ce texte ou le rejeteront en bloc. Voilà le système constitutionnel français. Il n'est pas possible, selon le droit constitutionnel français, que le Parlement autorise par avance le Gouvernement à donner son assentiment.

Une autorisation de ce genre semble, si je ne me trompe, avoir été donnée au Conseil fédéral par l'Assemblée fédérale. Il m'apparaît moins clairement si cette autorisation a, en Suisse, la conséquence d'écarter toute possibilité juridique d'intervention du peuple suisse. Il paraît assez clair qu'elle écarte toute possibilité juridique d'intervention de l'Assemblée fédérale ; mais je ne sais pas si c'est la même chose pour l'intervention du peuple suisse.

Quoi qu'il en soit, je remarque que, du côté français, il ne s'est pas produit une semblable délégation du Parlement au Gouvernement ; j'ajoute qu'une telle délégation ne serait pas possible. Il n'est pas possible que le Parlement délègue au Gouvernement le pouvoir de donner seul l'assentiment qui est visé par l'alinéa 2 de l'article 2 du compromis. Le pouvoir de décider sur cet assentiment appartient, selon la Constitution, au Parlement ; il est de principe, dans notre droit public, que le Parlement ne peut pas déléguer au Gouvernement une de ses compétences constitutionnelles.

Donc, une fois énoncées par la Cour les dispositions relatives aux franchises douanières que vise l'alinéa 2 de l'article 2 du compromis, la situation du côté français sera la suivante : 1° le Gouvernement aura à apprécier ces dispositions et il a le pouvoir de les écarter ; 2° si le Gouvernement considère

ces dispositions comme acceptables, il aura à demander au Parlement l'autorisation de donner son assentiment ; 3° le Parlement sera libre de donner son assentiment ou non, de donner ou non l'autorisation au Gouvernement de donner l'assentiment dont il s'agit ; 4° enfin, si le Parlement donne cette autorisation, il appartiendra au Gouvernement d'exprimer l'assentiment de la France. Voilà quel est l'ordre à suivre et le degré d'autorité de chacun (Gouvernement et Parlement) dans cette affaire.

Les principes que je viens d'exposer permettent de trancher facilement la question de savoir si le projet français peut être considéré comme impliquant l'assentiment définitif de la France au contenu dudit projet.

Nous avons présenté un projet qui comporte certaines facilités et franchises douanières au bénéfice de produits suisses pénétrant en France à travers le cordon douanier français. Est-ce que cela vaut un assentiment définitif de la France à ces franchises ? C'est là la question à examiner maintenant, et la solution est facile d'après les principes que j'ai énoncés tout à l'heure.

Il va de soi que cette question ne se pose que pour autant que le projet français serait accepté par la Cour, notamment en ce qui constitue sa base essentielle : le maintien du cordon douanier français à la frontière politique. Cela étant, pour déterminer si l'assentiment de la France peut être considéré comme acquis dans cette hypothèse, il est nécessaire de distinguer l'attitude éventuelle du Gouvernement et l'attitude éventuelle du Parlement.

Le Gouvernement, en présentant le projet en question, a, pour ce qui le concerne, donné un assentiment définitif ; il ne reviendra pas en arrière et il recommandera instamment au Parlement de donner son approbation.

Mais le Gouvernement n'a pas pu engager le Parlement ; la Constitution ne le lui permettait pas. Le Gouvernement n'a pas, en fait, pris l'assentiment du Parlement avant de présenter son projet ; bien plus, il ne pouvait pas demander l'assentiment du Parlement avant de présenter son projet à la Cour : ce projet était présenté comme pièce de procédure. Le Gouvernement français ne pouvait pas faire discuter au Parlement, publiquement, cette pièce de procédure avant de la présenter à la Cour ; l'article 42 du Règlement de la Cour lui interdisait cette façon de faire. Enfin, le Parlement ne pouvait pas déléguer au Gouvernement son pouvoir d'accepter telle ou telle disposition.

Donc, en face de ce qui se trouve dans le projet français, le Parlement conserve *en droit* — j'allais presque dire : dans la rigueur du droit — sa pleine liberté d'appréciation. Cela, Messieurs, c'est le *summum jus*.

Mais, à côté du droit, il y a le fait. Le Gouvernement, pour arrêter le projet qu'il vous a soumis, s'est tenu en contact aussi étroit que possible avec les intéressés; il a recherché le régime le plus opportun, celui qui était de nature à donner le plus exactement satisfaction aux intérêts des populations et spécialement des populations françaises. Aussi, à l'heure actuelle, le Gouvernement français peut vous apporter une assurance morale. Il a tout lieu de penser que, si le projet français était accepté en son entier par la Cour, le Parlement français ne refuserait pas son assentiment à la partie de ce projet qui, aux termes de l'article 2, alinéa 2, doit lui être soumise.

Il résulte de ce que j'ai eu l'honneur de vous exposer et de la stipulation de l'article 2, alinéa 2, du compromis, que si la Cour prévoit l'entrée en franchise de marchandises à travers l'une ou l'autre ligne douanière, ce faisant elle sera seulement médiatrice. C'est l'expression que j'ai rencontrée dans la lettre dont je vous ai donné lecture au début de mes observations. Dans cette lettre, le ministre français des Affaires étrangères déclare que, sur le terrain de l'article 2, alinéa 2, la Cour n'agit plus comme amiable compositeur mais comme médiatrice. Ce sont là les termes employés le 1^{er} mars 1928 dans la lettre adressée par le ministre français des Affaires étrangères au rapporteur de la Commission des Affaires extérieures du Sénat.

Si l'assentiment visé par l'article 2, alinéa 2, est refusé par l'une ou l'autre des Parties, les dispositions de l'arrêt relatives à la franchise d'importation seront, par là, mises en échec. Comme l'arrêt forme un tout indivisible, c'est l'arrêt tout entier qui va se trouver mis en échec. Assurément, il y a là ce que je peux me permettre d'appeler une fissure dans le système du compromis.

Je rappelle que le projet français de compromis, — qui a été présenté le 22 janvier 1924 et que vous trouverez à l'annexe 69 au Mémoire français, pages 734 et suivantes, — ce projet français ne comportait pas de semblable fissure. Il donnait à des arbitres le pouvoir de décider définitivement. Mais il n'a pas été accepté, et en fait nous sommes bien obligés de constater à la lecture de l'article 2, alinéa 2, du compromis, que celui-ci comporte la fissure que j'ai indiquée tout à l'heure. C'est là une anomalie, — il faut reconnaître les choses telles qu'elles sont.

Quelle est au surplus la mesure de cette anomalie? Celle-ci paraît différente selon l'idée qu'on se fait du compromis. Nous avons dit précédemment — c'est la base principale mais non exclusive de notre argumentation — que le compromis donnait à la Cour en premier lieu une mission de droit: l'interprétation de l'article 435, alinéa 2; en second lieu une mission

d'arbitrage : détermination du régime nouveau en considération des circonstances actuelles. Nous constatons maintenant en troisième lieu que dans une certaine mesure la Cour est seulement médiatrice, ainsi que l'a dit le ministre français des Affaires étrangères dans sa lettre de 1928. Ainsi, triple rôle de la Cour : juge, arbitre amiable compositeur, médiateur. Voilà notre interprétation du compromis. Il y a là une gradation par suite de laquelle l'anomalie qu'il faut bien constater — de ce rôle de médiateur confié à un juge —, si elle ne disparaît pas entièrement, s'atténue tout au moins.

Supposons que le refus d'assentiment des Parties mette l'arrêt en échec : comme, dans l'interprétation française du compromis, le régime nouveau est fondé sur des considérations d'opportunité, cette mise en échec n'a pas la même gravité morale que la mise en échec d'un arrêt fondé sur des motifs de droit. En réalité, c'est un des éléments pour la création du régime nouveau qui dans cette hypothèse ferait défaut, ces éléments étant dans le système du compromis tout à la fois la décision de la Cour et l'assentiment postérieur des deux Parties.

Mais vous savez que le Gouvernement fédéral estime au contraire que la Cour n'a qu'une mission de droit : interpréter l'article 435, puis déduire le régime nouveau de l'interprétation ainsi donnée et de ce que le Conseil fédéral considère comme étant les droits de la Suisse, sauf les renonciations que la Suisse aurait bien voulu consentir. A l'appui de cette manière de voir, entre autres choses, la Suisse argumente de ce que la Cour est une Cour de justice.

Je ne reviens pas sur la discussion de cette thèse. Je remarque seulement que si cette thèse suisse est admise, l'anomalie que je signalais tout à l'heure et qui tient au rôle de médiatrice que donne à la Cour l'article 2, alinéa 2, se trouve accentuée. On a dit : la Cour n'a qu'une mission de droit, et l'on a argumenté, en faveur de cette conception, de l'idée que la Cour est une Cour de justice. L'anomalie résultant de ce qu'en vertu de l'article 2, alinéa 2, la Cour a une fonction médiatrice, cette anomalie prend ainsi un caractère beaucoup plus accentué que si l'on adopte l'interprétation du compromis que nous avons présentée.

Enfin, je remarque que dans notre interprétation du compromis selon laquelle la Cour a mission de déterminer le régime nouveau sur la base des circonstances actuelles, l'article 2, alinéa 2, constitue la seule fissure qui puisse compromettre l'autorité de l'arrêt de la Cour.

Au contraire, si l'on admet l'interprétation suisse du compromis, si, avec la Suisse, on admet que la Cour doit déduire le régime nouveau de l'interprétation de l'article 435 et des droits que la Suisse aurait possédés et que cet article 435

n'aurait pas touchés, comme beaucoup d'autres questions de droit surgissent au sujet de la validité actuelle de ces droits prétendus de la Suisse, on aperçoit que l'interprétation de l'article 435 ne tranche pas tous les problèmes de droit. Ainsi donc, on entrevoit de ce côté la possibilité d'autres fissures que je n'ai pas à préciser davantage, parce que si je le faisais je sortirais des limites des questions qui ont été posées par la Cour au Gouvernement français, et je tiens à me cantonner dans celles-ci.

Voilà, Monsieur le Président et Messieurs de la Cour, les indications que j'avais à fournir au nom du Gouvernement français sur la portée de l'article 2, alinéa 2, du compromis.

Vous avez bien voulu tout à l'heure, Monsieur le Président, me poser une autre question d'une autre nature. Je suis à votre disposition pour y répondre soit après la traduction, soit après les observations de M. l'agent du Gouvernement suisse.

M. le PRÉSIDENT. — Vous pourrez répondre à cette seconde question après les observations de M. l'agent du Gouvernement suisse sur l'article 2, alinéa 2, du compromis.

La parole est à M. l'agent du Gouvernement suisse.

M. LOGOZ. — Les pièces déposées et les explications de M. l'agent du Gouvernement français nous obligent à certaines recherches destinées à compléter notre exposé. Je serai, Monsieur le Président, à la disposition de la Cour cet après-midi, si elle veut bien m'entendre à ce moment.

M. le PRÉSIDENT. — C'est entendu.

Dans ces conditions, M. l'agent du Gouvernement français pourrait répondre immédiatement à la seconde question.

M. BASDEVANT. — Vous avez bien voulu m'indiquer, Monsieur le Président, que la Cour désirait obtenir quelques explications sur le sens de l'expression « taxes accessoires de douane », qui se trouve employée à diverses reprises dans le projet français. Par exemple à l'article 4 ce projet dit : « la franchise complète des droits et taxes accessoires de douane.... ».

Les taxes accessoires de douane sont de légers droits qui sont perçus en raison du passage des marchandises à la frontière ou à l'occasion de l'accomplissement de formalités douanières, par exemple la taxe de statistique ou les taxes relatives à l'établissement de documents douaniers. Elles sont dites accessoires parce qu'elles sont légères et parce qu'elles sont très souvent indépendantes de la nature, de la valeur et de la provenance des marchandises. Elles ont par là un but différent du but des taxes douanières proprement dites, qui, dans notre régime français et dans le régime de la plupart des autres pays, est un but protecteur.

L'expression « droits et taxes accessoires de douane » figure aujourd'hui souvent dans les traités de commerce de la France. C'est la terminologie même de ces traités que nous avons reprise.

La taxe accessoire est perçue à l'occasion du passage à la frontière et non pas à un autre titre. Je signale, pour rendre les choses aussi claires que possible, que l'administration des douanes fait des perceptions qui ont un autre caractère que le caractère douanier ; elle fait des perceptions très importantes sur des marchandises qui, si elles étaient fabriquées en France, seraient taxées. Lorsque lesdites marchandises sont fabriquées à l'étranger, elles sont taxées à leur introduction en France comme le sont les marchandises fabriquées sur notre territoire. Vous trouverez l'énumération des produits à propos desquels l'administration des douanes fait des perceptions à leur entrée en France à la page 695 de nos Observations. Le droit perçu sur la marchandise étrangère est simplement l'équivalent du droit qui serait perçu si cette marchandise était produite en France.

Je prends un exemple : Nous avons en France un impôt sur la bière. Toute bière fabriquée en France est frappée de cet impôt. La bière importée en France se trouve, elle aussi, frappée du même impôt, mais c'est l'administration des douanes qui percevra celui-ci au moment du passage à la frontière aux lieu et place de l'administration des Contributions indirectes, qui serait normalement compétente. Ce droit est purement fiscal, ce n'est pas une taxe accessoire de douane.

Il y a, sur ce point, une différence très grande entre les prévisions du projet suisse et les prévisions du projet français. Ce dernier vise l'exonération des droits et taxes accessoires de douane ; le projet suisse vise l'exonération des « droits de douane et taxes quelconques ». Par suite de cette expression « taxes quelconques », le projet comporterait l'exonération de l'impôt sur la bière, sur les bougies, sur l'alcool, etc., tous produits qui sont saisis par l'administration des douanes agissant aux lieu et place de l'administration des Contributions indirectes et taxés à leur entrée en France.

Je crois avoir rendu aussi claire que possible l'opposition entre le projet suisse et le projet français sur ce point, et, d'autre part, rendu clair — et c'était le but de mes explications — le sens de l'expression « taxes accessoires de douane ».

8.

OBSERVATIONS DE M. LE PROFESSEUR LOGOZ

(représentant le Gouvernement suisse)

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 24 NOVEMBRE 1930 (APRÈS-MIDI).

Monsieur le Président,
Messieurs de la Cour,

Tout d'abord, permettez-moi de remercier la Cour d'avoir bien voulu décider d'entendre les Parties sur les questions que pose le second alinéa de l'article 2 du compromis. Je ne vous relirai pas ce texte, dont mon collègue vous a déjà donné lecture ce matin.

Aux termes du télégramme adressé le 20 novembre aux agents des Parties¹, la Cour désire connaître le point de vue des deux Gouvernements aussi bien sur l'interprétation à donner de l'alinéa 2 de l'article 2 du compromis que sur les conséquences qui en découleraient pour la suite de la procédure. Le Gouvernement français vous a fait connaître sa manière de voir ce matin.

A l'égard de l'exposé présenté par l'agent du Gouvernement français, nous voudrions, tout d'abord, soumettre à la Cour les brèves considérations que voici.

* * *

En premier lieu, c'est à la Cour qu'il appartient d'interpréter le compromis. En effet, l'article 36 du Statut de la Cour dit, dans son dernier alinéa : « En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide. » En l'espèce, c'est évidemment de déterminer la compétence que le compromis donne à la Cour qu'il s'agit.

Ensuite : si le compromis autorise la Cour à trancher une question, aucune des Parties ne peut opposer à cette compétence de la Cour son système constitutionnel intérieur et, en particulier, la règle que des questions de ce genre seraient, non pas de la compétence du gouvernement seul, mais également de la compétence du parlement. Le compromis ayant été conclu valablement au point de vue international, et, d'ailleurs, dans notre cas, ayant été approuvé par le Parlement en particulier en France, il doit être exécuté tel qu'il sera interprété par la Cour.

En troisième lieu : un point aura sans doute frappé la Cour dans l'exposé de M. l'agent du Gouvernement français. « Si »,

¹ Voir pp. 21-22.

vous a-t-il dit en substance, « la Cour adopte *comme un tout* le projet français, ce projet peut être considéré comme ayant l'assentiment du Gouvernement français. D'autre part, il paraît probable que le Parlement français lui-même voudra bien, par une loi, autoriser le Gouvernement français à donner vis-à-vis de la Cour l'assentiment prévu par le second alinéa de l'article 2 du compromis. »

Mais M. l'agent du Gouvernement français ne vous a pas dit ce qui se passerait si la thèse *suisse* est adoptée par la Cour. Il nous semble cependant résulter implicitement des déclarations faites ce matin par l'agent du Gouvernement français que, dans ce cas, la Cour ne devrait pas compter sur l'assentiment de la France au sens du second alinéa de l'article 2 du compromis. En tout cas, dans le système développé par l'agent français, la France resterait libre de refuser cet assentiment.

Mais s'il en est ainsi, que signifie le compromis ? Le compromis signifierait que, si la Cour adopte la thèse française en ce qui concerne la question fondamentale, il est possible que son arrêt ne soit pas mis en échec par la France après qu'il aura été prononcé. Mais si, au contraire, l'arrêt adoptait la thèse suisse, il serait quasiment certain que cet arrêt serait condamné d'avance à se briser sur le défaut d'assentiment de la France. Et, toujours selon le système que l'agent français vous a exposé ce matin, il en serait de même en sens inverse : c'est-à-dire que, si l'arrêt adoptait la thèse française relative à l'emplacement du cordon douanier français, c'est la Suisse qui pourrait mettre l'arrêt en échec.

Eh bien, Messieurs, est-il possible d'admettre que tel ait pu être le sens d'un *compromis*, que tel ait pu être, d'une façon générale, le rôle que les Parties auraient entendu faire jouer à la Cour ?

D'autre part, est-il vraiment concevable que, décidant de soumettre leur litige à la Cour de Justice internationale, les Parties aient prétendu lui faire jouer purement et simplement le rôle d'un « médiateur » pour les questions visées au second alinéa de l'article 2 du compromis et même, puisque tout se tient — on vous l'a dit ce matin —, pour *toutes* les questions visées à l'article 2 du compromis ?

A ces questions, nous ne pouvons, pour notre part, que répondre par la négative.

* * *

Mais alors, quelle est l'interprétation raisonnable du compromis ? C'est ce que je vais examiner tout à l'heure. Auparavant, permettez-moi une remarque encore.

L'agent français vous a cité diverses opinions émises en France, en 1928, au sujet de la nécessité constitutionnelle pour le Gouvernement français de soumettre à son Parlement l'assentiment à donner éventuellement par la France en vertu de l'article 2, alinéa 2, du compromis.

Je me garderai, cela va sans dire, de discuter cette opinion du Gouvernement français. Mais, tout de même, je crois qu'il m'est permis d'attirer l'attention de la Cour sur deux faits :

D'une part, cette thèse du Gouvernement français n'est apparue qu'en 1928, et devant la Commission des Affaires étrangères du Sénat. Le Gouvernement français — si je ne fais erreur — n'avait en revanche rien dit de pareil à la Chambre des Députés lorsque, en 1926, elle autorisa le Président de la République à ratifier le compromis.

D'autre part, la thèse française actuelle sur ce point n'a jamais été celle du Gouvernement suisse, ni au moment de la signature du compromis, ni au moment de la discussion parlementaire suisse de ce compromis, ni plus tard. Le 18 mars 1925, par exemple, M. Motta, chef du Département politique de la Confédération suisse, a dit au Conseil national ce qui suit :

« M. Reinhard, l'un des membres du Conseil national, vous demande encore d'admettre que ce ne soit pas le Conseil fédéral, mais l'Assemblée fédérale qui approuvera d'une manière définitive les contingents de marchandises dont il est question dans le compromis.

« Je me suis permis de faire remarquer à M. Reinhard, hier, dans la Commission du Conseil national, ceci : L'hypothèse qu'il a en vue est la suivante : la Cour a prononcé le droit ; les Parties ont négocié ; la négociation n'a pas abouti ; la Cour intervient pour fixer le régime nouveau. Vous voyez qu'à ce moment-là bien des tractations se sont déjà déroulées. Mais même si la Cour doit fixer elle-même le régime nouveau [même si elle doit rendre l'arrêt prévu par l'article 2 du compromis], elle devra faire appel à la bonne volonté des Parties pour fixer les contingents dans le cas où sa sentence devrait prévoir des importations d'un côté ou de l'autre. Le Conseil fédéral a estimé que, si nous devons en arriver jusque-là, cette négociation relative aux contingents ne serait juridiquement qu'une collaboration demandée aux Parties par la Cour aux fins de la sentence....

« Dans ces conditions, on ne saurait prétendre que l'Assemblée fédérale ait à intervenir. Ce serait une complication et une perte de temps inutile. C'est la raison concluante, en dehors de toute considération de prestige pour le Conseil fédéral ou de méfiance envers l'Assemblée fédérale, qui nous a déterminés à vous conseiller d'admettre que ce soit le Conseil

fédéral qui réglera définitivement cette question si jamais elle se pose. »

Pour répondre à une question posée ce matin, à ce propos, par l'agent du Gouvernement français, j'ajoute qu'en vertu de l'arrêté fédéral approuvant le compromis, arrêté dont l'exécution est confiée au Conseil fédéral, le concours du peuple suisse n'est pas plus nécessaire que celui de l'Assemblée fédérale.

* * *

Cela dit, j'en arrive à notre interprétation du second alinéa de l'article 2 du compromis.

Dans ce texte, les mots « avec l'assentiment des deux Parties » sont une rédaction elliptique dont, à notre avis, le seul sens vraiment plausible est le suivant : c'est *celle des Parties à travers les douanes de laquelle* l'arrêt prévoirait l'importation de marchandises en franchise ou à droits réduits, qui doit donner l'assentiment prévu au second alinéa de l'article 2 du compromis. En effet, c'est seulement *cette Partie* qui a intérêt à pouvoir protéger ainsi son système douanier contre les dispositions qui, à son avis, pourraient être dangereuses et avoir des répercussions dommageables à cet égard.

C'est là la véritable raison qui a conduit à l'insertion de l'alinéa 2 dans l'article 2 du compromis. Cette raison n'existe que pour l'État qui doit admettre des importations en franchise ou à droits réduits à travers ses douanes. Assurément, l'autre État peut avoir intérêt à obtenir telle ou telle franchise de ce genre. Mais cet intérêt n'est pas *d'une autre nature que l'intérêt économique général de cet État* à obtenir sur les autres points un règlement favorable.

Si le compromis dit : « les deux Parties », c'est parce que la formule employée devait s'appliquer à diverses hypothèses, et en particulier à l'hypothèse française dans laquelle le cordon douanier suisse et le cordon douanier français seraient juxtaposés à la frontière politique des zones franches. Dans ce cas, c'est bien l'assentiment des deux Parties qui est prévu par le second alinéa de l'article 2 du compromis. Pour éviter les complications et les longueurs d'une rédaction qui eût tenu compte expressément des diverses hypothèses possibles, on a employé la même formule pour tous les cas. Mais, dans l'hypothèse suisse (maintien des zones de 1815 et 1816), c'est l'assentiment de la Suisse seule que l'on a voulu viser au second alinéa de l'article 2 du compromis. Dans ce cas, en effet, c'est seulement à travers la ligne des douanes *fédérales* que l'arrêt peut prévoir l'importation de marchandises en franchise ou à droits réduits, et c'est seulement la Suisse qui a un intérêt *particulier* à pouvoir donner son assentiment.

L'assentiment de la Suisse seule est requis dans cette hypothèse, et si la Suisse donne son assentiment, le second alinéa de l'article 2 du compromis est en tout cas respecté : la Cour peut, sans autre, régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles, y compris les questions que vise le second alinéa de l'article 2 du compromis.

* * *

D'autre part, la Suisse a soumis à la Cour un projet de décision. Ce projet implique, au sens de l'article 2, alinéa 2, du compromis, l'assentiment de la Suisse, assentiment qui est obligatoire pour la Suisse dès maintenant et sans autre, à toutes les dispositions qu'il contient, en particulier en ce qui concerne l'importation de marchandises françaises en franchise ou à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales.

Si, par exemple à la page 1213 de nos Observations, nous avons dit que telle ou telle de ces dispositions représente le maximum des avantages que le Conseil fédéral peut accorder, cela signifie que, de l'avis du Conseil fédéral et ainsi que je l'ai du reste dit en plaidant, on ne saurait *imposer à la Suisse, sans injustice*, des obligations plus lourdes à cet égard, dans l'hypothèse du maintien des zones conformément à notre projet. En revanche, cela ne signifie pas que le Gouvernement suisse dénierait à la Cour le pouvoir d'en décider elle-même autrement dans son arrêt.

J'ai, au contraire, pour instructions de préciser que, si la Cour estimait devoir insérer dans son arrêt, au sujet de l'importation de marchandises françaises en franchise ou à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales, *des dispositions autres que celles que propose le projet suisse*, la Suisse, comme Partie à l'instance actuellement engagée, y donne d'ores et déjà son assentiment, en ce sens qu'elle reconnaîtra cette décision de la Cour comme obligatoire pour elle. Cette déclaration, elle aussi, est obligatoire pour la Suisse dès maintenant et sans autre.

Et l'assentiment de la Suisse en ce qui concerne toutes les dispositions de son projet qui ont trait à l'importation de marchandises en franchise à travers la ligne des douanes fédérales, ainsi qu'à toute autre disposition que la Cour croirait devoir insérer à cet égard dans son arrêt, est valable même si l'arrêt n'adoptait pas la thèse suisse relative au maintien des zones. Il va d'ailleurs sans dire que nous maintenons entièrement tout ce que nous avons dit au sujet de l'injustice qu'il y aurait, quant au fond, à s'écarter à cet égard du projet suisse.

* * *

Par ailleurs, si, avant l'arrêt, l'une des Parties *refusait* l'assentiment qui lui serait demandé en vertu du second alinéa de l'article 2 du compromis — la Suisse, du reste, ne le fait pas —, la Cour pourrait néanmoins, à notre avis, rendre un arrêt réglant l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles. En effet, *l'intention commune et principale des Parties*, lorsqu'elles ont conclu le compromis, a été d'assurer le règlement du litige par la Cour permanente de Justice internationale. Par rapport à cette intention, la réserve faite au second alinéa de l'article 2 du compromis a un caractère accessoire ; appliquer à la lettre cette réserve permettrait à la Suisse ou à la France de rendre impossible la réalisation de ce qui était l'intention commune et principale des Parties lorsqu'elles ont conclu le compromis. Cela n'est pas admissible, car on ne peut pas sacrifier le principal à l'accessoire.

Si, cependant, les Parties ont rédigé l'alinéa 2 de l'article 2 du compromis comme elles l'ont fait, c'est parce que, au milieu des préoccupations diverses et assez graves auxquelles a donné lieu la négociation du compromis, elles ne se sont pas rendu compte des difficultés que l'alinéa 2 de l'article 2 du compromis, tel qu'il était rédigé, pourrait faire surgir.

Mais une chose est certaine : les Parties n'ont pas pu vouloir et elles n'ont pas voulu, en insérant dans le compromis le second alinéa de l'article 2, rendre impossible le règlement par la Cour du litige dont elles entendaient lui demander la solution.

En tout état de cause — et contrairement à l'opinion présentée ce matin au nom du Gouvernement français —, la Suisse ne pense pas que l'une ou l'autre des Parties pourrait rendre inopérant un arrêt déjà prononcé par la Cour.

Nous pensons, au contraire, que chacune des Parties devra s'incliner devant tout arrêt de la Cour, et, pour notre part, nous le ferons.

* * *

En définitive, Messieurs, qu'est-ce que la Suisse et la France ont entendu faire en signant le compromis du 30 octobre 1924 ?

Le plan qu'elles ont envisagé était en substance le suivant. La Cour tranchera tout d'abord la question de droit qui a toujours et seule divisé les Parties : L'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles a-t-il aboli ou doit-il faire abolir les zones ? C'était certainement alors, dans l'idée des deux Parties, la difficulté pratiquement la plus grande.

Cette question, la Cour l'a tranchée dans les considérants de son ordonnance du 19 août 1929. Cela fait, les Parties, espérait-on, s'entendraient sur le règlement positif à établir.

Elles n'ont pas pu y arriver. En vue de cette éventualité, le compromis a chargé la Cour d'établir elle-même ledit règlement, de l'établir par un arrêt définitif et obligatoire.

Dans l'idée des Parties, cet arrêt devait régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. Mais, s'il prévoyait l'importation de marchandises en franchise ou à droits réduits à travers la ligne des douanes d'un des deux pays ou des deux pays, le ou lesdits pays ainsi obligés d'admettre certaines importations en franchise devaient au préalable donner leur assentiment sur ce point.

Cette modalité semblait possible aux Parties. Or, aujourd'hui, il se trouve qu'elle soulève de graves difficultés. Prise dans le sens littéral que lui donne aujourd'hui le Gouvernement français, elle rendrait, semble-t-il, impossible à la Cour de statuer sur le règlement au fond. En effet, la Cour ne peut pas, dit le Gouvernement français, statuer sur le règlement à établir sans statuer sur les importations à imposer à l'une des Parties ou à toutes les deux. C'est là, dit-il, une partie essentielle de ce règlement. Si donc la Cour ne peut pas statuer là-dessus, elle ne peut statuer sur rien, elle ne peut faire que des propositions qui seront, dans leur ensemble, acceptées ou non par les Parties.

Mais est-ce là ce que les Parties ont pu raisonnablement vouloir quand elles ont signé le compromis? Certainement non, à notre avis. En signant le compromis, les Parties ont évidemment voulu *faire trancher le litige par la Cour*; sans cela, elles n'auraient pas conclu un *compromis*, elles n'auraient pas demandé à la Cour un *arrêt*, elles ne se seraient même pas adressées à la Cour, puisque le Statut de celle-ci ne prévoit pas qu'elle puisse fonctionner comme un médiateur qui propose, mais seulement comme un juge qui décide.

Si donc on interprétait ainsi le compromis, on sacrifierait la volonté essentielle des Parties, qui était de *faire trancher le litige*. Pour interpréter sainement le compromis, de même que pour interpréter toute autre convention, il faut s'en tenir avant tout à l'intention essentielle des Parties. Si cette intention essentielle, les Parties l'ont soumise accessoirement à des conditions, voulues également mais incompatibles avec leur intention essentielle, c'est l'essentiel qu'il faut sauver et l'accessoire qu'il faut sacrifier, sous peine d'annuler une convention valable en la forme et d'annuler avec elle une situation de droit acquise, *sans qu'on puisse d'ailleurs remettre les Parties dans l'état de choses antérieur au compromis*.

Ainsi que vous l'a dit mon collègue français, le compromis est, dans sa rédaction, certainement imparfait ; mais, sans doute, ce n'est pas le seul et ce ne sera pas le dernier cas de compromis imparfait que la Cour a rencontré ou qu'elle rencontrera. D'autres compromis pourront se révéler imparfaits, sinon d'emblée, du moins dans leur application et au cours de la procédure. La Cour peut-elle leur refuser toute efficacité ? En le faisant, ne risquerait-elle pas de décourager les États soucieux d'obtenir un règlement judiciaire et désireux de s'adresser à elle ?

Si la dignité de la Cour ne lui permet pas d'accepter toutes les clauses du compromis que telles ou telles Parties peuvent conclure, ce que nous comprenons très bien, nous pensons également que son autorité lui permet d'interpréter ce même compromis avec la liberté nécessaire pour *répondre réellement aux intentions des États* qui ont confiance en elle.

* * *

Sans m'étendre davantage sur ce point, je crois devoir compléter encore sur un point les réponses que je viens de donner aux questions posées par le télégramme que la Cour a bien voulu nous adresser le 20 novembre.

La Cour s'est demandé tout d'abord si elle pourrait ou devrait obtenir l'assentiment des deux Parties avant de rendre l'arrêt prévu à l'alinéa premier de l'article 2 du compromis.

J'ai déjà indiqué qu'à notre avis le deuxième alinéa de l'article 2 du compromis ne signifie pas que la Cour devrait demander aux Parties, *après son arrêt*, un assentiment dont le refus pourrait rendre inopérant tout ou partie de l'arrêt.

Mais une autre question se pose encore ici. Le Statut de la Cour et son caractère de Cour de justice lui permettent-ils de demander *avant l'arrêt* l'assentiment prévu au deuxième alinéa de l'article 2 du compromis ? C'est là, évidemment, une question dont la solution appartient à la Cour. Pour notre part, nous pensons que la procédure de l'article 2, alinéa 2, du compromis, telle que nous l'envisageons, n'est pas incompatible avec le Statut de la Cour ni avec son caractère de Cour de justice.

Si toutefois, pour quelque raison que ce soit, la Cour était d'une autre opinion, le Gouvernement suisse pense que l'on devrait considérer comme non écrite la disposition du deuxième alinéa de l'article 2 du compromis. En effet, une telle solution serait certainement plus conforme à l'intention principale et commune des Parties lorsqu'elles ont conclu le compromis, qu'une décision par laquelle, par exemple, la Cour se dessaisirait de l'affaire. D'autre part, les Parties qui se sont adressées *à la Cour* savaient qu'il n'appartient pas à la Cour de déroger aux dispositions de son Statut.

* * *

En terminant, et très respectueusement, je voudrais rappeler que le compromis du 30 octobre 1924 a eu pour but de mettre fin à un litige irritant et qui, laissé sans solution satisfaisante, menaçait de peser lourdement sur les relations franco-suisse. Le compromis lui-même a donné lieu à une négociation longue, délicate et difficile. Cela vous explique qu'à certains égards il ait le caractère d'un compromis dans tous les sens du terme.

La Cour connaît également les difficultés auxquelles a donné lieu ensuite la ratification du compromis. Depuis que celui-ci a pu être notifié à la Cour en mars 1928, deux ans et demi se sont écoulés, et pendant ce temps une double procédure écrite dont vous connaissez l'ampleur et deux débats oraux dont vous connaissez la longueur ont eu lieu devant la Cour. Au moment où le grand effort ainsi fait par la Suisse et par la France pourrait aboutir à un arrêt de la Cour permanente de Justice internationale, le Gouvernement suisse prie très instamment la Cour de répondre au principal désir exprimé par les deux Parties dans le compromis et, en particulier, dans le préambule du compromis, leur désir commun de ne pas laisser se perpétuer le litige soumis à la Cour et d'obtenir, pour y mettre fin, un arrêt de votre haute juridiction, c'est-à-dire une décision dont l'autorité puisse être, ainsi que vous le disait il y a peu de temps M. l'agent du Gouvernement français, reconnue même par la Partie perdante.

J'ai fait de mon mieux pour répondre aux questions que la Cour a bien voulu nous poser par son télégramme du 20 novembre. Je reste naturellement à sa disposition pour lui donner encore toute précision dont elle aurait besoin, de même que pour répondre à toute autre question qu'elle pourrait avoir à poser.

9.

RÉPONSE DE M. LE PROFESSEUR BASDEVANT

(représentant le Gouvernement français)

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 24 NOVEMBRE 1930 (APRÈS-MIDI).

La Cour, Messieurs, a bien voulu nous inviter à faire connaître les vues de nos Gouvernements respectifs, elle ne nous a pas invités à entrer dans une controverse. C'est pourquoi je ne veux pas à proprement parler répondre à M. l'agent du Gouvernement suisse.

Je veux simplement attirer l'attention de la Cour sur les paroles de M. Motta que M. l'agent du Gouvernement suisse a bien voulu citer tout à l'heure. M. Motta, avant la ratification du compromis, a donné quelques indications touchant le rôle respectif du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale pour le cas où il y aurait lieu d'appliquer l'article 2, alinéa 2, du compromis. C'est là un point de droit public suisse. A cet égard, le droit public français est différent. Il n'y a pas lieu d'y insister.

Par contre, j'attire l'attention de la Cour sur quelques-unes des paroles prononcées à ce propos par M. Motta. Il a dit :

« Même si la Cour doit fixer elle-même le régime nouveau, elle devra faire appel à la bonne volonté des Parties pour fixer les contingents dans le cas où la sentence devrait prévoir des importations d'un côté ou de l'autre. Le Conseil fédéral a estimé que, si nous devons en arriver jusque-là, cette négociation relative aux contingents ne sera juridiquement qu'une collaboration demandée aux Parties par la Cour aux fins de la sentence. »

Appel à la bonne volonté des Parties, négociation relative aux contingents, collaboration des Parties avec la Cour, il me semble que ces paroles prononcées par M. Motta avant le vote du compromis par l'Assemblée fédérale sont tout à fait d'accord, avec des termes seulement différents, avec ce qu'a écrit M. Briand avant le vote du compromis par le Sénat français, lorsqu'il a qualifié la mission de la Cour à l'égard de l'article 2, alinéa 2, du compromis, en disant que celle-ci n'avait pas à faire œuvre d'amiable compositeur, mais œuvre médiatrice.

C'est tout ce que je voulais indiquer.

NOTE DU GREFFIER

La table analytique et l'index alphabétique se trouvent à la fin du volume V.

NOTE BY THE REGISTRAR.

The Analytical Table and the Alphabetical Index will be found at the end of Volume V.
