

TROISIÈME PARTIE

AUTRES DOCUMENTS

(Suite.)

PART III.

OTHER DOCUMENTS.

(Continued.)

3.

RÉPONSE PRÉSENTÉE AU NOM DU GOUVERNEMENT
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AUX DOCUMENTS, PROJET ET OBSERVATIONS
PRÉSENTÉS AU NOM DU GOUVERNEMENT SUISSE.

[SEPTEMBRE 1930.]

OBJET DE CETTE RÉPONSE

La Réponse du Gouvernement de la République française aux « Documents, Projet et Observations » du Gouvernement suisse se composera de deux parties :

1° un examen critique des Observations et Projet présentés par le Gouvernement suisse ;

2° une étude comparative des deux thèses en présence, considérées dans leurs éléments essentiels, et telles qu'elles apparaissent dans les « Documents, Projets et Observations » présentés par chaque Gouvernement.

Dans la première partie, l'ordre suivi dans les Observations du Gouvernement suisse sera en général respecté, et, dans un but de clarté, les titres employés dans ces « Observations » seront reproduits ; mais cela n'implique pas l'adhésion du Gouvernement français aux propositions qu'énoncent ces titres et qui seront souvent réfutées dans la suite.

PREMIÈRE PARTIE

**EXAMEN CRITIQUE DES OBSERVATIONS ET PROJET
PRÉSENTÉS PAR LE GOUVERNEMENT SUISSE**

TITRE PREMIER

MISSION DE LA COUR

Sous le titre « Mission de la Cour », les Observations suisses Obs. suisses, se bornent à apporter, tout d'abord, un rappel des dispositions pp. 1201-1204. du compromis, puis l'indication sommaire du contenu de l'ordonnance du 19 août 1929, enfin une très brève analyse des négociations de décembre 1929.

* * *

Touchant les dispositions du compromis relatives à la mission actuelle de la Cour, les textes sont seulement cités par extrait, sans que leur portée au sujet de cette mission soit aucunement précisée.

Il se trouve ici cette indication, extraite du préambule du compromis, 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 ». Cette indication est aussitôt suivie de ce commentaire : « C'est cette divergence qui, de 1919 à 1923, a fait échouer l'entente entre les Parties¹. »

C'est là un commentaire : le compromis n'énonce pas le rapport de causalité que viennent d'énoncer les Observations suisses.

Or, ce commentaire est beaucoup plus absolu que la formule prudente employée par la Cour lorsque, dans les motifs de son ordonnance du 19 août 1929, elle a considéré « que, d'après le préambule du compromis du 30 octobre 1924, *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 ... est dû à ce qu'elles « n'ont pas pu s'entendre au sujet de « l'interprétation à donner » audit article avec ses annexes² ». Au surplus, la Cour n'a dit cela que pour arriver à la conclusion qu'elle ne devait pas faillir à la mission de donner ladite interprétation avant d'ouvrir à nouveau les négociations entre la France et la Suisse.

Sans méconnaître l'importance de cette divergence sur l'échec des négociations franco-suisses de 1919 à 1923, il convient de rappeler que ce n'en fut pas la cause unique.

L'analyse qui a été présentée de ces négociations dans la phase précédente de la procédure³ a permis de constater que la réalité a été beaucoup plus complexe que ne pourrait le faire croire le commentaire, ci-dessus cité, que donnent les Observations suisses. S'il était besoin de fournir une preuve supplémentaire de ce fait, on la trouverait dans les *Publications des Comités suisses en faveur du maintien des zones franches*, que le Gouvernement fédéral a produites comme annexe à ses Observations. On y rencontre toutes sortes 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

¹ Observations suisses, p. 1201.

² Ordonnance du 19 août 1929, p. 12.

³ Mémoire français, pp. 46-59; *Publications de la Cour*, pp. 563-586.

douanier français, sur le prétendu défaut d'intérêt de la France à la présence de son cordon douanier à la frontière, sur la politique du Conseil fédéral, sur l'intérêt que peut avoir Genève à éloigner le cordon douanier français, sur la situation géographique particulière de Genève, sur les inconvénients que présenterait le contrôle douanier français sur le lac, etc. En somme, la lecture de ces *Publications* donne nettement l'impression que c'est sur des considérations d'intérêt et de sentiment, ainsi que sur des considérations historiques et géographiques, que les Comités suisses ont principalement appuyé leur propagande: l'interprétation juridique de l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, ne tient, à côté de cela, qu'une faible place¹.

La formule précitée des Observations suisses est donc entachée d'exagération.

Dans un simple aperçu historique comme celui où elle se trouve, cette exagération n'a pas grande importance. Si elle est relevée ici, c'est pour mettre en garde contre l'entraînement auquel, faute de cela, on pourrait se laisser aller de déduire de cette formule des conséquences inexactes. Il ne serait pas admissible de partir de cette formule pour en tirer que la teneur du régime nouveau doit se déduire de l'interprétation juridique donnée par la Cour à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes.

Les Observations présentées par le Gouvernement français ont déjà exposé que ce procédé déductif était inadmissible². On reviendra sur ce point dans la suite en tant que de besoin³.

* * *

Les Observations suisses indiquent que la Cour a déjà rempli la première mission lui incombant, « en ce sens que, dans les considérants de son ordonnance du 19 août 1929, la Cour a répondu à la question posée par l'article premier, alinéa premier, du compromis ». Elles ajoutent que la Cour a dit, dans l'exposé des motifs de son ordonnance, qu'entre la France et la Suisse l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, n'a pas abrogé et n'a pas pour but de faire obligatoirement abroger les stipulations anciennes relatives aux zones franches, ledit article n'obligeant donc

¹ A moins qu'on ne lise ces *Publications* avec l'esprit d'un pur juriste qui ne s'intéresse qu'à l'aspect juridique de l'affaire, il est impossible de souscrire à l'affirmation répétée de M. le professeur Logoz que le *leitmotiv* de cette campagne fut que les traités de 1815 et 1816 ont donné à la Suisse un droit au maintien des zones franches. (*Publications de la Cour*, pp. 168 et 170.) Et, au surplus, cette affirmation montre, elle aussi, que cette campagne n'a pas porté sur la divergence relative à l'interprétation de l'article 435.

² Observations françaises, pp. 466-474.

³ Voir *infra* pp. 1623-1632.

pas la Suisse à accepter comme seule base possible de l'accord futur entre elle et la France l'abrogation du régime des zones franches.

Les Observations suisses négligent, d'ailleurs, d'indiquer quelle est l'autorité juridique dont est actuellement revêtue l'opinion ainsi énoncée par la Cour dans les motifs de son ordonnance.

Les Observations suisses, contrairement à ce qu'ont fait les Observations présentées au nom du Gouvernement de la République française¹, ne s'attachent pas à préciser quel degré de liberté possédaient les deux Gouvernements et possède actuellement la Cour dans l'établissement du régime nouveau qui, aux termes de l'article 435 et du compromis, doit être institué. Elles contiennent cependant une indication importante à cet égard. A propos des négociations ouvertes en vue d'un accord franco-suisse sur la détermination de ce régime, négociations postérieures à l'ordonnance du 19 août 1929, les Observations suisses disent : « Mais les bases d'un tel accord n'ont pu être trouvées. »

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. Et si l'ordonnance ne pose pas ces bases et, par suite, ne lie pas la France et la Suisse dans leur négociation, elle ne lie pas davantage la Cour qui, aujourd'hui, est substituée, par le compromis, à la France et à la Suisse pour l'établissement du régime nouveau. La Cour doit donc rechercher, en toute liberté², les bases du régime nouveau qu'elle établira. Elle n'a pas à chercher ces bases dans les motifs de l'ordonnance du 19 août 1929.

C'est là ce qu'ont exposé, d'une manière plus ample, les Observations françaises³. Le Gouvernement français constate son accord avec les Observations présentées au nom du Conseil fédéral sur ce point concernant la mission de la Cour en la présente phase de la procédure.

* * *

L'analyse que donnent les Observations suisses des négociations infructueuses entre la France et la Suisse à la suite de l'ordonnance du 19 août 1929 est très sommaire et n'en procure pas une connaissance tout à fait exacte.

¹ Observations françaises, pp. 466-474.

² Bien entendu, sauf les limites tracées par le compromis aux pouvoirs de la Cour et qui ont été exposées dans les Observations françaises, pp. 474-476.

³ Observations françaises, pp. 467-474.

Il y est relevé, à la charge de la France, que celle-ci n'a proposé aucun « projet concret de règlement » et s'est bornée « à émettre des affirmations générales de bonne volonté », mais les Observations suisses négligent totalement de dire que la délégation suisse n'a, de son côté, présenté aucun projet concret de règlement et est allée même jusqu'à déclarer que les propositions de régime nouveau devaient émaner de la France et être formulées sur la base du maintien des zones franches, seul point sur lequel la délégation suisse énonçait clairement ses intentions¹.

Les Observations suisses laissent, d'autre part, un peu trop l'impression que toute négociation ou tentative de négociation a été définitivement abandonnée dès le 10 décembre 1929. Or, cela n'est pas exact, ainsi qu'il résulte des faits indiqués sommairement dans les Observations françaises.

La Cour comblera ces lacunes ou rectifiera ces inexactitudes en se référant à l'historique des négociations franco-suisses qu'a présenté le Gouvernement de la République française², et aux Documents qui l'accompagnent³.

TITRE II

LE PROJET SUISSE DE RÈGLEMENT DU RÉGIME DES TERRITOIRES VISÉS A L'ARTICLE 435, ALINÉA 2, DU TRAITÉ DE VERSAILLES

Le Gouvernement suisse commence ici en rappelant, à juste titre, qu'en vertu de l'article 2 du compromis, la Cour doit 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 », et en ajoutant que, dans sa note du 5 mai 1919, le Conseil fédéral a déclaré qu'il ne saurait se rallier à la suppression des zones franches et que, dans sa pensée, « il s'agirait non pas de modifier la structure douanière des zones mais uniquement de régler d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles les modalités des échanges entre les régions intéressées ».

¹ M. Borel a dit, le 9 décembre : « Nous sommes prêts à étudier avec vous l'adaptation du régime des zones aux circonstances nouvelles. Nous serons heureux d'entendre les propositions que vous aurez à nous présenter, puisque c'est la France qui a pris l'initiative d'apporter des modifications à ce régime. Cependant, ces modifications doivent être cherchées sur le terrain du maintien des zones. » Et encore : « Je voudrais qu'il fût bien entendu que 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 des modifications éventuelles. » Documents présentés au nom du Gouvernement français, pp. 793 et 794.

² Observations françaises, pp. 457-464.

³ Documents, nos 1, 2 et 3.

Ces deux documents, article 2 du compromis et note suisse du 5 mai 1919, sont ainsi rappelés, sans qu'il soit fait, par les Observations suisses, aucune distinction quant à leur degré d'autorité. En même temps, il n'est tiré expressément en ce lieu aucune conséquence de ce rapprochement.

Toutefois, la phrase qui le suit dans les Observations suisses est de nature à faire naître un doute. Elle débute ainsi : « Pour régler le régime des zones franches en tenant compte des circonstances actuelles, le Gouvernement de la Confédération estime... »

Si le Gouvernement fédéral emploie ici l'expression « zones franches » en un sens purement géographique, comme une expression commode pour désigner les territoires français dont le régime douanier doit être déterminé par la Cour sans préjuger en rien ce régime, cela est parfaitement admissible, et la même expression a été employée dans ce sens par les Observations françaises¹.

Mais si, par cette phrase, le Gouvernement suisse entend définir incidemment la mission de la Cour, définition qu'il déduirait du rapprochement, auparavant énoncé, de l'article 2 du compromis et de la note suisse du 5 mai 1919, définition qui limiterait le rôle de la Cour à régler le régime des zones franches qui seraient maintenues *a priori*, il est indispensable de déclarer une telle prétention inadmissible.

Il est impossible de poser comme acquis, au seuil de la présente procédure, le maintien des zones franches, alors que la question essentielle que doit résoudre la Cour est celle de leur rétablissement ou de leur suppression avec institution d'un régime correspondant mieux aux circonstances actuelles. Il est également impossible d'interpréter l'article 2 du compromis par la note suisse du 5 mai 1919 : le compromis lie les deux Parties au litige ; la note suisse est, comme l'a dit la Cour, un « acte unilatéral² », et les énonciations qu'elle contient n'ont pas été acceptées par la France, ainsi que suffit à l'établir la note française du 18 mai 1919³.

Le Gouvernement suisse est parfaitement en droit de préconiser le maintien des zones franches. Mais, pour le faire utilement, de manière à déterminer la conviction de la Cour, il lui faudrait établir que ce maintien constituerait la solution opportune, correspondant aux circonstances actuelles.

Le Gouvernement suisse n'a pas vraiment tenté une telle démonstration. Le système qu'il préconise se présente sur la base d'une affirmation *a priori* sans justification préalable.

¹ Voir la remarque faite à la page 479 des Observations françaises au sujet de l'emploi, par elles, du mot « zones ».

² Ordonnance du 19 août 1929, p. 18.

³ Voir ces deux notes dans le Mémoire français, annexes 37 et 38, pp. 134 et 136. *Publications de la Cour*, pp. 689 et 692.

Il est dit seulement que les mesures proposées ont pour but « de répondre à divers besoins dont il importe que la Cour soit clairement informée »; mais, pour ce qui est du recul du cordon douanier français, le Gouvernement suisse n'indique pas à quel « besoin » de Genève ce recul répondrait. Le Gouvernement français, au contraire, s'est efforcé de déduire son projet de règlement d'une étude précise et détaillée des réalités économiques actuelles: la démonstration s'en trouve dans les Observations qu'il a présentées.

I. — TRACÉ DE LA LIGNE DOUANIÈRE FRANÇAISE DÉFINIE PAR L'ARTICLE PREMIER, CHIFFRE 3, DU TRAITÉ DE PARIS DU 20 NOVEMBRE 1815.

(Étendue conventionnelle de la zone de Gex.)

Le Gouvernement suisse propose que la ligne des douanes françaises soit placée « 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 tout le Pays de Gex, dans le département de l'Ain, se trouve hors de cette ligne¹ ». Comme justification de ce tracé, il indique que le Gouvernement français a exécuté, *en fait*, l'article premier, chiffre 3, du Traité de Paris du 20 novembre 1815, « en plaçant sa ligne de douane le long de la rive gauche de la Valserine, dès la source de cette rivière, qui se forme, au pied de la Dôle, à la frontière entre la Suisse et la France, jusqu'à son embouchure dans le Rhône, à Bellegarde² ».

Obs. suisses,
p. 1205, et art.
premier du
Projet suisse.

Le Gouvernement français n'admet pas que la zone conventionnelle du Pays de Gex, telle qu'elle a été instituée par le Traité du 20 novembre 1815, comprenne la région située entre la crête du Jura et la rivière de la Valserine. *Le fait doit être nettement distingué du droit*. Le Traité précité a fixé une limite à l'emplacement du cordon douanier français; sous réserve de ne pas dépasser cette limite, le Gouvernement français était libre d'adopter le tracé qui lui convenait le mieux; sa décision à cet égard n'a pu constituer, pour la Suisse, un titre à réclamer l'extension de la zone au delà de ce qu'impose le Traité. Si l'on admettait la thèse du Gouvernement suisse, ce dernier serait tout aussi fondé à prétendre que le Traité du 16 mars 1816 lui a conféré un droit sur la grande zone, celle-ci ayant été une extension, par voie unilatérale, de la zone sarde instituée par ledit Traité.

¹ Article premier du Projet suisse.

² Observations suisses, p. 1205.

Le fait doit donc être laissé de côté, et il convient de rechercher quelle était, *en droit*, l'étendue de la zone conventionnelle du Pays de Gex.

* * *

La zone conventionnelle du Pays de Gex n'a jamais compris la région située entre la crête du Jura et la rivière de la Valserine; c'est la crête du Jura qui constitue, à l'ouest, sa limite.

Cela résulte, en droit: 1° de l'analyse de l'article premier, chiffre 3, du Traité de Paris du 20 novembre 1815 qui a institué la zone franche; 2° du but poursuivi par les auteurs de ce Traité; 3° de la pratique administrative française entre 1815 et 1923.

A. — *L'article premier, chiffre 3,
du Traité de Paris du 20 novembre 1815.*

Cet article dispose que « 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 ».

L'examen de ce texte fournit une double raison de fixer à la crête du Jura la limite intérieure *conventionnelle* de la zone de Gex.

1° La ligne des douanes françaises doit être placée « à l'ouest du Jura »; c'est donc que seule la région située à l'est est comprise dans la zone: or, c'est la crête d'une montagne qui sépare son versant occidental de son versant oriental. Si les rédacteurs du Traité de 1815 avaient voulu fixer la limite à la Valserine, ils auraient nommé cette rivière, et non le Jura.

2° Le « pays de Gex » tout entier, *mais lui seul*, doit être placé hors de la ligne des douanes françaises. Si les Puissances signataires du Traité du 20 novembre 1815 avaient voulu comprendre dans la zone la région située entre la crête du Jura et la rivière de la Valserine, elles auraient dit « l'arrondissement de Gex ». Cet arrondissement existait depuis 1790, avec la Valserine comme limite. Après avoir été réuni au département du Léman, lors de l'annexion de Genève à la France, en 1798, il n'avait pas alors perdu sa physionomie, et il venait d'être réincorporé dans le département de l'Ain, à la suite de la restauration de la République genevoise. Si donc les Puissances avaient voulu étendre la zone de Gex jusqu'à la Valserine, il n'est pas douteux qu'elles eussent employé l'expression *administrative* d'« arrondissement », au lieu de l'expression *géographique* de « pays ».

Que le « pays de Gex », expression géographique, comprenne seulement la région située entre la crête du Jura d'une part, le lac Léman et le Rhône d'autre part, cela est indiscutable, car, au point de vue géographique, les régions situées au delà de la crête sont tout différentes. Au delà de la crête, le Jura constitue une série de plateaux et de plissements; en deçà, ce sont les flancs abrupts de la chaîne et la plaine qui s'étend à ses pieds. Au point de vue géographique, celui auquel les signataires du Traité de 1815 se sont placés, il n'est pas possible d'admettre que le Pays de Gex comprenne des régions aussi diverses que le versant occidental et le versant oriental du Jura. Et, si on l'admettait, *pourquoi s'arrêter à la Valserine, plutôt qu'à une autre rivière ?* Le Jura s'étend en largeur bien au delà de la Valserine.

B. — *Le but poursuivi par les auteurs du Traité de 1815.*

Que la zone conventionnelle du Pays de Gex ne comprenne pas la région située entre la crête du Jura et la rivière de la Valserine, cela résulte également du but poursuivi par les signataires du Traité de 1815, tel qu'il ressort des déclarations faites à l'époque par le Gouvernement genevois et son plénipotentiaire, Pictet-de Rochemont.

Ces déclarations établissent que la crête du Jura était alors considérée comme la limite du Pays de Gex et qu'on n'a voulu repousser les douanes qu'au delà de cette crête.

Le 11 mai 1814, le Gouvernement genevois invite Pictet-de Rochemont à réclamer que la ligne des douanes françaises, alors établie à Versoix, soit reportée *sur les sommets du Jura*. « Les douanes, disait-il, seraient mieux hors du pays de Gex¹. »

Dans une lettre du 23 février 1815, François d'Ivernois écrit qu'il a insisté sur les avantages qu'aurait la France à porter ses douanes *au Jura*².

Puis, rendant compte à la Haute Diète helvétique de sa mission à Paris, il déclarait, après avoir rappelé ses efforts en vue d'un recul général des douanes de Genève à Bâle, que « les négociateurs des Puissances, désespérant d'emporter le point relatif aux douanes sur toute la frontière de la Suisse, se réduisirent à accepter l'offre d'en *affranchir le pays de Gex, le long duquel la muraille du Jura marque la limite*³ ».

Peut-on dire plus clairement que le Pays de Gex s'arrête à la crête du Jura ?

¹ Turetini à Pictet, *Archives de l'État de Genève*.

² *Correspondance diplomatique de Pictet-de-Rochemont, etc.*, t. I^{er}, p. 692.

³ *Op. cit.*, t. II, p. 256.

C. — *La pratique administrative française entre 1815 et 1923.*

Si l'administration française a, *en fait*, établi ses postes douaniers le long de la rivière de la Valserine, et non à la crête du Jura, elle a toujours affirmé *son droit* d'en établir entre cette rivière et la crête.

1° A la date du 24 avril 1822, des brigades furent installées à Mijoux, Lélex, Vanchy et Longeray, c'est-à-dire dans la partie gauche de la vallée de la Valserine et sur les flancs occidentaux du Jura, entre la rivière et la crête.

2° La loi du 29 mars 1897, à laquelle se réfère le Gouvernement suisse, distingue très nettement la vallée de la Valse-rine et la zone du Pays de Gex. Elle dispose en effet (art. 7, alinéa 2) : « La partie de la vallée de la Valserine comprise entre la rive gauche de cette rivière et la crête du Jura sera assujettie au même régime et au même contrôle *que le Pays de Gex proprement dit*, tant que la ligne des douanes ne sera pas reportée à la frontière du Pays de Gex. » Il y a assimilation établie *en fait* par cette loi et non reconnaissance par elle que la partie de la vallée de la Valserine ainsi visée soit comprise *en droit* dans le Pays de Gex, au sens du Traité de 1815.

Contre cette pratique française, la Suisse n'a jamais protesté. Certains individus ont réclamé devant les tribunaux français, mais ils ont été déboutés.

Une saisie ayant été pratiquée, à la suite de la décision ministérielle du 24 avril 1822, dans le voisinage de Longeray, en deçà du fort de l'Écluse, à trois cents pas à l'ouest de ce fort, il fut soutenu que, d'après le Traité du 20 novembre 1815, la zone de Gex s'étendait jusqu'à la Valserine et que l'administration était sans droit pour y établir des postes douaniers. Aux divers degrés de la juridiction, cette prétention fut repoussée. Le tribunal correctionnel de Nantua estima que le Pays de Gex n'outrepassait pas le fort de l'Écluse « à l'époque du traité » (jugement du 5 novembre 1825) ; le tribunal de police correctionnelle de Bourg décida que par les mots « pays de Gex », on n'avait voulu parler « que du pays de Gex proprement dit et non de l'arrondissement de Gex tel qu'il a été formé après la séparation de Genève d'avec la France » (jugement du 7 janvier 1826) ; et la Cour de cassation confirma ces décisions en déclarant que celles-ci n'avaient pas violé le Traité du 20 novembre 1815 (arrêt du 27 janvier 1827).

Par la suite, en 1830, les postes douaniers furent à nouveau placés le long de la Valserine ; mais ce fut pour des raisons purement intérieures, étrangères au Traité de 1815.

* * *

En droit, la zone conventionnelle du Pays de Gex n'a donc jamais dépassé la crête du Jura et ne pourrait la dépasser dans l'hypothèse où la Cour ordonnerait son rétablissement. L'article premier du Projet suisse commet une erreur lorsque, tout en prétendant maintenir la zone du Pays de Gex instituée par le Traité de 1815, il ajoute que la ligne des douanes françaises sera placée le long de la rive gauche de la Valserine, « de façon que tout le Pays de Gex, dans le département de l'Ain, se trouve hors de cette ligne ». Pour que le Pays de Gex soit « hors de cette ligne », *il faut et il suffit* que la ligne des douanes soit placée à la crête du Jura.

* * *

Les explications qui viennent d'être fournies ont pour but d'éclairer la Cour sur le mal-fondé du Projet suisse sur ce point¹.

Elles ne doivent pas faire perdre de vue que le compromis n'a pas soumis à la Cour la question de savoir quelle était exactement la limite de la zone de Gex établie par le Traité du 20 novembre 1815. La proposition suisse (article premier, alinéa 2), outre qu'elle est mal fondée en droit, invite donc la Cour à dépasser la mission qui lui a été conférée.

2. — TRACÉ DE LA LIGNE DOUANIÈRE DÉFINIE PAR L'ARTICLE 3 DU TRAITÉ DE TURIN DU 16 MARS 1816.

(*Étendue conventionnelle de la zone sarde.*)

Les Observations suisses exposent que la ligne douanière sarde « n'est fixée sur le terrain », c'est-à-dire délimitée naturellement, qu'en trois endroits :

Obs. suisses,
pp. 1206-1209,
et art. 2 du
Projet suisse.

1° entre Le Sappey et Étrembières, par le Vaison, affluent de gauche de l'Arve, et l'Arve elle-même, à partir de l'embouchure du Vaison²;

¹ En fait, l'administration des douanes françaises 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.

Les observations formulées ici sur l'étendue conventionnelle de la zone de Gex sont présentées pour le cas où la Cour croirait devoir maintenir l'institution des zones franches ; elles perdent leur intérêt pour l'hypothèse inverse : le Gouvernement français ne fait aucune objection à ce que le régime frontalier qu'il préconise s'applique du côté français aux régions qui, *en fait*, ont constitué la zone de Gex de 1815 à 1923.

² Les Observations suisses n'indiquent pas que l'Arve constitue la limite de la zone sur une très petite partie de son parcours, de l'embouchure du Vaison au pont d'Étrembières.

2° entre Ville-la-Grand et Machilly, par le Foron, affluent de droite de l'Arve;

3° à partir d'un point sur le lac, voisin de Collongette jusqu'à Meillerie, par la rive gauche du lac¹.

La ligne douanière n'est donc pas « fixée sur le terrain » :

1° de Collogny, sur le Rhône, à la source du Viaison, près du Sappey;

2° d'Étrembières, sur l'Arve, à Ville-la-Grand, sur le Foron;

3° de Machilly, sur le Foron, à Collongette et jusqu'au lac;

4° de Meillerie, sur le lac, au « poste le plus voisin » de Saint-Gingolph, si l'on admet le caractère conventionnel de la zone de Saint-Gingolph.

En conséquence, le Gouvernement suisse propose de « préciser » le tracé de la ligne douanière « définie par l'article 3 du Traité de Turin du 16 mars 1816 ». Il y a lieu d'examiner successivement la région limitrophe du canton du Valais et celle qui est limitrophe du canton de Genève.

A. — *Caractère et limite de la zone de Saint-Gingolph.*

Obs. suisses, p. 1207, et art. 2 *in fine* du Projet suisse. Les Observations suisses déclarent que « le Gouvernement du Valais obtint que le tracé de la ligne douanière dans la région de Saint-Gingolph fût exactement défini par le Manifeste de la Royale Chambre des Comptes de Sardaigne du 9 septembre 1829 ». Le projet suisse adopte purement et simplement ce tracé, puisqu'il écrit que la ligne douanière française « longera la rive sud du lac jusqu'au ruisseau de Locum et remontera le cours de ce ruisseau jusqu'à sa source pour rejoindre la frontière franco-suisse conformément à la définition contenue à l'article 2 du Manifeste de la Royale Chambre des Comptes de Sardaigne du 9 septembre 1829 ».

Mais il y a lieu de remarquer :

a) *Que le Gouvernement français conteste que la zone de Saint-Gingolph ait eu un caractère conventionnel.* Le Gouvernement français se réfère à cet égard aux indications qu'il a données au cours de la première phase de la procédure². Il persiste à penser que la zone de Saint-Gingolph a été une *création unilatérale*, pour les trois raisons suivantes :

¹ Le Gouvernement suisse dit à tort que la limite est fixée par le bord du lac entre Collongette et Meillerie. Collongette n'est pas sur le lac.

² Mémoire français, p. 18; Contre-Mémoire français, p. 43; Réplique française, p. 30; *Publications de la Cour*, pp. 516, 1378 et 1882-1883.

Voir aussi Mémoire suisse, p. 34; Contre-Mémoire suisse, pp. 14-15; Réplique suisse, pp. 62-63; *Publications de la Cour*, pp. 781, 1502 et 2118.

1° Le Protocole de Paris, du 3 novembre 1815, qui est à l'origine du Traité du 16 mars 1816, ne prévoyait la création d'une zone sarde que dans le voisinage du canton de Genève.

2° Le Traité du 16 mars 1816, signé par la République de Genève, ne l'a été par aucun représentant du Valais : or, la zone de Saint-Gingolph intéresse le Valais, et non la République de Genève.

3° Le Manifeste de la Royale Chambre des Comptes du 9 septembre 1829¹ a eu soin de préciser que la création de la zone de Saint-Gingolph était, de la part de Sa Majesté sarde, un acte unilatéral. Le préambule indique que la prétention du Valais a paru « n'être pas précisément fondée en droit et s'appuyer seulement sur une expression ambiguë » du Traité de 1816, et les articles 3 et 4 du Manifeste parlent de la « nouvelle zone » qui se trouve ainsi formée.

b) *Que si l'on admet le caractère conventionnel de la zone de Saint-Gingolph, il n'en résulte pas nécessairement qu'elle ait pour limite la ligne tracée par le Manifeste du 9 septembre 1829.* En effet, cette ligne a été déterminée par un acte unilatéral du Gouvernement sarde. L'article 3 du Traité de Turin du 16 mars 1816 parle d'une ligne qui court le long du lac jusqu'à Meillerie, « pour reprendre ensuite et continuer la frontière actuelle par le poste le plus voisin de Saint-Gingoulphe ». Si la zone de Saint-Gingolph a un caractère conventionnel, sa *limite conventionnelle* ne peut être déterminée que par une *ligne droite* réunissant les points indiqués par le Traité. Quant à savoir si cette ligne « est facile à garder », c'est là un point qui, en cas de rétablissement de la zone, serait du ressort exclusif du Gouvernement français, ce dernier étant seulement tenu de ne pas dépasser la limite conventionnelle.

* * *

Il est à remarquer que cette délimitation empruntée au Manifeste de 1829 est tout ce que le Projet suisse consacre à l'agglomération de Saint-Gingolph. La partie française de celle-ci avec les territoires français avoisinants seront placés hors douanes : les franchises douanières accordées aux produits de ces territoires seront purement et simplement celles qui seront accordées aux produits des territoires français avoisinant Genève. Selon le Projet suisse, la zone de Saint-Gingolph sera traitée exactement de la même manière que la zone de Gex et la zone de Saint-Julien.

¹ Mémoire français, annexe 9, pp. 101-102 ; *Publications de la Cour*, pp. 651 et 940-942.

Or, cela n'est pas raisonnable. Pour les territoires français avoisinant Genève, le problème de leurs rapports douaniers avec Genève est né de cette circonstance particulière qu'une ville comme Genève avait, auprès d'elle, une banlieue étrangère. Rien de semblable ne se rencontre du côté de Saint-Gingolph. Ici, on est en présence d'une agglomération coupée par la frontière et dont les deux parties, l'une française et l'autre suisse, entretiennent des relations particulièrement étroites. Pour faciliter ces relations, il faut un régime approprié, mais rien n'indique que ce régime doive être le même qu'entre Genève et la campagne française qui l'environne.

Le projet français a eu le souci de prévoir l'établissement de mesures appropriées à la situation spéciale de Saint-Gingolph¹. Le projet suisse ne prend aucunement en considération cette situation spéciale.

B. — *Limite conventionnelle de la zone sarde
dans le voisinage du canton de Genève.*

Obs. suisses, pp. 1206-1209. Le Gouvernement suisse estime nécessaire « de préciser la ligne définie par l'article 3 du Traité de Turin par des repères inéquivoques existant dans le terrain² »; c'est-à-dire : 1° de Collogny à la source du Viaison; 2° d'Étrembières à Ville-la-Grand; 3° de Machilly au lac. Puis il propose de « rectifier » la ligne des douanes précisées, d'Étrembières à Machilly.

a) *Précision de la ligne des douanes définie par l'article 3 du Traité de Turin.*

Là où la ligne des douanes « n'est pas fixée sur le terrain », il fut admis, au début du XIX^{me} siècle, que cette ligne « serait déterminée par une série de lignes droites, tracées entre les villages énumérés par le Traité³ ». Mais, considérant que, de 1816 à 1860, des contestations se sont élevées sur le point de savoir si des saisies de marchandises avaient eu lieu dans la zone ou en dehors de celle-ci, le Gouvernement suisse propose un nouveau tracé. Ce tracé est indiqué par une ligne jaune sur les cartes annexées aux Observations du Gouvernement suisse.

Quelle que soit l'utilité de semblables précisions, elles ne sauraient suffire à assurer l'exécution de l'article 435, alinéa 2, lorsque celui-ci a prescrit l'établissement du régime des territoires qu'il vise dans les conditions jugées opportunes par la France et la Suisse, ni celle du compromis chargeant la

¹ Observations françaises, pp. 716-717 et 723.

² Observations suisses, p. 1207.

³ Observations suisses, p. 1206.

Cour de régler ces questions en tenant compte des circonstances actuelles. Les préoccupations auxquelles elles répondent s'étaient fait jour de bonne heure, et les Observations suisses l'attestent en faisant allusion à des négociations entamées sur ce point entre la Sardaigne et la Suisse « à diverses reprises, notamment en 1828¹ ». Il n'y a donc pas là des dispositions qui correspondent spécialement aux circonstances actuelles. Ce n'est pas en vue de telles précisions que la procédure actuellement pendante devant la Cour a été ouverte.

Ces précisions constituent, d'autre part, un abandon, par le Conseil fédéral, de la position qu'il a prise dans sa note du 5 mai 1919. Celle-ci indique que, dans la pensée du Conseil fédéral, il ne s'agit pas « de modifier la structure douanière des zones ... mais uniquement de régler d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles les modalités des échanges entre les régions intéressées ». Préciser, rectifier la limite de la zone franche, en exclure Valleiry par exemple, ou y comprendre tel territoire qu'elle laissait en dehors d'elle, ce n'est pas régler les modalités des échanges, c'est bien modifier la structure douanière de la zone.

Quoi qu'il en soit, des précisions comportant des rectifications à la ligne décrite par le Traité du 16 mars 1816 sont ici proposées.

Dans la mesure où, de Collogny à Valleiry, vers le Châble, entre Hermance et Tougues, la ligne ainsi proposée englobe des portions de territoires français qui, selon le Traité de 1816, n'étaient pas comprises dans la zone franche, il est indispensable de relever que le Gouvernement suisse demande, par là, à la Cour d'excéder ses pouvoirs. Celle-ci, en effet, n'a pas reçu pouvoir de statuer sur le régime des territoires français qui n'étaient pas compris dans les zones franches visées par le compromis².

Il convient d'observer, d'autre part, que la proposition suisse est la meilleure démonstration du caractère *topographiquement et géographiquement* arbitraire de la petite zone sarde.

Il a déjà été dit que cette zone n'a pas eu pour objet de compléter la « cuvette de Genève », puisque sa limite méridionale n'atteint ni le Vuache ni le Mont-de-Sion, et que sa limite orientale coupe en deux le Salève, qu'elle déborde; l'article 3 du Traité de Turin n'a fait, en aucune façon, application de l'idée de limites naturelles³.

¹ Voir Observations suisses, p. 1207.

² Observations françaises, pp. 474-476.

³ Voir Mémoire suisse, p. 3, et Contre-Mémoire français, pp. 6-8; *Publications de la Cour*, pp. 744 et 1334-1337. Voir aussi Observations françaises, p. 707.

Quant à prétendre que la ligne des douanes établie à la limite de la zone sarde soit mieux fixée sur le terrain, ou plus facile à garder que la frontière politique, c'est là une affirmation très exagérée. On s'en rend compte en comparant le tracé suivi par cette dernière avec le tracé polygonal, tel qu'il résulte du Traité du 16 mars 1816, et même avec le tracé proposé aujourd'hui par le Gouvernement suisse.

En effet, si sur certains points la frontière politique n'est pas marquée par « des repères inéquivoques existant dans le terrain », elle se trouve très souvent délimitée par des rivières, des routes, des ruisseaux et des chemins. Elle l'est, comme l'indique l'article premier du Traité du 16 mars 1816 : par la rivière de la Laire, « de l'ancien territoire genevois, à l'ouest d'Aire-la-Ville », jusqu'au chemin « qui de la Perrière tend à Soral » ; par le chemin de la Perrière à Soral jusqu'à Soral ; par le ruisseau de l'Arande, du confin de la commune de Compesières, à l'est de Saint-Julien, jusqu'à la route d'Annecy à Carouge ; par la route d'Annecy à Carouge « jusqu'à l'embranchement du chemin qui mène directement à Collonge à 155 toises de Savoie avant d'arriver à la Croix de Roson », etc. Outre la rivière de la Laire¹, la frontière politique suit l'Arve et le Foron sur une petite partie de leur parcours ; outre la route d'Annecy à Carouge, elle suit partiellement la route de Collonges-sous-Salève à Veyrier et celle qui, venant de Puplinge, conduit à Juvigny et à la Renfile.

Au contraire, la délimitation de la zone sarde effectuée en 1816 est pleinement arbitraire, sauf le long du Viaison, d'une faible partie de l'Arve, et d'une partie plus importante du Foron.

C'est pour cela que le Gouvernement suisse propose de « préciser » le tracé de 1816. Mais il est assez embarrassé pour le faire. « Les repères dans le terrain » manquent de l'intersection du chemin du Châble à Beaumont avec l'affluent de l'Aire jusqu'au point « où le Viaison se rapproche le plus de la route de Verney à Chez-Fauraz », ainsi que de l'intersection du ruisseau de l'Hermance avec la route d'Aubonne à Collongette : force est au Gouvernement suisse de se contenter là de lignes droites. D'autre part, les obstacles à la contrebande sont si faibles — ils sont le plus souvent constitués par des ruisseaux insignifiants que l'on peut enjamber sans effort — que les douanes françaises se verraient dans l'obligation, pour mieux assurer la surveillance, de rétrograder beaucoup plus loin ; ce qui constituerait, *en fait*, une aggravation de la charge imposée à la France.

La limite proposée par le Gouvernement suisse ne fournirait donc pas « une ligne douanière certainement préférable à

¹ La Laire est une rivière assez importante pour la région.

la frontière politique entre le canton de Genève et la France », comme il se plaît à l'affirmer¹. La frontière politique constitue une ligne au moins aussi bonne²; elle est déterminée depuis 1816 d'une manière précise, même là où elle n'est pas marquée sur le terrain par des phénomènes naturels, et elle est certainement plus facile à garder en raison de la juxtaposition à la frontière des cordons douaniers français et suisse et de la coexistence, à cette frontière, des cordons français douanier et de police. L'attention du douanier français est attirée par les formalités accomplies, pour les marchandises passibles de droits, à quelques pas de lui, de l'autre côté de la frontière, et le gendarme français, chargé du contrôle des personnes, seconde utilement le douanier, chargé du contrôle des marchandises. Cela facilite le service et permet un contrôle douanier à la fois plus souple, moins vexatoire et plus efficace, que si les cordons douaniers sont écartés l'un de l'autre et le cordon de surveillance français dissocié³.

Est-il besoin d'ajouter d'ailleurs que la douane suisse s'est parfaitement accommodée d'exercer son propre contrôle à la ligne frontière? Bien plus, après s'être tenue en retrait, elle s'en est approchée de plus en plus⁴. Comment donc la douane française ne s'accommoderait-elle pas d'être maintenue sur la même ligne⁵?

b) *Rectification de la ligne des douanes en vue de l'exclusion de la région d'Annemasse et de la voie ferrée Annemasse-Évian.* Obs. suisses, pp. 1207 à 1209

Du pont d'Arve, à Étrembières, jusqu'à Machilly, le Gouvernement suisse propose de rectifier la ligne des douanes sardes, telle qu'elle a été « définie » par l'article 3 du Traité du 16 mars 1816, et « précisée » par des « repères inéquivoques existant dans le terrain », de manière à exclure de la zone sarde « reconstituée »: d'une part, la ville d'Annemasse et

¹ Observations suisses, p. 1208 *in fine*. L'administration des douanes françaises considère que la région située entre la crête du Salève, le Viaison et l'Arve, serait particulièrement propice à la contrebande. L'adoption comme limite, à partir du ruisseau de Collogny jusqu'à Valleiry, de la voie ferrée Bellegarde-Annemasse comporterait le même danger.

² « La limite intérieure de la zone sarde », ont dit les Observations du Gouvernement français (p. 707, note 5), « est topographiquement aussi arbitraire que la frontière politique. » Cette affirmation apparaît, à l'examen approfondi des tracés, en deçà de la vérité.

³ Voir Observations françaises, III^{me} Partie, chapitre II, pp. 688-702.

⁴ Voir Observations françaises, p. 517.

⁵ Pratiquement, la « précision » préconisée par le Gouvernement suisse pourrait avoir pour la France des inconvénients. L'article 3 du Traité du 16 mars 1816 dit qu'« aucun service ne pourra être fait sur le lac ». La France entend ce texte comme comportant une obligation pour la Suisse et pour la France. L'article 2 du Projet suisse dispose bien que la ligne des douanes françaises ne dépassera pas le bord du lac, mais il est muet quant à la douane suisse. D'autres objections de détail pourraient encore être formulées.

sa banlieue immédiate ; d'autre part, la voie ferrée Annemasse-Évian. Cette rectification a pour but, au dire du Gouvernement suisse, de tenir compte des « circonstances actuelles ».

1° *Exclusion de la ville d'Annemasse et de sa banlieue immédiate.*

Le Gouvernement suisse estime « que le passage de la ligne douanière dans la ville même d'Annemasse serait une source de difficultés et une gêne ». C'est l'évidence même. Mais il n'y a pas là une circonstance nouvelle : cet inconvénient est fort ancien, et le Gouvernement genevois n'en avait, jusqu'ici, pas fait état, puisqu'il a protesté contre l'établissement des bureaux de douane sardes « à l'entrée des villages du côté de Genève¹ ».

Il est donc légitime de chercher ailleurs le vrai motif qui a déterminé le Gouvernement fédéral à proposer l'exclusion d'Annemasse de la zone franche, motif que les Observations suisses s'abstiennent de donner.

Ce motif se trouve dans le magnifique essor industriel, commercial et touristique, qui s'est produit dans la région d'Annemasse, depuis la suppression du régime des zones, et dans l'opposition irréductible des milieux intéressés de cette région au rétablissement d'une situation qui aurait pour effet de les plonger à nouveau dans la servitude économique².

Mais cette raison vaut pour toute l'étendue de la zone sarde, où les mêmes possibilités existent.

En matière industrielle, ces possibilités se sont réalisées, dans la mesure où le permettait l'incertitude existant encore aujourd'hui au sujet du régime futur de la zone, par l'installation de l'atelier de vulcanisation Chapuis et de la fabrique de boissons gazeuses Magnenat à Saint-Julien, de la société des produits chimiques Cotelte et Foucher à Étrembières³. D'autre part, toutes les localités comprises dans la zone sont aptes à un certain développement du commerce de détail ; des grossistes existent même à Viry et Saint-Julien⁴. Enfin,

¹ Observations suisses, p. 1206.

² M. Paul Pictet, s'adressant à ses confédérés de langue allemande, a reconnu l'intérêt et le désir d'Annemasse de voir supprimer la zone franche. Après avoir eu la courtoisie de dire que la France ne connaissait rien à la question, il ajoutait : « Annemasse spricht und lässt für sich sprechen. Und Annemasse regt sich dabei nicht auf für Gründe, die einem empfindlichen und schmäählich verletzten Patriotismus entspringen. Unsere nächste Nachbarin glaubt, dass die Abschaffung der Zonen für sie eine Ursache zur Entwicklung und ein Grund zur Bereicherung wäre, denn viele schweizerische Handelshäuser, besonders Genferische, müssten dann, um fortbestehen zu können, nach Annemasse übersiedeln oder dort Filialen errichten. » *Publications des Comités suisses*, p. 1386.

³ Documents français, n° 173, p. 1155.

Observations françaises, p. 637.

sur les flancs du Salève, d'où l'on jouit d'un des plus beaux panoramas sur le lac et sur les Alpes, se trouvent des stations touristiques de plus en plus réputées. Or, *ce n'est pas seulement l'industrie qui est incompatible avec le régime des zones ; ce sont également le commerce et le tourisme* : la Cour voudra bien se reporter aux indications qui ont été présentées sur ce point dans les Observations du Gouvernement français¹.

Si donc l'essor industriel, commercial et touristique, qui s'est produit dans la région d'Annemasse depuis la suppression du régime des zones, conduit à exclure cette région des zones franches reconstituées, la même raison doit conduire à supprimer l'institution elle-même, car *c'est cette institution qui est incompatible « avec les circonstances actuelles »* : il n'y a pas là quelque chose de spécial à la région d'Annemasse.

Il faut ajouter que cette proposition d'exclure Annemasse de la zone implique que le Gouvernement suisse reconnaît comme étant sans valeur un argument souvent invoqué en faveur du recul du cordon douanier français. On a souvent dit — et le Gouvernement suisse l'affirme à nouveau dans ses Observations² — que ce recul était désirable afin de donner de l'air à Genève et pour que la ville ne rencontre pas trop près d'elle un cordon douanier étranger ; on a dit que ce besoin s'était accru au cours des temps parce que la ville s'était étendue davantage, spécialement sur la rive gauche du lac et dans la direction de Moillesullaz³. Or, c'est précisément là où la frontière est le plus près de la ville, là où la banlieue genevoise vient toucher à cette frontière, c'est à Moillesullaz que le Gouvernement suisse propose de placer le cordon douanier à la frontière française. Il reconnaît ainsi que là où les considérations ci-dessus rappelées se présentent avec le plus de force, elles ne doivent pas conduire, aujourd'hui, à faire reculer le cordon douanier français. L'argument de l'encercllement douanier est donc à écarter du débat.

Enfin, si légitime que soit la proposition de comprendre Annemasse dans le territoire douanier français, cette mesure,

¹ Observations françaises, pp. 645-647.

² Observations suisses, p. 1240. Sur ce point, voir *infra* pp. 1659-1661.

³ Ces idées se retrouvent plusieurs fois dans les *Publications des Comités suisses*. Par exemple page 1281, M. Cramer : « S'est-on suffisamment rendu compte à Berne que sur certains points cette banlieue tend à se développer de jour en jour, jusqu'à atteindre la frontière française, ce qui est déjà le cas dans la région de Chêne et Moillesullaz ? » Page 1302, la Chambre de commerce de Genève : « La ville s'étend, mange la campagne, et sa banlieue se rapproche beaucoup sur quelques points de la frontière politique, ainsi du côté d'Annemasse. » Page 1436, l'Association genevoise pour le maintien des zones : « Les zones sont une protection pour Genève, parce qu'elles lui évitent l'encercllement douanier. L'encercllement douanier, autour d'une ville comme Genève, qui touche déjà et dépasse même sur un point la frontière politique, est une gêne proportionnée à la fréquence des relations de voisinage et peut devenir une arme puissante entre les mains d'un adversaire qui voudrait s'en servir dans un but politique. »

si elle ne s'accompagne pas de la suppression de la zone franche, ferait naître de nouveaux inconvénients. Elle interposerait, en effet, le cordon douanier français entre Annemasse, d'une part, et les localités françaises toutes proches de Valard, Gaillard, Étrembières, Monnetier, Mornex d'autre part, de telle sorte que les relations commerciales entre ces diverses parties du territoire français seraient entravées.

2° *Exclusion de la voie ferrée Annemasse-Évian.*

La rectification proposée par le Gouvernement suisse a pour second objet de laisser en dehors de la zone franche « la voie ferrée Annemasse-Évian, qui, avec la délimitation de 1816, pénétrerait au contraire en zone et en sortirait tour à tour, traversant quatre ou cinq fois la ligne douanière ¹ ».

On rencontre ici, *pour la première fois*, un effort pour adapter le régime des zones aux « circonstances actuelles » ; *c'est d'ailleurs le seul* que tente le Gouvernement suisse, ainsi qu'il sera montré plus loin ². Mais la mesure proposée est loin d'être suffisante, car si les communications d'Annemasse avec Évian seraient ainsi facilitées, celles, au moins aussi importantes, d'Annemasse avec le centre de la France ne le seraient pas. La ligne *Annemasse-Évian* est bien hors zone, mais la voie ferrée *Annemasse-Bellegarde*, qui est, comme la ligne *Annemasse-Évian*, un tronçon de la ligne Paris-Le-Bouveret, et qui commande les communications des vallées de l'Arve et du Giffre vers Chamonix et Sixt, reste traversée par les zones non pas *une fois* comme le prétend le Gouvernement suisse ¹, mais *deux fois* : par la zone sarde, entre Étrembières et Valleiry, et par la zone de Gex, entre Longeray et Bellegarde. Pour supprimer l'inconvénient qu'indique le Gouvernement suisse, il faudrait donc supprimer la quasi-totalité de la zone sarde et l'extrémité méridionale de la zone de Gex ³.

Le Gouvernement suisse ne va pas jusque là. Il propose seulement d'atténuer l'inconvénient par « des mesures spéciales », afin « que le transit par la voie ferrée Bellegarde-Annemasse ne soit gêné par l'existence de la zone franche ». Cet inconvénient ne disparaîtrait pas, quoi qu'on fasse, et les industriels et commerçants établis au delà de la zone sarde, dans l'ancienne grande zone, auraient nécessairement à accomplir des formalités pour leurs marchandises en quatre endroits : à Étrembières, à l'entrée de la zone sarde ; à Valleiry, à la sortie de la zone sarde ; à Longeray, à l'entrée

¹ Observations suisses, p. 1209.

² Voir *infra*, II^{me} Partie, pp. 1678-1682.

³ Le raisonnement porte ici sur la zone de Gex telle que l'entend le projet suisse.

de la zone de Gex, et à Bellegarde, à la sortie de la zone de Gex¹.

Quant à l'offre du Gouvernement suisse de donner son assentiment « aux mesures spéciales » à prendre pour éviter que le transit par la voie ferrée Bellegarde-Annemasse ne soit pas gêné, elle ne constituerait, en aucune façon, une concession de sa part. Les bureaux de douane auprès desquels seraient accomplies les formalités de transit seraient situés en territoire assujéti; d'autre part, le régime des zones ne concerne que le trafic *entre les zones et la Suisse*; il ne confère à la Confédération aucun pouvoir d'immixtion dans le trafic *entre deux portions du territoire français assujéti*². La réglementation du transit sur la voie ferrée Bellegarde-Annemasse serait donc du ressort exclusif du Gouvernement français.

Le Gouvernement fédéral admet que l'existence du chemin de fer Bellegarde-Annemasse traversant l'ancienne zone sarde constitue une « circonstance actuelle » d'une importance capitale. Comme il a été rappelé dans la Réplique française³, c'est la voie de communication entre le reste de la France et Thonon, Évian, Chamonix, les vallées industrielles de l'Arve, du Giffre et de la Dranse, territoire de plus de 2.000 kilomètres carrés, offrant de grandes ressources à l'industrie hydro-électrique: la prospérité de ces régions est liée à la liberté et à la facilité des communications par l'ancienne zone sarde. La ligne d'Annecy à La Roche ne saurait, en raison de son profil trop accidenté, jouer le même rôle. L'ancienne zone sarde est ainsi une voie de communication, qu'aucun autre itinéraire ne saurait remplacer, entre deux parties du territoire français.

De ces faits, le Gouvernement fédéral ne tient pas un compte suffisant; ou plutôt, il en tient compte jusqu'à Étrembières, et il les néglige dans la suite. La solution hésitante qu'il préconise laisserait subsister les entraves à la circulation des personnes et des marchandises entre la Haute-Savoie et la France. Pour la prospérité de la Haute-Savoie, il faut que ces entraves soient éliminées, ce qui ne peut être que si toute cette région est comprise dans le territoire douanier français par la suppression de l'ancienne zone sarde.

¹ Voir les inconvénients qui résultaient, sous le régime des zones franches, des formalités à accomplir au passage du cordon douanier intérieur (Observations françaises, p. 651). Si les petites zones étaient rétablies, non seulement leurs habitants seraient astreints à des formalités, mais il en serait de même pour ceux des régions situées au delà d'Annemasse, pour leurs rapports avec Bellegarde et le reste de la France.

² Ni dans le trafic *entre les zones et le territoire assujéti*. Voir paragraphe suivant.

³ Réplique française, pp. 93-94. *Publications de la Cour*, pp. 1960-1961.

3. — RÉGLEMENTATION DU CONTRÔLE DE LA DOUANE FRANÇAISE POUR ÉVITER LA CONSTITUTION, DANS LES ZONES FRANCHES, DE DÉPÔTS DESTINÉS A LA CONTREBANDE ET POUR FACILITER LE TRAFIC ENTRE LES ZONES ET L'INTÉRIEUR DE LA FRANCE.

Obs. suisses, Dans ce troisième paragraphe, les Observations suisses p. 1209, et art. préconisent : 1° 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 ; 2° l'ouverture de bureaux de douane français dans les gares de chemins de fer des zones ; et 3° l'installation d'un bureau de douane français à Genève même, à la gare de Cornavin.

3 du Projet suisse.

Il convient de reprendre ces divers points, auxquels on ajoutera une remarque touchant l'exonération proposée « de tous droits de douane et taxes quelconques » pour les importations de Suisse dans les zones franches et les importations des zones franches en Suisse.

A. — *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.*

Les Observations suisses exposent que le Traité de Paris du 20 novembre 1815, à la différence de l'article 3 du Traité de Turin, ne contient aucune réserve au sujet du droit, pour la France, de prendre des mesures « contre les dépôts et le stationnement des marchandises », en vue d'empêcher la contrebande. Elles indiquent que le Projet du Conseil fédéral (article 3) autorise le Gouvernement français à prendre dans la zone de Gex les mêmes mesures que dans la zone sarde.

On remarquera, à cet égard :

1° Que, dans le Projet suisse, il n'est plus question de l'engagement expressément pris par le Gouvernement de Genève dans l'article 3 du Traité de Turin de prendre « les précautions nécessaires pour que la contrebande ne puisse être favorisée par les habitants du canton ». Si le Projet suisse devait être retenu, on verrait donc disparaître une garantie promise en 1816 par le Gouvernement genevois. La Cour appréciera si le but de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles et de la procédure subséquente est d'alléger les charges découlant pour Genève et la Suisse des traités de 1815 et 1816, tout en leur assurant les avantages de ceux-ci.

2° Que, si le Traité de Paris n'autorise pas le Gouvernement français à prendre des mesures contre la contrebande,

il ne les interdit pas non plus : le Traité se borne à ordonner le recul de « la ligne française des douanes ».

Ayant ainsi reculé la ligne de ses douanes, le Gouvernement français restait libre de prendre dans le Pays de Gex les mesures qu'il jugeait convenables contre la contrebande : c'était le droit commun de la souveraineté territoriale que n'avait limité, à cet égard, aucune disposition conventionnelle. Rien ne lui interdisait d'établir, à l'intérieur de la zone, des agents des douanes et de leur confier certaines attributions. En fait, des commissaires et vérificateurs y ont été établis par les arrêtés des 13 octobre 1828, 25 juillet 1860 et 31 mai 1863, et leur activité n'a jamais donné lieu à aucune protestation de la part du Gouvernement suisse¹.

La reconnaissance *explicite* du droit pour la douane française de prendre dans le Pays de Gex « les mêmes mesures administratives que le Traité de Turin l'autorise à ordonner dans la zone sarde » ne peut donc être considérée comme une concession du Gouvernement suisse à la France et, par suite, comme une « adaptation du régime des zones franches aux circonstances actuelles ».

B. — *Ouverture de bureaux de douane français dans les gares de chemins de fer des zones.*

Il en est de même de la disposition en vertu de laquelle la douane française aurait « la faculté d'ouvrir dans les gares de chemins de fer des bureaux de douane afin de faciliter le trafic² ». En cas de rétablissement des zones franches, cette faculté appartiendrait à la France en vertu de sa souveraineté territoriale, tant qu'elle n'aurait pas assumé une obligation contraire³.

¹ Observations françaises, p. 692, note 2.

L'article 3 du Projet suisse est trop restrictif, lorsqu'il stipule que « la douane française ne pourra exercer que le contrôle nécessaire en vue d'empêcher la constitution de dépôts destinés à la contrebande ». Tout contrôle dans les zones franches était licite, du moment qu'il n'entravait pas la pénétration en zone des marchandises venant de la frontière suisse ; notamment, les douanes pouvaient « exercer » les établissements industriels désireux d'introduire leurs produits en franchise en France. On sait que l'*exercice* consiste dans la surveillance permanente et aux frais des industriels des usines ou manufactures produisant des articles soumis à des droits ; il a pour but d'éviter toute fuite de matière imposable.

² Article 3 du Projet suisse.

³ Jusqu'ici une telle obligation contraire n'a pas été assumée. C'est à tort que les Observations suisses, page 1210, énoncent que « le projet du Conseil fédéral prévoit, en dérogation aux anciens traités, que des bureaux de douane pourront être installés dans les gares de chemins de fer des zones franches ». En réalité, les anciens traités n'interdisent pas l'installation de semblables bureaux : il ne peut donc être question ici d'une dérogation aux anciens traités.

L'activité des bureaux de douane dans les gares s'appliquerait aux marchandises *expédiées de zone en France*, et non à celles *pénétrant de Suisse en zone*. Cette activité serait en tous points comparable à celle qu'ont exercée de 1828 à 1923 les commissaires et vérificateurs des douanes. Elle serait même plus limitée que celle de ces derniers, qui ne se bornaient pas à remplir leurs fonctions dans les lieux où ils étaient stationnés, mais parcouraient la région, à l'instar des agents des contributions indirectes, chargés du contrôle de la circulation des boissons.

Ainsi, ce que propose le Gouvernement suisse ne constituerait, en aucune façon, un allègement de la charge, résultant pour la France, de l'institution d'une zone franche. Donc, ici encore, on n'est pas en présence d'une concession du Gouvernement suisse, et, par suite, la faculté reconnue à la France d'ouvrir des bureaux de douane français dans les gares françaises des zones ne peut constituer une « adaptation du régime des zones aux circonstances actuelles ».

Aussi bien le Gouvernement suisse a-t-il une autre raison de proposer cette mesure ; en réalité, il cherche, en « autorisant » l'ouverture de bureaux de douane français dans les gares françaises des zones, à faire plus facilement accepter par le Gouvernement français et ordonner par la Cour l'établissement d'un bureau de douane français à la gare suisse de Genève-Cornavin.

C. — *Installation d'un bureau de douane français à Genève-Cornavin.*

La proposition du Gouvernement fédéral est ici introduite d'une manière qui ne peut manquer de frapper la Cour.

Dans ses Observations, le Gouvernement suisse a indiqué, en présentant cela comme une concession, une faveur offerte à la France, dont celle-ci usera « pour autant que la France jugera de telles mesures nécessaires », qu'il consentait à l'établissement de bureaux de douane français dans les gares françaises des zones franches. Il ajoute aussitôt : « Le Conseil fédéral, par ailleurs, verrait volontiers que, pour des motifs analogues, des bureaux de douane français s'ouvrirent sur son propre territoire, à la gare de Genève-Cornavin¹. » Aucune autre explication n'est donnée.

Le lecteur non prévenu est tout naturellement porté à interpréter cette phrase en ce sens que : 1° une *faculté* serait ainsi ouverte à la France d'ouvrir un bureau de douane français à la gare suisse de Genève-Cornavin, faculté dont la France userait pour autant qu'elle jugerait une telle mesure

¹ Observations suisses, p. 1210.

nécessaire ; 2° ce serait là une concession faite aux intérêts de la France par la Suisse.

Mais quand le lecteur se reporte à l'article 3 du Projet suisse, il constate, non sans quelque surprise, car il n'en a reçu aucune explication, que ce qui, dans les Observations, était une *faculté* ouverte à la France, devient une *disposition impérative* s'imposant à elle : « Des bureaux de douane français seront installés au même effet dans la gare de Genève-Cornavin. » L'ouverture de ces bureaux n'est plus une chose que le Conseil fédéral « verrait volontiers », mais qui resterait au gré de la France ; ces bureaux « seront installés », ce qui constitue une obligation nouvelle à la charge de la France.

En présence de cette contradiction entre le texte du Projet suisse et l'explication qu'en donnent les Observations suisses, le lecteur est amené à se demander si cette installation d'un bureau de douane français à Genève-Cornavin serait bien, comme il a pu le penser tout d'abord, une concession faite par la Suisse aux intérêts de la France, ou si elle n'est pas, plutôt, dictée par la seule considération des intérêts suisses.

Les *Publications des Comités suisses en faveur du maintien des zones franches* fournissent la réponse. L'article 36 de la Convention du 7 août 1921 avait prévu l'installation, à la gare de Genève-Cornavin, d'un service de douanes français pour la visite des voyageurs et de leurs bagages¹. On sait que les Comités suisses n'ont pas ménagé leurs critiques à cette Convention. Le but de leur propagande étant de la faire rejeter par le peuple suisse, ils n'étaient pas enclins à exagérer les avantages que la Suisse et Genève pouvaient trouver à cette Convention. Ils ont néanmoins reconnu que cet article 36 en constituait un².

La disposition impérative de l'article 3 du Projet suisse s'explique donc clairement. Malgré l'illusion que pourraient faire naître les Observations, c'est dans l'intérêt de la Suisse qu'elle a été introduite dans ce projet.

¹ Mémoire français, annexe 54, pp. 168-169 ; *Publications de la Ccur*, pp. 709 et 1090.

² Naturellement, ils n'y insistent pas. Néanmoins, M. Lucien Cramer dit : « ... L'installation à la gare de Cornavin d'un service de douane français pour la visite des voyageurs et de leurs bagages transportés par les trains express à destination ou en provenance de France, telles sont les *quelques glanures* que la France veut bien consentir à nous laisser... » Et le Comité genevois pour le maintien des zones : « Et, enfin, il y a l'installation à la gare de Cornavin d'un service de douanes français pour les voyageurs et leurs colis... Vraiment, faut-il la « capitulation des zones » pour que la France accorde à Genève *cette facilité* qui aurait dû aller de soi, depuis longtemps déjà, et en tous cas depuis que Genève est le siège de la Société des Nations ? » *Publications des Comités suisses*, pp. 1284 et 1344, note 1.

* * *

Cependant, on peut éprouver un étonnement : la Confédération ne veut pas que les douanes françaises se trouvent placées à la frontière, *en territoire français*, mais elle admet qu'elles fonctionnent, *à l'intérieur de la Suisse*, à la gare de Genève-Cornavin. N'y a-t-il pas là une contradiction ?

En réalité, le Gouvernement suisse reconnaît là l'utilité de juxtaposer les cordons douaniers. Il estime, comme les Puissances signataires de la Convention internationale pour la simplification des formalités douanières, signée à Genève le 3 novembre 1923, que « l'établissement de bureaux de douane de pays limitrophes en un même endroit, et, si la chose est réalisable, dans le même bâtiment », doit être généralisé¹. Mais alors, pourquoi faire une différence entre les routes et les chemins de fer ? La circulation sur les premières ne tend-elle pas à devenir aussi active que sur les seconds ? N'y a-t-il pas un motif plus sérieux de juxtaposer les cordons douaniers sur les nombreuses routes qui s'étalent en éventail autour de Genève qu'à la gare de Genève-Cornavin, étant donné que les premières servent à satisfaire des besoins quotidiens, tandis que la création d'un bureau de douanes à la gare de Genève-Cornavin intéresse très peu les relations locales et à peu près exclusivement les relations plus lointaines, avec l'intérieur de la France ? En somme, la Suisse vient par là de reconnaître l'*incompatibilité du régime des zones*, lequel éloigne les cordons douaniers, *avec la circonstance actuelle de « la rapidité et l'intensité croissantes de la circulation »*². Là où cela l'intéresse, elle réclame la juxtaposition des cordons douaniers : le Gouvernement français fait de cette juxtaposition la base du système qu'il préconise.

On a rappelé plus haut que la Convention du 7 août 1921 prévoyait, à l'article 36, l'installation à cette gare d'un service de douane français « pour la visite des voyageurs et de leurs bagages ou colis personnels, transportés par les trains express³ ». Une mesure de même nature aurait pu être étudiée lors des négociations de Berne du mois de décembre dernier. Mais l'heure des négociations est passée, et la Cour est liée par le compromis qui limite territorialement sa compétence. La Cour doit déterminer le régime des territoires français ayant constitué les zones franches dans leurs rapports douaniers avec les territoires suisses avoisinants. Elle n'a pas à régler les rapports douaniers entre la Suisse et le reste

¹ Observations françaises, p. 689.

² Voir Observations françaises, III^{me} Partie, chapitre II, pp. 688-702.

³ Mémoire français, annexe 54, pp. 168-169; *Publications de la Cour*, pp. 709 et 1090.

de la France. Or, ce sont ces derniers rapports, et non les premiers, que peut intéresser la création d'un bureau de douanes français à Genève-Cornavin. Cette création sortirait donc de la compétence de la Cour.

* * *

La proposition du Gouvernement suisse n'en est pas moins intéressante à retenir, non seulement comme démonstration de l'utilité de juxtaposer les cordons douaniers, mais encore pour vérifier que le problème de l'aménagement des rapports économiques entre Genève et la France n'est plus limité aux régions avoisinantes. La création d'un service de douane français à la gare de Genève-Cornavin intéresse les *relations lointaines* de la ville, ses relations avec l'intérieur de la France. Le développement des voies de communication a accru celles-ci, tandis que diminuait considérablement pour Genève l'importance économique des zones.

D. — *Application de l'exonération aux droits de douane
« et taxes quelconques ».*

Sur un autre point encore, les Observations et le Projet suisses méconnaissent les limites que le compromis apporte à la compétence de la Cour; ils proposent que l'exonération résultant du recul du cordon douanier français s'applique non seulement aux droits de douane, mais aussi « aux taxes quelconques », pour les importations de Suisse dans les zones franches¹.

Le Gouvernement français admet volontiers qu'il puisse y avoir intérêt à régler certaines *questions fiscales*, à côté des *questions douanières*, en vue de faciliter les rapports entre le canton de Genève et les territoires français compris dans les petites zones. Il était prêt, à Berne, à donner cette extension à la négociation. Mais la Cour n'a pas à le faire. Elle est chargée uniquement de procéder à un règlement douanier: le régime fiscal ne rentre pas dans sa compétence². Donc, à supposer

¹ Article 3, alinéa 2, du Projet suisse: « Les importations de Suisse dans les zones franches seront exemptes de tous droits de douane et taxes quelconques. » Les articles 4 et 5 prévoient aussi la « franchise de tous droits de douane et taxes quelconques » à l'importation en Suisse des produits des zones franches.

² Observations françaises, pp. 475-477.

En conséquence, il n'y a pas lieu de montrer ce qu'aurait d'excessif la solution proposée par le Gouvernement suisse. On se bornera à indiquer que si elle était admise, le Gouvernement français serait tenu de ne pas taxer l'alcool, le tabac, les cartes à jouer, etc., importés de Suisse: buveurs, fumeurs et joueurs établis dans les zones seraient exonérés d'impôt. Est-il admissible qu'en ces matières intéressant l'ordre public et l'ordre moral du pays, la liberté d'action de la France soit ainsi restreinte ?

que la Cour rétablisse les zones franches en ordonnant le recul du cordon douanier français, le Gouvernement français conserverait le droit d'appliquer intégralement sa législation fiscale dans les zones, comme le Gouvernement suisse applique la sienne sur son propre territoire; le Gouvernement français pourrait établir un cordon de surveillance fiscale à la frontière, ce que fait d'ailleurs le Gouvernement genevois¹; étant donné l'importance des taxes à recouvrer, il serait même dans la nécessité absolue de le faire².

4. — MESURES DESTINÉES A PERMETTRE L'ÉCOULEMENT EN SUISSE, EN FRANCHISE DE DROITS, DE LA PRODUCTION DES ZONES.

Obs. suisses, pp. 1210-1212, art. 4 à 9, et §§ I et II de l'annexe du Projet suisse. Le Gouvernement suisse aborde ici l'examen de la question de la perméabilité du cordon suisse à la production des zones. Il propose de donner aux zones franches « des garanties qui ne leur ont pas été données et qu'il n'était pas nécessaire de leur donner il y a un siècle³ » pour l'écoulement de leurs produits à Genève.

On recherchera à cet égard: 1° si le Gouvernement suisse propose sur ce point une solution en harmonie avec les « circonstances actuelles »; 2° s'il offre d'assurer aux zones la *réciprocité intégrale*, pour compenser la perte du marché français qu'entraînerait pour elles le recul du cordon douanier français.

Puis on étudiera la « commission franco-suisse permanente », dont le Projet suisse préconise l'institution.

A. — *L'ouverture, plus large que par le passé, du marché suisse à la production des zones, et les « circonstances actuelles ».*

Les Observations suisses indiquent qu'il est nécessaire d'assurer aux zones « une réciprocité des avantages économiques découlant pour la Suisse du recul du cordon douanier autour de Genève⁴ ». Cette nécessité résulterait de ce que, par suite du développement des moyens de transport, Genève n'a plus le même intérêt qu'auparavant à se ravitailler dans les zones, tandis que les zones auraient toujours le même intérêt à vendre leurs denrées à Genève. Ouvrir, dans une mesure plus large que par le passé, le marché suisse à la production des zones, ce serait donc « adapter le régime des zones aux circonstances actuelles ». Telle est la thèse du Gouvernement suisse.

On est ici en présence d'un effort pour tenir compte des « circonstances actuelles ». Mais il y a lieu de remarquer :

¹ Observations françaises, pp. 693-695.

² Observations françaises, pp. 700-702.

³ Observations suisses, p. 1211.

⁴ Observations suisses, p. 1210.

1° que la nécessité d'assurer aux zones « la réciprocité des avantages économiques » a existé du jour de l'établissement du cordon douanier suisse à la frontière en 1849-1851, et non en raison de faits ultérieurs ;

2° que les « circonstances actuelles » consistent essentiellement, du point de vue des échanges, dans le double fait que *le marché genevois est devenu un marché accessoire pour les zones et que le marché zonien est devenu un marché accessoire pour Genève ;*

3° que la proposition suisse tend, en fait, à provoquer dans les zones un *bouleversement économique*, par suite du renversement des relations d'échanges.

* * *

Ce n'est pas le « développement des moyens de transport » qui a fait naître la nécessité d'assurer aux zones « la réciprocité des avantages économiques » ; c'est l'établissement de la douane fédérale, lequel a substitué, sur le canton de Genève, un système protecteur au régime de libre échange qui existait, en fait, depuis 1815-1816. La preuve en est que, de 1851 à 1906, sont intervenus, pour régler l'introduction des marchandises zoniennes en Suisse, de nombreux accords, dont la nécessité n'existait pas auparavant¹. Et il y a lieu de rappeler à cet égard, comme l'ont exposé les Observations du Gouvernement français², que la Suisse n'a jamais admis que les échanges entre les zones et Genève se fissent sur un pied de réciprocité.

Ce que le Gouvernement suisse propose aujourd'hui, *c'est de réparer l'injustice passée*, et le Gouvernement français est heureux de constater qu'il la reconnaît. Son offre de mettre les zones franches, vis-à-vis de la Suisse, « au bénéfice d'un régime de franchises *à la fois stable et libéral* » constitue, en somme, la satisfaction de la demande formulée par la France dès 1851-1853 et qu'il avait toujours repoussée. Les Observations françaises ont indiqué que, lors de la réforme douanière fédérale, le Gouvernement français n'a pas voulu remettre en cause l'unification économique, réalisée à grand-peine par la Confédération : plus conciliant que ne l'est aujourd'hui le Gouvernement suisse, il s'est borné à demander que les produits du Pays de Gex fussent admis dans les cantons de Genève et de Vaud aux mêmes conditions qu'en 1815, « au moins pour les quantités que ces cantons sont dans l'usage de recevoir pour leur consommation et qui pourraient être discutées et fixées d'un commun accord entre les deux Gouvernements³ ». La formule actuelle du

¹ Observations françaises, p. 518.

² Observations françaises, II^{me} Partie, chapitre I^{er}, Section II, pp. 518-594.

³ Observations françaises, pp. 529-533.

Gouvernement suisse est assez semblable, puisque celui-ci propose d'exonérer du paiement de « tous droits et taxes quelconques » à l'importation en Suisse « toute la production des zones qui ne sera ni consommée sur place, ni exportée ailleurs qu'en Suisse »¹. Le Gouvernement suisse tend ainsi à « adapter le régime des zones » aux circonstances de 1849-1851. Mais il oublie qu'il ne s'agit plus de cela aujourd'hui, et que le compromis invite la Cour à tenir compte, non des circonstances ayant existé au lendemain de la réforme douanière fédérale, mais des « circonstances actuelles ».

* * *

En effet, les « circonstances actuelles » ne consistent pas seulement, comme le prétend le Gouvernement suisse, dans le fait que Genève n'a plus le même intérêt qu'auparavant à se ravitailler dans les zones, tandis que les zones auraient toujours le même intérêt à vendre leurs denrées à Genève : ce n'est là, tout au plus, qu'un élément secondaire. Les « circonstances actuelles » consistent essentiellement, du point de vue des échanges, dans le double fait que le marché genevois est pour les zones un marché accessoire et que le marché zonien est pour Genève un marché accessoire². De 1815 à 1849, les zones et le canton de Genève ont formé des régions placées dans une *position égale* les unes par rapport à l'autre et *se servant réciproquement de débouché principal*. En demandant au Gouvernement suisse en 1851-1853 de rendre son cordon douanier perméable à la production des zones, le Gouvernement français ne faisait que tenir compte des circonstances de l'époque ; en demandant aujourd'hui à la Cour la suppression de toute entrave entre les zones et le marché français, qui est leur marché principal, il se conforme aux « circonstances actuelles » ; il est logique avec lui-même : ce sont les circonstances qui ne sont plus les mêmes, et c'est pourquoi il faut des solutions différentes.

Un certain nombre de changements se sont en effet produits de 1849 à 1919. Ils ont été indiqués en détail par les Observations du Gouvernement français³. Il suffit de les rappeler ici : 1° Par suite de la réforme douanière fédérale, la douane de Versoix a disparu, ainsi que les droits de transit cantonaux. 2° A la suite de cette réforme, le Gouvernement français a été amené à ouvrir, dans son cordon douanier intérieur, des brèches de plus en plus larges au profit des produits des zones. 3° Des modes de communication plus rapides ont été introduits, réalisant « une *révolution radicale*

¹ Observations suisses, p. 1211.

² Observations françaises, III^{me} Partie, chapitre I^{er}, pp. 633-688.

³ Observations françaises, II^{me} Partie, pp. 512-628.

dans les transports¹ ». Ces divers changements ont eu pour effet de *disloquer la petite unité économique constituée en 1816*², de rattacher l'économie des zones au marché français et l'économie genevoise au marché suisse. Par conséquent, pour se conformer aux « circonstances actuelles », il convient de supprimer la barrière douanière entre les zones et la France, comme elle l'a été en 1849 entre Genève et la Suisse, et non de faciliter principalement les échanges entre les zones et Genève : cela conduit à la suppression des zones franches, et non au maintien de celles-ci avec ouverture, plus grande que par le passé, du cordon douanier suisse.

Les effets du changement des circonstances se sont produits pour les zones comme pour Genève. Mais la Suisse prétend que si Genève demeure « le marché naturel et, pour ainsi dire, nécessaire des produits agricoles des petites zones franches », l'intérêt de Genève à se ravitailler dans les zones, « sans avoir disparu, n'est cependant plus le même qu'en 1815 »³.

Il ne paraît pas utile d'entrer dans l'examen du point de savoir qui, des zones ou du canton de Genève, a le plus d'intérêt au maintien de courants d'échanges qui, pour n'être qu'accessoires, n'en sont pas moins plus importants que sur d'autres frontières. Mais le Gouvernement français ne saurait cacher l'étonnement que lui cause l'assertion du Gouvernement suisse. Celui-ci a déclaré, à maintes reprises, au cours de la première phase de la procédure judiciaire, que Genève avait besoin des zones pour son ravitaillement ; il s'est plu à rappeler les dangers qu'avaient fait courir, à l'indépendance de la ville, les divers « blocus » dirigés contre elle au cours de son histoire difficile⁴ ; et il déclare aujourd'hui que les agriculteurs des zones ont besoin de vendre leurs produits, mais que les Genevois n'ont plus le même besoin qu'en 1815 de les leur acheter⁵.

D'autre part, si les zones se sont moins rapidement intégrées dans l'économie française que Genève dans l'économie suisse, la cause en est à la présence entre elles et le reste de la France du cordon douanier intérieur que rendait nécessaire l'absence du cordon douanier à la frontière, alors que,

¹ Observations françaises, p. 618.

² Observations françaises, Conclusion, à la page 709.

³ Observations suisses, p. 1211.

⁴ Voir notamment Mémoire suisse, p. 25 ; *Publications de la Cour*, pp. 770-771.

⁵ Les Observations suisses paraissent assez embarrassées. Elles n'affirment pas nettement que Genève n'a plus besoin des zones pour son ravitaillement, ce qui rendrait caduc un argument invoqué souvent à l'appui de leur création et de leur maintien, mais elles déclarent que les facilités douanières accordées aux agriculteurs zoniens sont une concession du Gouvernement suisse.

depuis 1849, tout cordon douanier intérieur a disparu entre Genève et le reste de la Confédération.

* * *

En proposant aujourd'hui la mesure que commandaient les circonstances de 1849-1851, le Gouvernement suisse préconise, en somme, un brusque renversement des relations d'échanges. Les zones n'ont plus leur marché principal à Genève; elles l'ont en France: c'est à Genève qu'elles devraient l'avoir à nouveau, si le Projet suisse était adopté. Il en résulterait pour elles une nouvelle crise, après celles de 1849-1853 et de 1893-1895, crise qui risquerait d'être beaucoup plus funeste¹. On a peine à croire que le Gouvernement suisse ait mesuré toute la portée de la mesure qu'il préconise et tous les maux qu'entraînerait un tel *bouleversement économique*.

Sans doute, il n'est pas théoriquement impossible de concevoir, pour y remédier, l'ouverture du cordon douanier intérieur français. Mais le Gouvernement français a montré quelle serait, dans cette hypothèse, la difficulté de sa tâche: formalités compliquées, réclamations des industriels et des commerçants de l'intérieur de la France; risques de fraudes². De plus, en raison de la rigidité inévitable des règlements douaniers, il existerait toujours une limitation aux exportations des zones, malgré la libéralité dont pourrait faire preuve le Gouvernement français: ces exportations se heurteraient dans tous les sens à une barrière douanière.

Or, à ce régime que la raison et la pratique suivie de 1851 à 1923 condamnent, les zones seules devraient être soumises selon le Projet suisse: le canton de Genève, lui, continuerait de communiquer librement avec son marché principal — le marché suisse —, car il n'est pas question, dans le Projet suisse, de réaliser « Genève port-franc »³: il ne doit pas y avoir de cordon suisse intérieur à Versoix. De cela, il n'est pas question, car le Gouvernement suisse connaît bien les inconvénients d'un tel système, que la Chambre de commerce de Genève énonçait, le 7 novembre 1877, en ces termes:

« Dans le cours de cette discussion, 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 douane. Nous les renvoyons au règlement des douanes françaises à l'égard des zones

¹ Observations françaises, p. 647.

² Observations françaises, pp. 647-654.

³ Observations françaises, Conclusion, pp. 710-713.

neutralisées, dont nous donnons ci-après le texte pris à des sources officielles. Le canton de Genève rencontrerait, dans ses rapports d'affaires commerciales et industrielles avec ses confédérés, les mêmes difficultés, qui viendraient 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 françaises¹. »

B. — *Mesure dans laquelle le projet suisse accorde la réciprocité aux zones.*

Le Gouvernement suisse propose-t-il, tout au moins, comme contre-partie du recul du cordon douanier français, de rendre son cordon douanier inexistant pour les zones, sauf les formalités à accomplir ? Accorde-t-il aux zones la *réciprocité intégrale, présente et future* ? Si les zones franches étaient rétablies, elles seraient séparées du marché français par un cordon intérieur. La Confédération recevrait-elle alors en franchise toutes leurs exportations ?

I. — *Production présente des zones.*

La formule suisse est très large à première vue, puisqu'elle tend à admettre en franchise en Suisse « toute la production des zones qui ne sera ni consommée sur place, ni exportée ailleurs qu'en Suisse ».

En réalité, cette formule et les énumérations que donnent les articles 4 à 6 du Projet suisse ne couvrent pas toute l'activité économique des zones.

Tout d'abord, il faut remarquer qu'aucune facilité n'est stipulée pour les commerçants, grossistes ou détaillants. *Ceux-ci se trouvent livrés à la concurrence genevoise, sans aucune contre-partie.* Les grossistes pourront peut-être participer aux contingents alloués pour les « produits naturels » (article 4) et « fabriqués ou manufacturés » (article 5) ; mais ils ne bénéficieront d'aucune facilité pour l'introduction en Suisse de produits non originaires des zones, de produits français par exemple. Or, il ne faut pas perdre de vue que le commerce d'une région exerce principalement son activité sur des articles qu'il fait venir du dehors. Quant aux détaillants, ils sont complètement oubliés, puisque aucune facilité n'est prévue pour les Genevois effectuant des achats dans les zones.

D'autre part, l'article 4 du Projet suisse, relatif aux « produits naturels originaires des zones franches » qui sont admis en franchise, contient une énumération, et cette énumération

¹ Observations françaises, p. 711.

est *limitative*. Les « produits naturels » non énumérés seront soumis aux droits ordinaires.

On voit, par exemple, que, pour « les animaux des espèces chevaline, bovine, ovine, caprine et porcine », il est exigé qu'ils soient « nés et élevés » dans les zones franches. Cette disposition restrictive interdit aux zoniens de se livrer à l'engrais des bestiaux tirés du dehors.

De même, il n'est rien spécifié ni pour le lait, ni pour la viande du bétail abattu. Ne faut-il pas en conclure que le Projet suisse entend leur refuser toute franchise¹ ?

Enfin, l'article 6 du Projet suisse refuse la franchise aux « produits faisant l'objet d'un monopole d'État en Suisse ou en France² », et le trafic de perfectionnement et de réparations est totalement oublié.

Or, ces restrictions n'existeront pas pour la Suisse. Le commerce genevois pourra introduire dans les zones des produits de tous pays, non seulement des produits genevois, mais des produits suisses ou français, et même du monde entier. Toutes les productions suisses, naturelles ou fabriquées, entreront en franchise. Les agriculteurs du canton de Genève pourront se livrer à l'engrais des bestiaux, tirés du dehors, en vue de l'approvisionnement des zones ; ses bouchers y introduiront la viande en franchise ; et ses artisans pourront « réparer » ou « perfectionner » les objets que leur apporteront les habitants des zones. Aucune restriction n'est énoncée touchant la franchise d'importation en France des produits monopolisés en Suisse.

En somme, malgré les efforts du Gouvernement suisse pour assurer aux zones un régime équitable, c'est l'infériorité ancienne qui réapparaîtrait. Pour compenser la perte du marché français, le marché suisse ne leur serait que *partiellement* ouvert. Et, sur le marché local, les zones ne seraient plus protégées contre la concurrence genevoise. Ce manque de protection n'avait pas trop d'inconvénients de 1816 à 1849, parce que si les zones étaient concurrencées par Genève sur le marché zonien, elles concurrençaient à leur tour Genève sur le marché genevois. Mais, si le Projet suisse était admis, elles subiraient la concurrence *intégrale* de Genève, tandis qu'elles ne pourraient

¹ Si le Projet suisse devait être retenu, il serait bon de préciser les produits qui, au sens de l'article 4, doivent être considérés comme naturels, et, notamment, si les fromages, le beurre, le vin, l'eau-de-vie, etc., rentrent dans cette catégorie.

² Le Projet suisse tranche ici, de façon trop sommaire, une question complexe. En effet, on ne voit pas pour quelle raison la franchise serait, en Suisse, refusée aux produits *monopolisés en France*. Si, d'autre part, on comprend mieux ce refus pour les produits *monopolisés en Suisse*, ce peut être la source d'abus : il suffirait à la Suisse d'établir, par voie de législation intérieure, le monopole des céréales, des boissons, etc., pour réduire d'autant les franchises accordées aux produits des zones.

que *partiellement* concurrencer à Genève les producteurs et commerçants du canton¹.

Le Gouvernement suisse dira peut-être, pour sa décharge, qu'il ne peut accorder la franchise aux produits non originaires des zones, mais vendus par les commerçants de celles-ci, et aux animaux qui n'y sont pas nés, à cause des fraudes qui se produiraient. Le Gouvernement français comprend bien cette difficulté, puisque c'est celle à laquelle il s'est heurté lui-même chaque fois qu'il a voulu assurer le développement économique des zones par l'ouverture du cordon douanier intérieur. C'est pour cela qu'il demande la suppression du régime ancien. En réclamant le maintien, le Gouvernement suisse assume l'obligation de proposer un système qui donne pleine satisfaction à tous les intérêts en cause. *S'il avoue son impuissance, il reconnaît que le régime des zones est mauvais.* Tel est certainement le cas, puisque le système qu'il préconise impose aux produits en provenance des zones des garanties d'origine, tandis qu'il n'en stipule aucune pour les produits en provenance de Genève qui pénètrent dans les zones.

En face du Projet suisse, qui cherche à assurer la *perméabilité complète du cordon suisse* aux produits en provenance des zones, *mais n'y parvient pas*, le Projet français, qui réalise la *perméabilité partielle des deux cordons juxtaposés*, n'oublie aucun des intérêts en présence. Selon le projet français, les exploitants agricoles et forestiers, *des deux côtés de la frontière*, bénéficient de la *franchise complète* des droits et taxes accessoires de douane pour les produits de leur exploitation (art. 3). Les contingents d'importation en franchise alloués en faveur de Genève, comme en faveur des zones, au titre de la fabrication et du commerce de gros (art. 6 et 7), portent sur des produits *d'origine indéterminée*. Des facilités sont prévues pour le commerce de détail genevois comme pour le commerce de détail zonien (art. 9 et 10). Enfin, l'article 11 relatif au trafic de perfectionnement et de réparations est réciproque².

* * *

La situation faite aux zones s'aggrave encore en raison du système de contrôle préconisé par le Gouvernement suisse pour garantir l'origine zonienne des produits introduits en Suisse par la frontière douanière limitrophe des zones. Le

¹ Voir les Observations françaises, p. 594. Il y a lieu d'ajouter *qu'en fait*, la protection est plus nécessaire au commerce zonien qu'au commerce genevois, car le second est économiquement plus puissant que le premier.

² Observations françaises, pp. 722 et suiv. Le Gouvernement français rappelle que, si des franchises sont prévues dans son Projet pour chacune des catégories d'entrepreneurs, les avantages conférés à l'industrie et au commerce genevois dépassent *de beaucoup* ceux qui sont stipulés en faveur de l'industrie et du commerce zoniens.

Gouvernement suisse propose, en effet, de soumettre *toutes* les importations des zones en Suisse au régime des contingents, aussi bien celles de « produits naturels » que celles de « produits fabriqués ou manufacturés »¹.

Ainsi, les importations en franchise effectuées par la Suisse dans les zones ne comporteraient aucune limitation de quantité: les importations en franchise des zones en Suisse en comporteraient au contraire une par le jeu du système des contingents.

On ne peut manquer de rappeler, à ce propos, que le système des contingents a été violemment attaqué dans les *Publications des Comités suisses* que le Gouvernement fédéral a soumises à la Cour à titre de documents propres à l'éclairer en la présente phase de la procédure. M. Lucien Cramer a parlé du « régime odieux », du « régime compliqué des contingents »; la Chambre de commerce de Genève a décrit les « difficultés inextricables auxquelles donnera lieu un tel régime »; le Comité genevois pour le maintien des zones a déclaré que ce système était « absolument condamné par la pratique »; l'Association genevoise pour le maintien des zones déclare péremptoirement que « le système est mauvais », et M. Gustave Mégevand le tient pour « aussi antipathique que possible aux commerçants »². Néanmoins, aujourd'hui, le Gouvernement fédéral, sans proposer ce système pour ses propres ressortissants, le juge assez bon pour les Français; et il le propose pour toutes les exportations des zones suisses.

Comme il a été indiqué précédemment³, le système des zones franches est mauvais, parce qu'il limite les exportations dans toutes les directions. Toutefois, sous le régime ancien, certaines exportations se faisaient du côté de Genève sans limitation de quantités. Il en résultait qu'en matière agricole le système était plus souple — et, par suite, plus libéral — qu'en matière industrielle. Or, aujourd'hui, le Gouvernement suisse propose d'établir toujours des contingents, donc toujours une limitation en quantités.

Il y a plus. En demandant à la Cour de soumettre *toutes les importations des zones en Suisse* au système des contingents, la Confédération estime sans doute que le Gouvernement de la République sera obligé de soumettre au même régime *toutes les importations des zones en France*⁴. Mais n'est-

¹ Article 7 du Projet suisse.

² *Publications des Comités suisses*, pp. 1276, 1279, 1297-1299, 1344, 1439 et 1453.

³ Voir *supra* p. 1592.

⁴ Il faudrait, en outre, imposer des formalités pour contrôler l'origine des produits, car s'il peut être indifférent au Gouvernement suisse de recevoir des produits de l'intérieur au lieu de produits zoniens, le Gouvernement français ne saurait permettre l'introduction de produits suisses au lieu de produits zoniens.

ce pas là une condamnation éclatante du régime des zones franches, ce régime conduisant à soumettre à des chiffres fixés par avance toutes les exportations à effectuer par une région et de quelque côté qu'elles se dirigent? Enfermés entre deux barrières douanières, dont le degré de perméabilité serait toujours limité à des chiffres, les agriculteurs des zones seraient dans l'impossibilité de placer l'excédent de leurs récoltes dans les années d'abondance, et les industriels seraient tenus d'attendre qu'on voulût bien leur accorder de nouveaux crédits d'exportation avant d'augmenter leur production.

Sans doute le Gouvernement français propose-t-il, lui aussi, d'instituer des contingents; mais le régime qu'il préconise est à l'opposé du système suisse, car dans le Projet français il n'y a de limitation que d'un seul côté, du côté du marché accessoire; avec le marché principal, la communication est libre: il n'y a aucune entrave à l'écoulement des produits.

Le Gouvernement suisse invoquera peut-être à nouveau la nécessité de se prémunir contre des fraudes. Mais ne reconnaîtra-t-il pas ainsi que ce régime est mauvais, qui oblige à « contingerter », donc à limiter par des chiffres, les exportations des zones, tandis qu'aucune restriction n'existerait pour les exportations genevoises?

* * *

Le système proposé par la Confédération appelle encore d'autres remarques:

1° Pour les exportations de « produits naturels », il est moins libéral que le régime qui a fonctionné à l'égard des zones depuis 1851 et que celui que la Suisse applique sur d'autres frontières. La franchise *illimitée* a toujours été accordée aux zones pour les produits bruts du sol; les approvisionnements de marchés ont toujours été soumis aux contingents *journaliers*, beaucoup plus souples et beaucoup plus larges que les contingents *annuels*. D'autre part, la législation suisse prévoit sur *toutes les frontières* l'existence de zones limitrophes étrangères, dont les produits bruts peuvent être introduits en franchise *illimitée* « si le cultivateur est domicilié dans la zone limitrophe suisse et importe ses produits lui-même ou par l'entremise de ses employés¹ ».

Le Gouvernement suisse justifie le « contingentement » de tous les produits des zones, même des « produits naturels », par une critique du certificat d'origine. Le Gouvernement français a tenu compte par avance de ses objections; il a

¹ Règlement d'exécution de la loi fédérale du 1^{er} octobre 1925 sur les douanes, en date du 10 juillet 1926, article 28.

écarté le certificat d'origine comme moyen de contrôle¹. Mais l'exclusion du certificat d'origine ne conduit pas nécessairement au « contingentement ». Le Gouvernement français a indiqué le système de la « déclaration fondamentale », que la Confédération suisse pratique elle-même²; il s'attendait à ce que celle-ci le proposât pour les zones.

De l'avis du Gouvernement français, le système des « zones frontalières » est de beaucoup préférable au système des contingents pour les produits des exploitations agricoles et forestières; il est d'ailleurs pratiqué généralement non seulement en Suisse, mais dans d'autres pays. La production agricole varie beaucoup d'une année à l'autre, car elle est fonction de conditions atmosphériques³; une plus grande souplesse est donc nécessaire que pour les produits fabriqués. D'autre part, les risques de fraudes sont minimes, les produits des exploitations agricoles et forestières étant en quelque sorte identifiés par les ressources naturelles de la région⁴. Sans doute, on peut estimer que le système des contingents limite mieux les quantités à introduire. Mais si le Gouvernement suisse craint l'afflux des produits des zones, n'est-ce pas que l'institution des zones franches est mauvaise, puisqu'il veut prendre ici de plus grandes précautions que sur d'autres frontières⁵ ?

2° La formule proposée par le Gouvernement suisse, pour la fixation des contingents qui seraient alloués aux producteurs des zones, est énoncée à l'article 7 du Projet, lequel dispose que les « crédits d'importation » seront déterminés en tenant compte : « a) de la production des exploitations agricoles et industrielles des zones franches à l'époque où les listes de crédit seront établies ; b) de la consommation desdites zones ; c) des exportations faites desdites zones ailleurs qu'en Suisse » : autrement dit, les contingents devront couvrir les exportations faites en Suisse, et ces exportations seulement.

¹ Observations françaises, pp. 655-657.

² Observations françaises, pp. 656-657.

³ Cette variation se produit pour tous les éléments de la production agricole et dans une mesure particulièrement large pour le vin.

⁴ Observations françaises, p. 655.

⁵ Comme le montrent les *Publications des Comités suisses en faveur du maintien des zones franches de 1815-1816*, déposées par le Gouvernement suisse à titre de « Documents », une des principales critiques adressées en Suisse à la Convention du 7 août 1921 a porté sur le système des contingents, dont celle-ci faisait application. Mais il faut remarquer que cette Convention admettait, à côté des produits contingentés, un certain nombre d'articles qui pouvaient être introduits en franchise illimitée. D'autre part, elle ne concernait que les affaires faites par Genève sur le marché *accessoire* zoniën. Or, ce que propose aujourd'hui la Suisse aux zones, c'est un régime de contingents généralisés, s'appliquant à tous les produits et à toutes les exportations des zones.

On se heurterait dans la pratique à de grandes difficultés pour effectuer le calcul ainsi décrit.

En effet, les zones exportent actuellement des quantités considérables de produits en France, puisque c'est là que se trouve leur marché principal. Si le système suisse devait être retenu par la Cour, ce marché principal leur serait fermé. En proposant de fixer les contingents, *déduction faite des exportations ailleurs qu'en Suisse*, le Gouvernement suisse ne propose rien moins que d'amputer la production des zones de tout ce qui est actuellement exporté en France, et qui ne pourra plus l'être si l'on opère le recul du cordon douanier français. Les industries des zones n'exportent guère que 15 % de leur production en Suisse¹ : si les contingents ne représentent que 15 % de cette production, celle-ci sera réduite de 85 %, car les industriels zoniens n'auront aucun intérêt à fabriquer des marchandises qu'ils ne pourront pas vendre. Le plus souvent, une industrie ainsi réduite devrait cesser complètement.

Le Gouvernement français se refuse à croire que le Gouvernement suisse ait envisagé un tel résultat. Il présume qu'en réalité le Gouvernement suisse envisage de déduire de la production *actuelle* des zones, non pas les exportations *actuelles* « ailleurs qu'en Suisse », mais celles qui continueraient de se faire « ailleurs qu'en Suisse », *en dépit de l'établissement du cordon douanier intérieur* ; sinon, le Projet suisse n'aurait pas seulement pour résultat d'amener la ruine de tous les établissements qui ne pourraient s'adapter au renversement des relations d'échange : il diminuerait encore, dans des proportions considérables, la capacité productrice des zones.

Mais si l'on examine, ainsi rectifiée, la formule que donne le Projet suisse pour la fixation des contingents qui seraient alloués aux zones, une autre objection surgit. La fixation du contingent ne se fait plus sur la base d'éléments déjà connus ; elle n'est plus le résultat d'un *calcul*, mais d'une *évaluation*. C'est donc l'inconnu et inévitablement l'arbitraire ; car qui peut dire, dès maintenant, ce que seront les courants d'échanges après le bouleversement économique que préconise la Suisse et, par avance, dans quelle mesure les zones pourront encore exporter en France ?

Le paragraphe premier de l'annexe du Projet suisse prévoit que les crédits d'importation « seront fixés, pour la première fois, d'entente entre les Parties, dans le délai qu'il plaira à la Cour d'impartir à cet effet » ; en cas de désaccord, la contestation serait tranchée par la Cour permanente de Justice internationale, conformément à l'article 13 du Projet.

¹ Observations françaises, pp. 636-637 ; Documents français, nos 149 et 174, pp. 1132-1135 et 1156.

De même, le Projet français prévoit la fixation des contingents par une négociation, et, en cas d'échec de celle-ci, par décision d'un expert désigné par la Cour (article 13, chiffre 2)¹.

Mais il faut bien remarquer que, dans le Projet français, il ne s'agit vraiment là que d'une *procédure d'application*. Les exonérations de droits d'entrée à accorder de part et d'autre pour le trafic de gros, de demi-gros et la fabrication sont, en effet, déterminées par des chiffres précis (3.553.875 francs français pour la Suisse et 354.273 francs suisses pour la France) (article 7, alinéa premier). Le Gouvernement français invite par là la Cour à se prononcer sur eux et à les adopter. Il n'en est pas de même dans le Projet suisse, lequel se borne à indiquer le mode de fixation des contingents, dans une formule dont on vient de montrer l'imprécision. Ce projet invite donc la Cour à laisser en suspens un point essentiel et laisse, par suite, à la Suisse la possibilité de contester, dans la négociation qui s'ouvrirait, les demandes les mieux justifiées.

3° Les contingents, une fois déterminés, peuvent, sans que la production augmente, se révéler insuffisants. Supposons, en effet, que les « exportations faites ailleurs qu'en Suisse » diminuent pour une raison quelconque : les zoniens ne pourront trouver une compensation du côté de la Suisse, puisque le degré d'ouverture de ce marché serait fixé *ne varietur*. Le régime proposé par les Observations suisses risque donc de comporter, de ce chef, de nouveaux et graves inconvénients.

Sans doute le Gouvernement français propose-t-il, lui aussi, d'allouer des contingents. Mais il y a une différence essentielle entre son système et celui du Gouvernement suisse : la limitation qu'impliquent les contingents n'existe dans le système français que d'un côté, du côté du marché accessoire, le marché principal — qui, pour les zones, est le marché français — restant librement ouvert ; dans le Projet suisse, au contraire, *la limitation pour les produits des zones est partout*, du côté du marché principal comme du côté du marché accessoire : on ne peut exporter que dans des limites préalablement établies : ni l'agriculture ni l'industrie ne peuvent s'accommoder de telles restrictions.

¹ Articles 13 et 14 du Projet français. Observations et Projet français, pp. 722-723. — Toutefois, comme l'ont indiqué les Observations françaises (p. 716), le Gouvernement français ne ferait aucune objection si la Cour préférait, « soit pour des raisons de droit, soit pour des motifs d'opportunité », comprendre dans sa décision « même les modalités d'application ».

Contrairement au paragraphe premier de l'annexe du Projet suisse, l'article 13 du Projet français (premier alinéa) fixe le délai (deux mois) à l'expiration duquel les deux Parties devront entrer en négociations.

2. — *Production future des zones.*

Le système des contingents généralisés n'a pas seulement l'inconvénient de limiter tous les débouchés ; il est un obstacle à l'accroissement graduel de la production. Il empêche les industries existantes d'étendre leur activité à de nouvelles branches ; il leur interdit de s'agrandir ; il rend impossible la création d'industries nouvelles. Les zones connaissent bien cette situation pour en avoir fait la douloureuse expérience dans leurs rapports économiques avec la France, marché presque exclusif de leurs produits industriels, à travers le cordon douanier intérieur¹.

Le Gouvernement suisse s'est efforcé de résoudre le problème de l'adaptation des contingents généralisés à l'augmentation de la production. Y a-t-il réussi ?

L'article 8 du Projet suisse dispose :

« Les crédits d'importation accordés aux produits des zones franches pour leur entrée en Suisse en franchise seront révisés périodiquement, s'il y a lieu, pour tenir compte du développement économique *normal* des zones. »

Cette disposition vaut en *matière agricole* comme en *matière industrielle* ; et le paragraphe II de l'annexe du Projet dit que les contingents seront révisés « en règle générale tous les dix ans ».

Ce délai de dix ans est long, à une époque où les conditions économiques se modifient rapidement. Mais que le délai soit bref ou long, rien ne prévaut contre le fait que la production agricole varie beaucoup d'une année à l'autre². D'autre part, ces révisions périodiques ne peuvent suffire aux besoins de l'industrie : la création d'établissements industriels dépend essentiellement de l'existence de circonstances économiques spéciales, *souvent temporaires*, favorables à un moment, défavorables à un autre, et qui coïncideront rarement avec la date préétablie de révision des contingents.

Sans doute n'est-il pas possible de remettre fréquemment en cause le chiffre des contingents. Mais n'est-ce pas encore une nouvelle preuve des inconvénients du système des contingents généralisés ?

D'autre part, le Gouvernement suisse prétend restreindre ses faveurs à ce qu'il appelle « le développement économique *normal* » des zones ; car, en concédant la révision périodique des contingents, il n'est pas sans appréhensions : il les formule dans les termes suivants :

¹ Observations françaises, p. 651.

² Voir *supra* p. 1598.

« ... la Suisse ne saurait s'engager purement et simplement à admettre en franchise de tous droits la totalité de la production industrielle future d'une région librement ouverte aux produits de tous les pays et qui, par conséquent, peut elle-même produire dans des conditions exceptionnellement favorables.

« Il serait, en effet, manifestement inéquitable d'imposer à la Suisse l'obligation d'admettre l'importation en franchise des produits d'établissements industriels que l'on créerait ou développerait, dans les zones franches, dans le dessein d'exploiter ce privilège, tout en bénéficiant de la situation d'une région dans laquelle le coût de la production pourra être plus bas qu'ailleurs¹. »

Le Gouvernement français se voit au regret de constater que la Confédération n'a pas complètement abandonné son ancienne doctrine des « avantages librement accordés » et tempérés par les intérêts des producteurs suisses². Elle continue de réclamer le bénéfice du régime des zones sans en accepter toutes les charges. Ici encore, la limitation est injuste et arbitraire.

D'un autre côté, en prétendant restreindre ses faveurs « au développement économique *normal* », la Suisse reconnaît elle-même que l'institution préconisée par elle est *anormale*.

Quant à la crainte d'un développement exceptionnel des zones, au point de vue industriel, en raison de la situation privilégiée dans laquelle se trouveraient ces régions, elle appelle les observations suivantes :

1° Le Gouvernement français a connu la même difficulté, lorsqu'il a voulu ouvrir son cordon douanier intérieur pour permettre le développement industriel des zones qu'entravaient, par ailleurs, les rigueurs du régime douanier de la Suisse. Les industriels de l'intérieur protestaient au nom de l'égalité devant les charges publiques et réclamaient un contrôle strict des établissements des régions intéressées ; mais les propriétaires de ces établissements faisaient observer qu'en les soumettant à des charges écrasantes, on les mettait hors d'état de travailler utilement³.

Cette controverse s'est traduite pratiquement par l'infériorité des zones au point de vue industriel, et le système du Gouvernement suisse n'aboutit pas à autre chose : sous prétexte

¹ Observations suisses, pp. 1211-1212.

² Cette thèse a été notamment affirmée par les Messages fédéraux des 2 juin 1893 et 14 avril 1908 (Observations françaises, pp. 577-578 et 589), et plus récemment par le Mémoire suisse. (Voir le titre très significatif du chapitre IV : « Avantages douaniers *librement accordés* par la Suisse aux habitants des zones », pp. 49-56. *Publications de la Cour*, pp. 800-810.)

³ Observations françaises, pp. 653-654.

d'empêcher le développement *anormal*, il ne permet pas le développement *normal*.

2° En fait, il est faux de dire que la situation des zones serait « privilégiée » en matière industrielle. L'exonération douanière des marchandises tirées du dehors aurait peut-être pour résultat d'abaisser le prix de la vie, et, par suite, le coût de la main-d'œuvre ; mais il ne faut pas oublier qu'on produit pour vendre, et non pour produire. Or, quel serait le sort des industriels zoniens ? Concurrencés sur le marché local par les produits du monde entier, séparés du marché français qui est leur débouché habituel par la douane française, ils ne disposeraient que du marché suisse, où la place est prise par des entreprises possédant déjà une clientèle et des capitaux importants.

La vérité est que l'industrie zoniennne ne peut se développer qu'à l'abri de la protection douanière et pour le marché français.

Ainsi, la Suisse n'offre pas à l'industrie des zones un marché équivalant à celui que leur ferait perdre le recul du cordon douanier français. Sa bonne volonté est limitée : comment cette industrie ne redouterait-elle pas l'arbitraire que comporterait la détermination de ce qu'est le développement économique *normal* d'une région ?

Au surplus, le Gouvernement suisse se contredit lorsque, d'une part, il nie que les zones soient susceptibles d'un développement industriel¹ et que, d'autre part, il réclame une protection contre ce même développement².

* * *

Si l'on compare les offres suisses d'ouverture du cordon suisse à la production, actuelle et future, des zones, on constate un certain progrès sur la situation antérieure. Il y a plus de libéralisme dans les « avantages librement accordés ». Ce libéralisme ne va cependant pas jusqu'à la réciprocité complète. Les zones dans le système du Projet suisse restent placées dans une position inférieure par rapport au canton de Genève. Et alors, on est en droit de poser la question suivante : pour que la réciprocité fonctionne complètement, dans l'hypothèse du recul du cordon douanier français, ne faut-il pas que la douane suisse soit également reculée à Versoix ? N'est-ce pas l'inégalité initiale résultant de l'emplacement des cordons douaniers

¹ « Le Conseil fédéral est également disposé à tenir compte, dans le même sens, du développement — *d'ailleurs très modeste* — de l'industrie dans les petites zones franches. » (Observations suisses, p. 1211.)

² La question du développement industriel des zones est examinée aux pages 1236-1240 des Observations suisses. Voir la Réponse du Gouvernement français, *infra* pp. 1654-1659.

qui s'oppose à la réalisation de l'égalité dans les avantages conférés de part et d'autre ?

Le Gouvernement français a indiqué, dans ses Observations, que les milieux économiques genevois sont résolument hostiles au projet de « Genève port-franc », c'est-à-dire à la création sur le canton de Genève d'une zone franche qui s'ajouterait à la zone de Gex et à la zone sarde¹; il comprend fort bien cette hostilité, car il estime que l'institution de la zone franche « ne correspond plus aux circonstances actuelles ». Mais s'il en est ainsi à Genève, comment en serait-il différemment dans les territoires français environnants ?

* * *

La Suisse n'accorde donc pas la réciprocité aux zones. Or, il faut encore observer que, *dans le cadre des facilités consenties*, ce n'est pas l'égalité avec les Genevois qu'elle accorde aux zoniens. Ceux-ci souffriraient inévitablement de l'infériorité résultant pour eux de leur qualité d'étrangers à Genève.

Privés du marché français, les zoniens n'obtiendraient pas l'égalité complète avec les producteurs genevois pour l'écoulement de leurs produits. Ils rencontreraient d'autres obstacles que les obstacles douaniers. Le Gouvernement suisse ne leur garantit pas l'égalité fiscale : il ne leur promet pas une exonération correspondant aux impôts qu'ils paieront en France ; il conserve la possibilité d'empêcher l'entrée de leurs produits pour des motifs sanitaires et par l'institution de monopoles ; il ne s'engage pas à les faire bénéficier, au même titre que les citoyens suisses, des primes d'encouragement à la production. Prendrait-il même ces engagements, il serait impuissant à protéger les producteurs zoniens contre des coalitions de producteurs suisses, s'entendant entre eux pour se réserver le marché. Tous ces points, sans doute, ne relèvent pas de la compétence de la Cour ; celle-ci n'a à se prononcer que sur le régime douanier. On ne peut néanmoins s'empêcher d'y songer, en face d'un système qui propose un brusque renversement des relations d'échanges et qui priverait les zoniens du marché français. Les producteurs qui communiquent librement avec le marché national ne souffrent pas trop des infériorités qui les frappent sur les marchés étrangers ; mais s'ils sont rattachés économiquement à un État étranger, l'égalité totale dans celui-ci leur devient absolument nécessaire.

* * *

Ainsi, le Projet suisse tend à rétablir, au détriment des zones, l'infériorité dont celles-ci ont souffert de 1849 à 1923.

¹ Observations françaises, Conclusion, pp. 710-712.

Il y ajoute un bouleversement économique pour la mise en vigueur du système, car les zones ont actuellement leur débouché principal sur le marché local et le marché français, et non sur le marché suisse. Le compromis d'arbitrage n'autorise pas une telle solution, puisque son article 2 dispose que le régime des territoires visés par l'article premier doit être établi « en tenant compte des circonstances actuelles », non pas en tenant compte de celles qui existaient en 1849-1851, lors de la réforme douanière fédérale.

C. — *La « commission franco-suisse permanente » appelée à surveiller le fonctionnement du régime.*

Le dernier alinéa du paragraphe 4 des Observations suisses indique qu'il sera constitué une « commission franco-suisse permanente », destinée à faire « l'office d'un régulateur des mesures à prendre pour que le régime de franchise à instituer au profit des zones fonctionne normalement ». Le rôle de cette commission est déterminé par le paragraphe II de l'annexe au Projet suisse.

Obs. suisse
p. 1212, et § II
de l'annexe
du Projet
suisse.

Le Projet français prévoit aussi, à son article premier, l'institution d'une commission de ce genre. Mais il faut observer que la commission du Projet suisse fonctionnerait surtout dans l'intérêt de la Suisse. Elle serait appelée à « arrêter les mesures de contrôle propres à empêcher les fraudes à l'importation en franchise en Suisse » ; une disposition de ce genre n'existe pas en faveur de la France, puisque les zones seraient ouvertes au commerce du monde entier. Là encore se révèle l'inégalité foncière qui caractérise le Projet suisse et qui découle du fait que l'une des Parties aurait son cordon douanier à la frontière, alors que l'autre l'aurait à l'intérieur de son propre territoire¹.

5. — MESURES RELATIVES A LA CIRCULATION ENTRE LA SUISSE ET LES ZONES.

Dans ce paragraphe, le Gouvernement suisse reconnaît qu'au point de vue de la circulation, les circonstances ont complètement changé depuis 1815 ; mais il en tire une fausse conclusion : il prétend, en effet, amener la Cour à édicter une réglementation qui n'est pas d'ordre douanier et pour laquelle, par conséquent, elle n'est pas compétente.

Obs. suisse,
pp. 1212-1214.

¹ Voir également le dernier alinéa du paragraphe II de l'annexe : « Les contraventions aux dites mesures de contrôle seront réprimées par l'État lésé conformément à sa législation douanière. » Cette disposition ne vaut que pour la douane suisse, puisque la douane française serait établie en dehors des petites zones.

* * *

C'est en indiquant que le Traité de Paris du 20 novembre 1815 ne contient aucune stipulation concernant la circulation entre la Suisse et le Pays de Gex et que, par le Traité de Turin du 16 mars 1816, la Suisse et la Sardaigne se sont accordées certaines facilités de transit, que les Observations suisses introduisent l'idée qu'il convient de garantir, d'une part, la liberté de transit par la Suisse entre deux points situés dans les zones et, à travers les zones, entre deux points situés en Suisse; d'autre part, la liberté de circulation entre la Suisse et les zones, et réciproquement.

* * *

Art. 11 du
Projet suisse. Pour ce qui est de l'exemption des droits de transit qu'énonce l'article 11 du Projet suisse, il convient de remarquer que cette exemption ne peut pas être considérée comme une simple consécration d'un droit existant au profit de la Suisse (ou de la France) et se rattachant à l'institution des zones franches, mode de justification auquel le Gouvernement suisse fait généralement appel dans ses Observations. En effet, d'une part, et comme l'ont rappelé les Observations suisses, le Traité de Paris du 20 novembre 1815 ne contient aucune stipulation concernant le transit au regard de la zone de Gex; d'autre part, les dispositions du Traité de Turin du 16 mars 1816 concernant le transit ne se rattachent aucunement à l'institution de la zone sarde; elles visent, beaucoup plus largement, les marchandises et denrées « venant des États de Sa Majesté » sarde, du Valais ou de Genève, et le passage dans le Valais, le canton de Genève et le Chablais, ainsi que « les communications commerciales entre les provinces de Savoie, au travers de l'État de Genève »¹.

Aussi les Observations suisses se réfèrent-elles à ce qu'exigent les « circonstances actuelles ». C'est la bonne méthode, et le Gouvernement français est heureux de constater ici que le Gouvernement fédéral tente de l'appliquer.

Mais on peut se demander si l'application qu'il en fait est bien correcte et s'il est bien utile de stipuler l'exonération des droits de transit, car ces droits, très nombreux en 1815, n'existent plus guère aujourd'hui.

C'est pourquoi le Gouvernement français n'a pas cru devoir insérer dans son Projet un article analogue à l'article 11 du Projet suisse; mais il ne fait pas d'objections à ce que son

¹ Articles 5, 6 et 8 du Traité du 16 mars 1816; Mémoire français, annexe 8, pp. 98 et 99. *Publications de la Cour*, pp. 648-649. Les Observations suisses ne visent que l'article 5.

Projet soit complété sur ce point si la Cour juge utile d'inscrire une disposition formelle pour empêcher la création éventuelle de droits de cette nature.

Toutefois, le Gouvernement français croit devoir faire observer au sujet de l'article 11 du Projet suisse :

1° Que ce dernier n'envisage pas les transports effectués d'un point situé en zone à un autre point situé en territoire français assujetti, alors qu'il s'étend aux transports entre deux points quelconques de la Suisse.

2° Qu'en autorisant « chacune des Parties » à prendre, en ce qui concerne le transit du bétail, « les mesures de contrôle qu'elle jugera nécessaires », le deuxième alinéa reconnaît par là même la légalité d'un cordon de surveillance et sa nécessité.

3° Que le Gouvernement suisse ne s'est point expliqué sur le sort des dispositions du Traité de 1816 concernant le transit pour le cas où une clause correspondant à l'article 2 de son Projet viendrait à figurer dans la décision de la Cour.

* * *

Le Projet suisse cherche, d'autre part, à assurer « la liberté de circulation entre la Suisse et les zones, et réciproquement ». A cet égard, les anciennes stipulations s'opposaient à des entraves à la circulation résultant de mesures douanières ; mais les autres obstacles subsistaient. Or, il y a entrave à la circulation, quelle que soit la nature des formalités à accomplir et des taxes à acquitter.

Obs. suisses,
pp. 1212-1214,
et art. 12 du
Projet suisse.

Si l'on considère, par exemple, la circulation des automobiles, on constate que celle-ci se heurte à des obstacles douaniers et fiscaux. Les automobiles étrangères, même circulant temporairement en France, sont tenues d'acquitter les *droits de douane* : elles n'en sont dispensées que si elles sont admises au bénéfice de « l'admission temporaire » ; d'autre part, elles sont soumises aux mêmes *impôts* que les automobiles françaises et doivent acquitter, comme celles-ci, la « taxe de circulation ». Si le cordon douanier français est reculé, les automobilistes genevois n'auront pas à payer les droits de douane à leur entrée dans les zones franches ; par contre, ils continueront à devoir y acquitter la « taxe de circulation », laquelle sera perçue par des agents constituant ce que l'on peut appeler le cordon fiscal.

Le Gouvernement suisse, par l'article 12 de son Projet, demande à la Cour d'ordonner l'exonération réciproque de la « taxe de circulation » pour « les chevaux et autres bêtes de somme, montés ou attelés, ainsi que les véhicules de toutes sortes ». Cette prétention est irrecevable. Elle vise l'exonération d'un impôt, non d'un droit de douane ; or, la Cour

n'est compétente qu'en matière douanière. Sans doute, les circonstances ont complètement changé depuis 1815, et le Gouvernement français est le premier à le proclamer. Mais la conséquence à en tirer n'est pas une intervention de la Cour dans une matière pour laquelle elle est incompétente; c'est la constatation de l'impuissance du système *douanier* des zones à régler la question de la circulation *entre les zones et Genève*.

S'inspirant des considérations qui précèdent, l'article 12 du Projet français fait disparaître tous les obstacles que l'existence des deux cordons douaniers pourrait apporter à la circulation des personnes et des véhicules; il accorde, *dans tous les cas*, à ces derniers, le bénéfice de « l'admission temporaire »; c'est-à-dire l'exonération des droits de douane; mais il ne va pas plus loin, car les facilités à accorder à la circulation par des exonérations fiscales sont étrangères au débat qui est actuellement soumis à la Cour.

Force est de reconnaître que le régime des zones, à le supposer rétabli, serait insuffisant pour assurer une circulation facile entre les zones et Genève: le Projet français accorde à cet égard tout ce que l'on peut accorder en restant dans les termes du compromis; dans cette limite, il va aussi loin que le Projet suisse. Par contre, le régime des zones est un obstacle à la circulation dans les relations plus lointaines, en raison de l'écartement, qu'il implique, des cordons douaniers¹. Or, l'époque des diligences a aujourd'hui disparu et la circulation au delà des zones prend chaque jour une importance croissante².

* * *

L'objection de principe qui vient d'être formulée contre cette disposition du Projet suisse dispense d'en examiner le détail. On se bornera à relever:

1° Que l'alinéa premier de l'article 12 fait bénéficier, dans les zones, de l'exonération énoncée, les chevaux et véhicules « lorsqu'ils proviennent du territoire suisse », donc quel que soit le propriétaire, sans distinction de nationalité ou de domicile, tandis que l'alinéa 2, pour l'hypothèse inverse d'exonération en Suisse, pose cette condition supplémentaire que les chevaux ou véhicules « appartiennent à des habitants des zones franches »: ainsi la réciprocité n'est pas complète.

2° Que l'exonération *fiscale* proposée par la Suisse ne s'étend pas aux *véhicules servant à des transports publics*

¹ Observations françaises, III^{me} Partie, chapitre II, section II, aux pages 689-691.

² Observations françaises, pp. 703-704.

réguliers, tandis que l'exonération *douanière* proposée par l'article 12 du Projet français s'étend à *tous les véhicules* sans distinction.

3° Que l'application de la législation sanitaire est réservée de part et d'autre par l'article 12 du Projet suisse. C'est donc que le Gouvernement suisse reconnaît la légitimité d'un cordon sanitaire et sa nécessité.

* * *

A ces exonérations fiscales que la Cour n'a pas compétence pour établir, le Projet suisse veut ajouter certaines mesures touchant la police de la circulation des véhicules.

L'article 12, alinéa 4, propose, sans que les Observations suisses donnent à cet égard aucune explication, la dispense, pour les véhicules, des permis ou plaques de contrôle.

Ce sont là mesures de police, absolument étrangères à l'ordre douanier. La Cour n'a pas reçu du compromis pouvoir de prononcer sur elles. Elle ne peut qu'écartier cette proposition comme dépassant sa compétence. Un examen plus détaillé serait superflu ¹.

* * *

Le titre II des Observations suisses se termine par l'énoncé de trois propositions. Obs. suisses,
p. 1213.

1° Le Conseil fédéral se déclare prêt à fournir « les indications, explications ou justifications que la Cour ou des experts auraient à lui demander au sujet de son projet de règlement ».

Ce sont là d'excellentes dispositions, mais on peut regretter qu'au lieu de se borner à cette promesse, le Conseil fédéral n'ait pas énoncé lesdites indications, explications ou justifications dans les Observations qu'il vient de présenter à la Cour. C'est en vue de cet énoncé que le compromis a prescrit aux Parties de présenter leurs Observations et Documents, et en vue d'en permettre la discussion qu'il a ouvert à la Partie adverse la faculté de présenter une Réponse écrite.

2° Le Conseil fédéral affirme que les dispositions de son Projet « vont très loin quant aux avantages assurés aux

¹ On remarquera que la dispense ici prévue est limitée aux véhicules « appartenant aux habitants du territoire suisse » et non étendue, comme l'exonération fiscale, aux véhicules qui « proviennent du territoire suisse ». L'autorité de police a fait un plus grand effort que l'autorité fiscale dans le sens de la réciprocité.

zones franches », et il ajoute : « Ceci est évidemment un régime extrêmement favorable pour les zones franches¹. »

En réalité, et comme il a été indiqué ci-dessus, il n'en est rien. Le Projet suisse, par le recul du cordon douanier français, fait perdre aux zones le marché français, qui, pour elles, est le marché principal. Il ne leur ouvre le marché suisse que dans une mesure limitée, par un système de contingents dans l'aménagement duquel le risque d'arbitraire subsiste ; il ne leur accorde pas la réciprocité ; même s'il la leur accordait, l'ouverture du marché suisse ne compenserait pas la perte du marché français, et tout cela s'effectuerait au prix d'un bouleversement économique, d'une nouvelle crise dont seraient victimes les territoires français des zones.

La Cour mettra en comparaison, en prenant comme critère l'intérêt des populations françaises et suisses, les avantages et inconvénients que comportent le Projet français et le Projet suisse. Elle déterminera quel est celui qui correspond le mieux aux circonstances actuelles. Cet examen ne la conduira certainement pas à prendre le Projet suisse comme base du régime nouveau qu'elle établira.

3° Le Conseil fédéral dit encore que le régime par lui proposé « représente le maximum des avantages que le Conseil fédéral, en allant jusqu'au bout des possibilités économiques dont il doit tenir compte, peut accorder en ce qui concerne l'importation en Suisse des produits des zones franches ».

Qu'est-ce à dire, sinon que tout amendement au Projet suisse, tout élargissement des franchises proposées au profit de l'importation en Suisse des produits zoniens ou au profit du commerce des zones est tenu pour inacceptable par le Conseil fédéral ? Si donc il est établi, comme il a été fait ci-dessus, que le Projet du Conseil fédéral, en supposant — ce qui n'est pas concédé — que la base en soit acceptée, est trop restrictif, ne donne pas à la production et au commerce des zones des facilités suffisantes, il est impossible de l'améliorer. La conséquence en est que la base même de ce Projet doit être abandonnée.

4° Le Conseil fédéral ajoute enfin que la question des avantages à accorder aux zones « se poserait tout autrement pour le Gouvernement suisse dans l'hypothèse où les zones seraient supprimées », et que « c'est seulement dans le cadre d'un règlement comportant le maintien des zones franches que le Conseil fédéral peut envisager de tels avantages accordés par la Suisse aux produits des zones franches ».

¹ Les Observations suisses, page 1213, disent même que « l'entrée en Suisse, en franchise de tous droits de douane, est accordée à toute la production agricole des zones et à toute leur production industrielle, au moment où seront fixés les premiers crédits d'importation ». C'est inexact. Cette formule ne tient pas compte des restrictions énoncées, notamment à l'article 7 du Projet. Voir *supra* pp. 1593-1600.

Ici, il faut bien s'entendre.

Les négociations ne sont plus ouvertes : il s'agit pour la Cour de décider quel régime lui paraît opportun, et non pour le Conseil fédéral de dire à quelles conditions il concède telle ou telle facilité douanière.

Cela étant rappelé, il est bien exact que les facilités à envisager pour les territoires français ne doivent pas être les mêmes dans le cas où ceux-ci seraient constitués en zones franches et dans celui où ils resteraient compris dans le territoire douanier français. Dans le premier cas, il faudrait chercher à leur profit une réciprocité de franchise par l'ouverture complète du cordon douanier suisse à leurs produits, et c'est ce que le Projet suisse n'arrive pas à offrir. Dans le second, les deux cordons douaniers étant juxtaposés, les anciennes zones conservant sans limite leur marché principal qui est le marché français, il s'agira seulement de faciliter, de part et d'autre, l'accès à un marché étranger, qui est un marché accessoire, au moyen de franchises appropriées : c'est ce que s'est efforcé de proposer le Projet français.

6. — RÈGLEMENT DES CONTESTATIONS ¹.

L'article 13 du Projet suisse contient une disposition très importante sur le règlement des contestations qui pourraient s'élever entre les Parties au sujet de l'interprétation ou de l'exécution de ce qu'aura décidé la Cour. Les Observations suisses n'en présentent, toutefois, ni l'explication ni la justification.

Art. 13 du
Projet suisse,
et § III de
l'annexe.

Cet article, à n'en prendre que l'essentiel et en laissant de côté les détails, défère à la Cour permanente de Justice internationale les contestations qui s'élèveraient entre les Parties au sujet de l'interprétation ou de l'application du règlement établi par la Cour et qui n'auraient pu être résolues par la voie diplomatique dans un délai raisonnable. Il résulte, en même temps, de la combinaison de l'article 13 et de l'annexe au Projet que si l'accord ne s'établit pas au sujet de la détermination des contingents de marchandises qui, originaires des zones franches, seront admises à entrer en franchise en Suisse, les contestations relatives à la fixation ou à la révision de ces contingents seront également déferées à la Cour permanente de Justice internationale.

Ainsi le Projet suisse tend à donner compétence à la Cour : 1° pour le règlement des différends relatifs à l'interprétation ou à l'exécution des dispositions énonçant le régime nouveau : c'est là une mission d'ordre juridique ; 2° pour la fixation

¹ Les paragraphes 6 et 7 ne correspondent pas à des paragraphes des Observations suisses.

et la revision des contingents octroyés à la France : comme les bases pour la détermination de ces contingents sont énoncées d'une façon extrêmement vague par l'article 7 du Projet suisse, on confie là, en réalité, à la Cour, après échec supposé d'une négociation diplomatique préalable et à la suite d'une instance nouvelle, le soin de faire une partie du règlement qu'aura laissée en suspens l'instance actuelle.

En d'autres termes, la Suisse demande à la Cour de régler seulement certaines questions par l'arrêt qu'elle rendra à la suite de la présente instance, et de laisser en suspens la détermination des contingents pour les entrées en franchise à effectuer par les zones en Suisse. La Cour, par son arrêt, se donnerait compétence à elle-même pour fixer ultérieurement ces contingents si les Parties n'avaient pu se mettre d'accord sur ce point.

On ne peut manquer de constater que cette manière de scinder les décisions à intervenir pour fixer le régime nouveau est en contradiction avec l'article 2, alinéa premier, du compromis, lequel dispose que la Cour se prononcera « par un seul et même arrêt », d'une part sur l'interprétation, entre la France et la Suisse, de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, d'autre part, sur « l'ensemble des questions » qu'implique l'exécution de cet article.

De plus, selon le Projet suisse, c'est la Cour qui, par son arrêt, se donnera à elle-même compétence tant pour les différends entre la France et la Suisse au sujet de la fixation des contingents que pour les différends entre ces deux États relatifs à l'interprétation ou à l'exécution du règlement.

Or, cela est juridiquement impossible.

Le compromis a chargé la Cour de régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles, ce qui, d'après celui-ci, comporte la détermination du régime des territoires visés dans ce texte ; mais le compromis n'a pas conféré à la Cour le pouvoir de se donner compétence pour la solution de différends *ultérieurs*.

Cette attribution de compétence méconnaîtrait l'article 36, alinéa premier, du Statut de la Cour, lequel dispose :

« La compétence de la Cour s'étend à toutes affaires que les Parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur. »

Établir ainsi la juridiction obligatoire de la Cour pour des litiges futurs, alors que le compromis d'arbitrage signé entre la France et la Suisse le 30 octobre 1924 n'établit rien de semblable, ce serait méconnaître le principe « bien établi en droit international qu'aucun État ne saurait être obligé de

soumettre ses différends avec les autres États soit à la médiation, soit à l'arbitrage, soit enfin à n'importe quel procédé de solution pacifique, sans son consentement », principe que la Cour a rappelé, en les termes qui viennent d'être employés, dans son Avis n° 5¹. Et, de même, dans son Arrêt n° 8, la Cour a dit que sa juridiction « est toujours une juridiction limitée, n'existant que dans la mesure où les États l'ont admise² ».

La disposition envisagée aurait pu trouver place dans une convention franco-suisse, comme il a été entrepris d'en négocier une après l'ordonnance de la Cour. Il ne peut en être de même dans un règlement judiciaire : en établissant celui-ci, la Cour épuise son pouvoir.

Cette partie du Projet suisse ne peut donc être retenue. Elle tombe d'elle-même.

Du moins dans la mesure où la clause de juridiction vise les différends relatifs à l'interprétation ou à l'exécution du règlement que la Cour aura établi, cette caducité n'affecte pas l'économie même du règlement proposé : cette disposition en est facilement détachable.

Il en est autrement dans la mesure où la clause de juridiction concerne la fixation des contingents de produits zoniens à admettre en franchise en Suisse. Cette clause de juridiction étant éliminée, c'est un point important du nouveau régime qui reste en suspens, de sorte que, cette clause étant exclue du Projet suisse, celui-ci se ramène à demander à la Cour : 1° de décider par son arrêt tout ce qui est favorable à la Suisse, à savoir le recul du cordon douanier français sur une ligne précisée par l'arrêt lui-même ; 2° d'abandonner à une négociation ultérieure, dont l'issue dépendrait entièrement de la bonne volonté de la Suisse, la détermination des franchises à accorder aux produits français, c'est-à-dire tout ce qui peut être favorable à la France.

Cela est manifestement inadmissible.

Le Projet français (art. 13 et 14) contient des dispositions qui prescrivent que des mesures d'application seront prises par voie de négociation entre les deux Gouvernements, ces négociations devant être dirigées par une personne qualifiée, désignée par la Cour, et qui aurait pouvoir de trancher tout point sur lequel les délégués des deux Gouvernements ne se mettraient pas d'accord³.

¹ Avis n° 5, rendu le 23 juillet 1923, au sujet du statut de la Carélie orientale, p. 27.

² Arrêt n° 8, rendu le 26 juillet 1927, dans l'affaire relative à l'usine de Chorzów, p. 32.

³ Observations françaises, p. 723.

Le Projet français ne prévoit là que des *mesures d'application* : il appelle, préalablement, la Cour à statuer sur tout l'essentiel, comme elle en a reçu mission par l'effet du compromis¹. Le Projet suisse, au contraire, demande à la Cour de n'accomplir, lors de la présente instance, qu'une *partie de sa tâche*, abandonnant l'autre à des négociations ultérieures et éventuellement à une nouvelle instance judiciaire (que la Cour, on l'a vu, n'a d'ailleurs pas le pouvoir de créer). Il y a là une différence capitale entre les deux projets.

Le Gouvernement français, en proposant les dispositions ci-dessus rappelées, a été guidé par la préoccupation de séparer l'essentiel de ce qui est détail d'application. Il a estimé qu'il convenait de ne pas encombrer le débat actuel devant la Cour de l'examen de questions secondaires et qui, le plus souvent, ont un caractère purement technique. Il a pensé, en outre, qu'une fois les principes du régime nouveau nettement posés par la Cour, l'accord des Parties était souhaitable et possible sur les questions d'application qui se poseraient à ce moment. Il a désiré, enfin, qu'on fût assuré néanmoins d'arriver à une solution et a proposé à cet effet que celle-ci fût donnée par un tiers, en cas de divergences persistantes entre les deux Gouvernements².

Cette procédure serait de nature à hâter la solution du présent litige, et elle ne paraît pas se heurter aux graves objections qui ont été ci-dessus dirigées contre celle envisagée par le Projet suisse.

7. — STRUCTURE GÉNÉRALE DU PROJET SUISSE.

Après l'examen détaillé auquel il vient d'être procédé, il paraît utile de dégager certains caractères généraux du Projet de règlement présenté par le Gouvernement suisse.

Ce Projet s'analyse dans les propositions suivantes :

1° Retrait du cordon douanier français en arrière de la frontière suivant une ligne dont le tracé est précisé dans ce projet : les importations de Suisse dans les zones franches ainsi constituées seront exemptes de tous droits de douane (articles 1, 2 et 3).

2° Maintien du cordon douanier suisse à la frontière (solution implicite).

3° Entrée en franchise en Suisse de contingents à fixer de produits agricoles ou manufacturés originaires des zones franches, sauf certaines restrictions (articles 4, 5, 6, 7, 8 et 9).

¹ Il convient de rappeler que le Projet français détermine non seulement l'emplacement des cordons douaniers, mais aussi leur mode et leur degré de perméabilité. Le degré de perméabilité y est fixé par des chiffres. Rien de semblable dans le Projet suisse. (Voir *supra* pp. 1598-1600.)

² Voir Observations françaises, pp. 714-715.

4° Détermination de ces contingents, postérieurement à l'arrêt de la Cour, par une négociation franco-suisse et, à défaut d'entente, par une nouvelle instance portée devant la Cour permanente de Justice internationale (articles 5, 13, et annexe).

5° Application de la franchise résultant de la zone franche ou accordée en Suisse aux produits de celle-ci, non seulement aux droits de douane, mais aux « taxes quelconques » (articles 3, 4 et 5).

6° Extension de la franchise aux droits de sortie (article 10)¹ et aux droits de transit (article 11).

7° Facilités de circulation par l'exemption d'impôts pour les animaux et les véhicules et, pour ces derniers, par la dispense des permis et plaques de contrôle (article 12).

8° Clause de juridiction obligatoire de la Cour à l'égard des différends relatifs à l'interprétation ou à l'exécution du règlement que la Cour aura établi.

* * *

Laissant de côté ici les dispositions de détail concernant les droits de sortie ou de transit, rappelant d'autre part que les dispositions d'ordre douanier rentrent seules dans la compétence de la Cour et que celle-ci ne peut se donner à elle-même juridiction, on doit retenir que, dans le cadre fixé par le compromis, le Projet suisse s'analyse essentiellement de la façon suivante.

D'une part, le Gouvernement suisse demande à la Cour de fixer, par son arrêt, le cordon douanier français en retrait de la frontière, selon une ligne dont la Cour énoncerait le tracé dans cet arrêt même, et que le Gouvernement suisse indique.

D'autre part, le Gouvernement suisse demande à la Cour d'octroyer, par son arrêt, aux productions des zones le principe de franchises douanières à l'importation en Suisse, mais la mesure de ces franchises ne serait établie que par une négociation postérieure à l'arrêt, éventuellement par un nouvel arrêt, à la suite d'une nouvelle instance devant la Cour.

C'est là l'essentiel du Projet suisse.

Il apparaît par le simple examen de ces dispositions essentielles que le Projet suisse est ainsi agencé que tout ce qui est avantageux à la Suisse, à savoir le retrait unilatéral du cordon douanier français et la franchise douanière complète en résultant, serait compris dans l'arrêt de la Cour, tandis que tout ce qui, dans le Projet suisse, est à l'avantage des zones franches serait renvoyé à une négociation ultérieure et à une nouvelle instance éventuelle.

¹ Sur ce point, voir *infra* p. 1662.

Il y a là, dans la manière de traiter les Parties au litige, une inégalité manifestement inadmissible.

L'inégalité s'aggrave même en ce que la Cour ne peut se donner à elle-même juridiction pour les litiges futurs. Par l'arrêt qu'elle aura rendu conformément au compromis, elle aura achevé sa tâche. Si cet arrêt ne fixe pas lui-même les franchises accordées en Suisse aux produits des territoires zoniens, si ces franchises doivent, comme le demande le Gouvernement suisse, être fixées par une négociation ultérieure, et si cette négociation échoue, on sera dans une impasse. Le Projet suisse, une fois qu'on en a retiré l'article 13 énonçant une clause de juridiction qui dépasse les pouvoirs de la Cour, aboutit ainsi à accorder à la Suisse tout ce qu'elle demande et, à la France, une simple promesse de négociation.

Ce n'est pas sur de telles bases que la Cour peut établir le juste règlement qu'on attend d'elle.

Le Projet présenté par le Gouvernement français n'est pas entaché d'une semblable inégalité. Il demande à la Cour de fixer elle-même, à l'égard des deux Parties, les franchises que doit comporter le régime nouveau : c'est aussi pour les deux Parties qu'une procédure ultérieure d'application y est prévue.

* * *

Une dernière observation enfin.

L'article 2 du compromis a spécifié que la Cour aurait à fixer le régime nouveau « pour la durée qu'il lui appartiendra de déterminer ».

On ne constate pas sans quelque surprise que, sur ce point, *rien* n'est dit dans le Projet suisse, et les Observations qui l'accompagnent ne fournissent aucune explication de ce silence.

TITRE III

L'ATTITUDE DES DEUX DÉLÉGATIONS, DANS LA NÉGOCIATION DE DÉCEMBRE 1929, QUANT A LA QUESTION DE SAVOIR SI LE RÈGLEMENT A ÉTABLIR DOIT COMPORTER LA SUPPRESSION DES ZONES FRANCHES OU S'IL DOIT, TOUT EN MAINTENANT LES ZONES FRANCHES, REVISER LE RÉGIME DE 1815-1816 POUR TENIR COMPTE DES CIRCONSTANCES ACTUELLES

Obs. suisses, pp. 1214-1218. Les Observations suisses reviennent aux négociations de Berne de décembre 1929, auxquelles elles avaient consacré précédemment des indications très sommaires¹. Ici leur but

¹ Observations suisses, pp. 1203-1204, et voir à ce sujet *supra* pp. 1561-1565.

paraît être beaucoup moins de compléter un récit historique insuffisant que d'amorcer par certaines formules et certains commentaires une argumentation qui pourra se développer ultérieurement. Sans suivre dans tous leurs détails ces quatre pages, il y a lieu d'y relever certaines énonciations en vue de les apprécier et parfois de les réfuter ou de prévenir certaines équivoques.

* * *

Les Observations suisses énoncent tout d'abord que « dans son ordonnance du 19 août 1929, la Cour a reconnu l'existence d'un droit de la Suisse à la zone sarde et à la zone franche du Pays de Gex ».

En cela, elles se réfèrent à certains dires énoncés dans les motifs de ladite ordonnance en vue de déterminer si l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, a abrogé les stipulations anciennes relatives aux zones franches.

Mais il importe de ne pas attribuer à ces dires et à cette formule une portée qu'ils n'ont pas et que la Cour n'a pas pu vouloir leur donner.

Il est à remarquer, en premier lieu, que le compromis n'avait point chargé la Cour de prononcer sur l'existence ou la non-existence d'un droit de la Suisse à la zone sarde et à la zone de Gex, mais seulement sur l'effet, entre la France et la Suisse, de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. En fait, la Cour s'est prononcée sur cette interprétation, et l'idée d'un droit de la Suisse n'est intervenue qu'à titre secondaire, comme un élément de son raisonnement. Il y a là quelque chose de comparable aux motifs d'un jugement : or, on ne peut dire que tout motif donné dans une décision constitue une décision.

D'autre part, l'allusion faite par la Cour vise seulement la naissance du droit ; la Cour n'a pas examiné si ce droit n'était point devenu caduc dans la suite, en raison de manquements de la Suisse aux traités de 1815-1816. Dans son ordonnance préparatoire du 19 août 1929, la Cour a dit qu'un droit de la Suisse aux zones est né en 1815-1816 et que ce droit n'a pas été abrogé, à l'égard de la Suisse, par le Traité de Versailles en 1919 ; mais 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 de la douane fédérale en 1849 par exemple, peuvent être légitimement considérés comme des manquements de la Suisse aux traités de 1815-1816.

Ainsi, la question de droit n'a pas été examinée dans son ensemble par la Cour le 19 août 1929. Il n'est donc pas possible de prétendre que la Suisse ait un droit actuel aux zones, un droit juridiquement inattaquable. Par suite, on ne saurait déduire de ce prétendu droit la base du régime nouveau à établir.

D'ailleurs, la Cour s'est bien gardée d'entrer dans une telle déduction. Lorsqu'elle 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 : loin de là, elle a entendu l'article 435 comme ne préjugeant aucunement « du contenu de cet accord qui, dès lors, pourra ou non, suivant la commune volonté des Parties, comporter l'abrogation du régime des zones franches ¹ ».

* * *

Après avoir rappelé le contenu de l'ordonnance du 19 août 1929, les Observations suisses ² reproduisent des indications qu'elles avaient déjà fournies sous la rubrique: Mission de la Cour ³. La forme en est un peu différente ; il s'y ajoute ici un essai de s'appuyer sur l'opinion de la Cour. La portée n'en est pas très claire : peut-être tout cela est-il dit pour préparer les esprits à l'idée que la détermination du « régime nouveau », soit par accord franco-suisse, soit par décision de la Cour, devrait se déduire de la solution donnée à la question de savoir si l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, a abrogé ou a eu pour but de faire abroger les stipulations anciennes concernant les zones franches.

Il est inutile de répéter la réponse déjà faite ⁴ à ces indications, d'ailleurs vagues, des Observations suisses. Il suffit de rappeler que la teneur du régime nouveau ne saurait se déduire de l'interprétation juridique donnée par la Cour à l'article 435 ⁵.

Une seule indication complémentaire sera donnée. Ce sera pour relever qu'à la page 1217, à un moment où l'on est un peu plus loin de l'analyse des textes, les Observations suisses, dépassant ce qu'elles ont dit aux pages 1201 et 1214, affirment — et dans des conditions qui conduisent l'esprit à en déduire une critique de l'attitude du Gouvernement français — que le compromis repose « sur cette idée que c'était *seulement* la divergence relative à l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, qui mettait obstacle à un accord franco-suisse ⁶ ».

¹ Ordonnance du 19 août 1929, p. 20.

² Observations suisses, pp. 1214-1215.

³ Observations suisses, p. 1201.

⁴ Voir *supra* pp. 1562-1564.

⁵ Voir Observations françaises, pp. 466-474.

⁶ Faisant un pas de plus, à la même page, les Observations suisses, dans une mention incidente et tout à fait injustifiée, opposeront « le texte et l'esprit du compromis » à la demande française tendant à la suppression des zones franches.

C'est là une affirmation inexacte. Rien de tel n'est dit dans le compromis.

* * *

Il ne paraît pas utile de s'attarder davantage à des commentaires rétrospectifs sur l'attitude des deux délégations dans la négociation de décembre 1929.

Il est bon toutefois de constater que le Gouvernement français est d'accord avec le Gouvernement suisse sur les deux propositions suivantes :

1° L'ordonnance de la Cour n'oblige pas la Suisse « à accepter, comme seule base possible de l'accord franco-suisse, prévu par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, l'abrogation du régime des zones franches » ; ce sont là les termes mêmes des Observations suisses¹. Cette ordonnance n'oblige pas non plus la France à accepter le recul de son cordon douanier : les Observations suisses disent que « la France avait certes le droit de proposer un règlement impliquant l'installation du cordon douanier français à la frontière politique. La Cour a dit, en effet, dans son ordonnance du 19 août 1929, conformément à la thèse soutenue par le Gouvernement suisse lui-même, que l'accord franco-suisse à conclure pouvait ou non, suivant la commune volonté des Parties, comporter l'abrogation du régime des zones franches². »

Il résulte de ce qui précède cette double proposition, sur laquelle les deux Gouvernements sont d'accord, qu'aucune des Parties n'était fondée à imposer son point de vue à l'autre dans la négociation. La Suisse avait certainement le droit de proposer que le règlement nouveau consistât en une « adaptation du régime des zones franches aux circonstances actuelles », et la France celui de proposer la suppression des zones franches comme ne correspondant plus aux « circonstances actuelles ». L'accord n'ayant pas pu se faire, la Cour est substituée aux deux Parties pour faire le règlement, et elle a une entière liberté pour choisir entre les deux formules. Si elle estime que le régime des zones correspond aux circonstances actuelles, elle le maintiendra ; si elle juge qu'il ne correspond pas à ces circonstances, elle le supprimera.

Les deux Parties étaient donc placées sur un pied d'égalité lors des négociations de Berne, et elles le restent aujourd'hui.

Il en serait autrement si l'on devait déduire le régime nouveau de l'opinion manifestée par la Cour sur l'interprétation de l'article 435.

¹ Observations suisses, p. 1214.

² Observations suisses, pp. 1215-1216.

Certaines phrases, précédemment examinées¹, des Observations suisses paraissent orienter l'esprit vers une telle conception. Mais ces mêmes Observations la rejettent nettement lorsqu'elles reconnaissent que la France « avait certes le droit de proposer un règlement impliquant l'installation du cordon douanier français à la frontière politique » et lorsqu'elles citent, à l'appui, l'opinion de la Cour. S'il existait, entre la France et la Suisse, une obligation juridique de déduire de l'interprétation de l'article 435 les bases du régime nouveau, la France n'aurait pas eu *le droit* à proposer un règlement impliquant l'installation du cordon douanier français à la frontière politique. Selon l'opinion du Gouvernement suisse qui reconnaît ce *droit* à la France, une telle obligation juridique n'existe donc pas : on ne pourra, en conséquence, l'invoquer pour déterminer la décision de la Cour.

Le Gouvernement de la République marque sur ces points son assentiment.

* * *

Selon les Observations suisses, « ce n'est pas, après l'ordonnance du 19 août 1929, à la Suisse qu'il incombe de démontrer les raisons impérieuses qui exigent le maintien des zones ». « C'est au contraire à la France », est-il dit encore, « qu'il incomberait d'établir qu'elle aurait le droit d'obtenir la suppression des zones franches². » Elles en déduisent, d'une part que le doute, s'il subsiste, doit parler en faveur du respect des « droits de la Suisse », d'autre part que « le Gouvernement suisse doit attendre que le Gouvernement français ait fait connaître exactement les moyens de fait et de droit que celui-ci entend faire valoir devant la Cour à l'appui de sa thèse », avant de faire connaître ses propres arguments³.

La Cour appréciera si une telle attitude expectante est de nature à hâter la solution de la présente affaire, comme le Gouvernement suisse prétend en avoir le désir, et si elle est conforme au devoir qui incombe aux Parties d'informer le juge dans toute instance internationale.

Mais surtout, il faut relever qu'il y a là la prétention de placer, en la présente phase de la procédure, les deux Parties sur un pied d'inégalité ; la France aurait un rôle de Partie demanderesse, la charge de la preuve lui incomberait, le bénéfice du doute irait à la Suisse.

¹ Voir *supra* pp. 1561-1564 et 1616-1619.

² Observations suisses, p. 1217. La phrase est beaucoup plus compliquée et comporterait certaines réserves de détail : ce résumé ne semble pas en altérer le sens.

³ Observations suisses, p. 1217.

C'est là méconnaître absolument le texte du compromis et les principes juridiques.

Nulle part le compromis ne place les Parties sur un pied d'inégalité, ne met la preuve à la charge de l'une et ne donne à l'autre le bénéfice du doute ; nulle part il n'indique que suivant l'opinion de la Cour sur l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, telle ou telle Partie aurait une preuve supplémentaire à fournir.

D'autre part, il est de principe dans les instances introduites devant la Cour par voie de compromis que, lorsque celui-ci n'en a pas décidé autrement, les deux Parties sont sur un pied d'égalité. Il n'y a ni demandeur ayant la charge de la preuve, ni défendeur ayant le bénéfice du doute ; chacune d'elles a le devoir d'éclairer le tribunal.

Enfin, en demandant le rétablissement des zones franches en territoire français, sans proposer, d'ailleurs, un recul analogue du cordon douanier suisse, la Suisse demande que soit imposée une restriction à la souveraineté territoriale de la France. La Cour a le pouvoir de l'établir. Mais une telle restriction est une dérogation à un principe très important du droit international, le principe de la souveraineté territoriale ou de la compétence exclusive de l'État à l'égard de son propre territoire. En conséquence, une telle restriction ne peut être établie que si la Cour est convaincue qu'il y a de bons motifs pour le faire ; le doute devrait, en conséquence, bénéficier à la France et au maintien intégral de sa souveraineté territoriale.

* * *

Les Observations suisses font enfin allusion aux *Publications des Comités suisses en faveur du maintien des zones franches de 1815 et de 1816* qui ont été produites en même temps que les Observations, en vue, disent celles-ci, de « renseigner la Cour aussi complètement que possible ».

Le Gouvernement de la République ne se rend pas bien compte de la mesure dans laquelle le Conseil fédéral fait siens les dires de ces *Publications*. Il doit d'autant plus se le demander qu'il relève dans ces *Publications* des appréciations, dénuées de bienveillance et auxquelles il est loin de souscrire, sur l'attitude et la politique du Conseil fédéral¹ ; il y trouve aussi certaines polémiques dont il serait surpris que le Conseil fédéral voulût se faire le garant. Sans insister sur ces points,

¹ Le Gouvernement français ne voudrait même pas reproduire ce qui se trouve aux pages 1284, 1313-1314, 1334, 1336, 1339-1340, 1392, 1464, 1488, 1497. Il n'est, d'ailleurs, pas mieux traité ; sa diplomatie est accusée de « manquer totalement de psychologie dans la conception » et lui-même d'avoir été « intoxiqué » par « M. Marius Ferrero, monteur de bateaux ». *Publications*, p. 1443.

il se bornera à constater que ces *Publications* permettent bien de se renseigner sur les motifs du rejet de la Convention du 7 août 1921 et sur la nature des arguments auxquels le peuple suisse a pu céder jusqu'à contredire la politique du Conseil fédéral approuvée par les deux Conseils qui composent l'Assemblée fédérale¹, mais que ces *Publications* ne contiennent aucun exposé de la situation économique actuelle du canton de Genève ou des petites zones : il y manque donc ce qui est essentiel pour déterminer quel régime correspond aux circonstances actuelles.

Au surplus, force est de constater que, sauf la mention très générale de la page 1218, les Observations suisses ne se réfèrent nulle part à telle ou telle pièce comprise dans les *Publications*. Il n'apparaît donc pas encore, à l'heure actuelle, quel parti le Gouvernement fédéral entend en tirer².

¹ Mémoire français, pp. 61 et 64. *Publications de la Cour*, pp. 588-593.

² En produisant ces *Publications*, le Gouvernement suisse laisse, par contre, de côté les écrits favorables à la Convention de 1921. Or, en parcourant celles-là, on y voit, soit répondre à quelques-uns de ceux-ci (pp. 1362-1365, 1443, 1476-1478, 1501), soit attester que la presse était favorable à la Convention (p. 1357), enfin, qu'un homme comme M. Ador lui était aussi favorable (pp. 1399, 1407). Les documents formant ces *Publications* sont des écrits de propagande et de polémique, parfois de polémique personnelle (pp. 1365-1366, 1369-1372, 1427-1428, 1443, 1458, 1460, 1464, 1487, 1495, 1502-1503, 1551-1554). Ils permettent assurément de se rendre compte du genre d'arguments susceptibles, dans l'opinion des Comités, d'entraîner le vote du peuple suisse. Il y a l'affirmation pure et simple, en formules plus ou moins heureuses, rehaussées d'artifices typographiques (par exemple pp. 1312, 1421, 1423, 1425, 1428, 1443, 1445, 1454, etc.) ; il y a l'argument de l'obstination : la Suisse doit montrer qu'on ne la fait pas céder et les petits États ne doivent pas faire de concessions sur leurs droits (par exemple pp. 1259, 1263-1264, etc.) ; il y a des allégations erronées et sans preuve : celle que le recul de la douane est sans importance pour la France (pp. 1261, 1274, 1434), celle que la prospérité de la zone de Gex est due à l'absence de douane française (p. 1479), alors qu'on devrait parler de son appauvrissement, comme les Observations françaises l'ont établi avec preuves à l'appui ; on y prétend, à plusieurs reprises et avec indignation, que la muraille douanière aurait une largeur de deux à deux myriamètres et demi, dans lesquels, sans la protection des zones franches, les Genevois seraient exposés aux pires tracasseries (pp. 1434, 1441), mais on omet de prendre garde que cette largeur dépasse de beaucoup celle de la zone franche par laquelle on entend protéger Genève contre ce danger, d'ailleurs imaginaire ; on va jusqu'à se plaindre des tracasseries douanières dont on abreuve ceux qui traversent Bellegarde (p. 1525), bien qu'il n'ait jamais été prétendu que Bellegarde soit en zone franche ou doive y être placée ; on fait appel à l'exemple de Fiume, Dantzig et Zara (p. 1484) sans prendre garde que s'il était imité ici, il conduirait au recul non de la douane française, mais bien de la douane suisse, c'est-à-dire de la douane du pays dont une portion est enclavée (voir Observations françaises, pp. 630-632). On trouve d'ailleurs, dans cet amas très divers, des indications qui présentent au moins la même force contre la douane suisse que contre la douane française (pp. 1255, 1345-1346, 1442, 1493) ; il y est dit que Genève a besoin de libre-échange, qu'en 1815 avait été établi un libre-échange régional et que la Confédération protectionniste devrait faire une « politique accessoire de marchés » (p. 1522).

TITRE IV

LA FRANCE N'EST PAS FONDÉE A PRÉTENDRE QUE LE RÈGLEMENT A ÉTABLIR PAR LA COUR EN VERTU DE L'ARTICLE 2 DU COMPROMIS DEVRAIT COMPORTER LA SUPPRESSION DES ZONES FRANCHES; CE RÈGLEMENT DOIT PLUTÔT, AINSI QUE LA SUISSE L'ACCEPTE, REVISER LE RÉGIME INSTITUÉ POUR CES TERRITOIRES EN 1815, 1816 ET 1829, DE MANIÈRE A L'ADAPTER AUX CIRCONSTANCES ACTUELLES

I. — LE BUT DE L'ARTICLE PREMIER, ALINÉA PREMIER, DU COMPROMIS DU 30 OCTOBRE 1924.

(*Caractère de la nouvelle mission qui incombe à la Cour.*)

Les Observations suisses reprennent ici l'examen de la portée de l'ordonnance du 19 août 1929, touchant la mission que la Cour est appelée à remplir en vertu de l'article 2 du compromis. Elles affirment que cette ordonnance aurait « tranché la question de principe », cette question étant celle de « l'existence ou inexistence d'un droit de la Suisse au maintien des zones dans le règlement franco-suisse prévu par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles »¹. Obs. suisses.
pp. 1219-1221.

La thèse ici présentée est que la Cour a reconnu que la Suisse n'est pas obligée à consentir à la suppression des zones et que, cela étant, la France ne peut invoquer le changement des circonstances pour prétendre que la Suisse est obligée d'accepter cette abrogation : on allègue que prétendre que le « changement des circonstances pris en lui-même » ait un tel effet serait contraire au but de l'article premier du compromis.

On remarquera que cette thèse, si elle était admise, conduirait aujourd'hui la Cour à déduire de l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, les bases du régime nouveau, conception qui a été déjà rencontrée, sous une forme très voilée d'ailleurs et mêlée de contradictions : cette conception a été critiquée plus haut².

L'argumentation suisse repose, d'ailleurs, sur le jeu d'une expression équivoque. On dit qu'il résulte de l'interprétation donnée par la Cour dans son ordonnance du 19 août 1929 que « la Suisse n'est pas obligée à consentir à la suppression des zones ». Le Gouvernement de la République ne demande

¹ Observations suisses, p. 1220.

² Voir *supra* pp. 1616-1620.

pas à la Cour de dire que semblable obligation existe à la charge de la Suisse par l'effet de l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes. Il n'a pas besoin de soutenir qu'une telle obligation existe en vertu du droit international commun. Il dit seulement que depuis la fin de la négociation diplomatique qui a suivi l'ordonnance, il n'est *plus nécessaire* pour cette suppression que la Suisse donne son consentement. La Cour a, en effet, le pouvoir de prononcer la suppression des zones franches; elle a ce pouvoir en vertu du compromis. C'est à elle qu'il appartient de dire si, à l'avenir, il y aura ou il n'y aura pas de zones franches.

Donc, il est inopérant de dire « la Suisse n'est pas obligée de consentir à la suppression des zones ». Ce consentement n'est pas nécessaire, puisqu'il n'est plus question de prononcer sur le sort des zones par un accord franco-suisse: en vertu du compromis, c'est à la Cour qu'il appartient de prononcer.

La base du raisonnement présenté par les Observations suisses disparaît ainsi et ce raisonnement, par suite, s'écroule.

Le Gouvernement de la République française demande à la Cour de prendre en considération les circonstances actuelles et d'en conclure que les zones franches ne doivent pas être maintenues. C'est en cette forme, non en la forme arbitrairement choisie par le Gouvernement suisse, que le problème se pose.

Formuler une telle demande, ce n'est aucunement « méconnaître l'intention des Parties, telle qu'elle est exprimée par le préambule et par l'article premier du compromis »; ce n'est pas se mettre « en contradiction évidente avec le but de l'article premier, alinéa premier, du compromis », but qui, d'après les Observations suisses, aurait été « d'écarter l'obstacle qui, jusqu'alors, avait empêché les négociations directes d'aboutir¹ ».

Voyons, en effet, les dispositions du compromis en vue de déterminer s'il entend limiter le rôle de la Cour, en la présente phase de la procédure, à faire application d'une solution de principe antérieurement donnée par elle, ou s'il entend qu'elle a, ici, une mission toute différente de celle précédemment exercée, mission de statuer, en toute liberté, sur des problèmes autres et selon une méthode nouvelle².

Le préambule du compromis est ainsi conçu :

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

¹ Observations suisses, pp. 1219-1221.

² Sur la mission actuelle de la Cour, voir les Observations françaises, pp. 464-477.

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. »

Ainsi, le préambule du compromis d'arbitrage expose deux faits, *entre lesquels il n'établit aucune relation de cause à effet* : 1° Les deux Parties « 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 ». 2° « L'accord prévu par ces textes n'a pas pu être réalisé par voie de négociations directes. » Il en conclut qu'il y a lieu de recourir à l'arbitrage : 1° « pour fixer cette interprétation » ; 2° pour « régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles ».

L'article 2 du compromis, qui détermine les points sur lesquels devra porter l'*arrêt* de la Cour¹, dispose de même. Il charge la Cour : 1° « de prononcer sa décision sur la question formulée dans l'article premier », cette question étant celle de l'interprétation, entre la France et la Suisse, de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ; 2° « 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 ».

Il y a symétrie complète entre le préambule et l'article 2 du compromis. 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. Bien au contraire : lorsque l'article 2 fixe selon quelles directives la Cour accomplira sa seconde mission, il ne lui dit pas de déduire quoi que ce soit de sa décision première, mais de tenir compte des « circonstances actuelles ».

Quant à l'article 4, alinéa premier, du compromis, loin d'indiquer qu'en se prononçant sur le premier point, la Cour aurait « tranché la question de principe² », il confirme que la seconde mission que la Cour est appelée à remplir est tout à fait différente de la première. La Cour est chargée, tout d'abord, de fixer l'interprétation entre la France et la Suisse de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ; c'est là

¹ Rappelons que, conformément à l'article premier du compromis, la Cour n'a rendu, le 19 août 1929, qu'une « ordonnance » préparatoire.

² Comme le prétend la note de la page 1221 des Observations suisses.

une mission purement *juridique*, et c'est pourquoi, en vue de son accomplissement, les Parties ont eu à déposer au Greffe des « mémoires, contre-mémoires et répliques ». La Cour est chargée, en second lieu, de régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles : il ne s'agit plus pour elle de résoudre un point de droit, mais de rechercher le régime le plus opportun, et à cet égard les considérations *économiques* méritent de retenir son attention au premier chef ; c'est pourquoi l'article 4, alinéa premier, du compromis prévoit que les Parties soumettront à la Cour des « documents, projets et observations », et non des « mémoires, contre-mémoires et répliques ».

* * *

Mais, disent 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 ?¹ »

Rappelons, sans insister, que la Cour n'est pas appelée à dire si les circonstances actuelles « obligent la Suisse à consentir à la suppression des zones ». Il lui est demandé de prononcer cette suppression en usant du pouvoir qu'elle tient du compromis². C'est tout autre chose.

D'autre part, et contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement suisse, l'interprétation que le Gouvernement français donne de l'article 2 du compromis n'enlève pas toute « portée pratique » à l'article premier, alinéa premier, du compromis et à l'ordonnance rendue par la Cour sur la base de celui-ci³.

¹ Observations suisses, p. 1220.

² Voir *supra* pp. 1623-1624.

³ En réalité, l'ordonnance du 19 août 1929 a été rendue, non pas sur la base de l'alinéa premier de l'article premier du compromis, mais sur la base de l'alinéa 2 de cet article, invitant la Cour à « impartir un délai » aux Parties pour négocier à nouveau, et sur celle du chiffre 2 des lettres annexes, relatif à la communication « officieuse » aux agents du résultat du délibéré de la Cour sur la première question.

Il y a lieu seulement de distinguer : d'une part les négociations, d'autre part la mission confiée à la Cour.

Pour constater que l'interprétation ci-dessus énoncée n'enlève pas toute portée pratique à l'article premier, alinéa premier, du compromis et à l'ordonnance de la Cour, il n'est pas nécessaire d'examiner toutes les hypothèses qui auraient pu se présenter. On se bornera à signaler, en premier lieu, que si l'article 435, alinéa 2, avait été interprété comme ayant eu pour but de faire obligatoirement abroger les stipulations anciennes, cela aurait entraîné l'obligation pour les deux Parties de réaliser ce but par leur accord. On ajoutera, en second lieu, que l'interprétation d'après laquelle ledit article n'abroge pas les stipulations anciennes et n'a pas pour but de les faire abroger n'implique pas d'obligation définie pour les Parties. Mais cela ne signifie pas que l'ordonnance ait été sans portée pratique. Au moment de la signature du compromis, on pouvait légitimement envisager que même une telle interprétation faciliterait l'accord, soit que les Parties cherchassent l'harmonie de leurs intérêts dans un cadre plus vaste, soit que le Gouvernement fédéral, fort de la satisfaction morale obtenue, fût mieux disposé à reconnaître la valeur des considérations politiques et économiques présentées par le Gouvernement français. A cela pouvait s'ajouter l'espoir qu'une procédure courtoise et un peu lente devant la Cour serait favorable à l'épanouissement de l'esprit de conciliation.

Ainsi, à l'égard de la négociation franco-suisse, l'ordonnance du 19 août 1929 n'était pas sans portée pratique. Si elle n'imposait pas aux deux Parties de se mettre d'accord sur une formule déterminée, les négociateurs du compromis avaient pu légitimement penser que l'interprétation, entre la Suisse et la France, de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, était de nature à *faciliter* l'accord.

Mais il en est tout autrement à l'égard de la mission dont la Cour est actuellement chargée. L'ordonnance ne visait qu'à faciliter les négociations, et elle le dit expressément ; elle est étrangère au règlement que doit élaborer la Cour.

* * *

Ainsi le compromis soumet à la Cour deux questions distinctes quant à leur objet et quant à leur mode de solution. Cette interprétation du compromis serait confirmée, si besoin était, par certaines dispositions particulières.

1° Par l'article 2, alinéa premier, du compromis, qui invite la Cour non seulement à tenir compte des « circonstances actuelles », mais à fixer le nouveau régime « pour la durée qu'il lui appartiendra de déterminer ».

Cette disposition implique que le régime à élaborer par la Cour aura une durée limitée. Or, si l'on admettait la thèse selon 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 à la disposition fixant l'emplacement des cordons douaniers, cet emplacement résultant, dit la Partie adverse, du droit de la Suisse aux zones franches. Mais le compromis 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 ».

2° Par le deuxième alinéa de l'article 4 qui, préalablement à la détermination du régime nouveau, prévoit l'envoi éventuel d'une délégation de la Cour, « aux fins de procéder à des enquêtes sur les lieux et d'entendre tous intéressés ». Cela montre que le règlement doit être élaboré, non pas sur la base de droits ayant existé en 1815-1816, mais sur celle des nécessités actuelles.

3° Par le chiffre 3 des lettres annexes, qui prend soin de préciser ce qu'il faut entendre par les « circonstances actuelles », auxquelles se réfère l'article 2 du compromis, et qui dispose « 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, avec ses annexes, du Traité de Versailles ». Autrement dit, après que l'article premier, alinéa premier, du compromis a invité la Cour à rechercher si le changement des circonstances résultant des « faits antérieurs au Traité de Versailles » avait amené les signataires du Traité de Versailles à abroger le régime des zones à l'égard de la Suisse, le chiffre 3 des lettres-annexes spécifie que lorsque l'article 2, alinéa premier, du compromis invite la Cour, pour le règlement qu'elle doit élaborer, à tenir compte « des circonstances actuelles », il vise les mêmes circonstances que celles qu'ont pu envisager les signataires du Traité de Versailles.

Or, lorsque les signataires du Traité de Versailles 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 eux¹ —, ils ne se sont pas placés au point de vue du droit qui pouvait exister en 1815-1816. Par consé-

¹ Observations françaises, p. 478.

quent, la Cour ne saurait non plus se placer à ce point de vue.

Enfin, cette interprétation du compromis est parfaitement raisonnable et est confirmée par l'examen des conversations diplomatiques qui ont précédé la conclusion de cet accord.

* * *

Les signataires du compromis d'arbitrage n'ont pas pu vouloir établir le régime nouveau sur une conception de droit. En effet, *la question de droit n'a pas été soumise dans son ensemble à la Cour par l'article premier du compromis*¹. Logiquement, rationnellement, il n'est pas possible de prétendre régler une affaire sur la base du droit, lorsque le droit, *tout entier*, n'a pas été élucidé.

En réalité, le compromis d'arbitrage n'a soumis à la Cour que *certaines aspects déterminés* de la question des zones. Il y a eu, dans la pensée de ses auteurs, une sorte de « compartimentage ». La Suisse prétendait qu'en vertu de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, la France ne pouvait lui imposer la suppression des zones; ce *point de droit* a été soumis par le compromis à l'arbitrage de la Cour. De son côté, le Gouvernement français prétendait que le régime nouveau devait être basé sur les nécessités présentes: il a été décidé que la Cour serait chargée de régler le régime des territoires français en cause « en tenant compte des circonstances actuelles ». Les autres aspects de la question des zones, par exemple l'argument de droit que peut tirer la France de la réforme douanière de 1849-1851, ont été laissés de côté.

Cette manière de régler l'affaire des zones n'est nullement irrationnelle. Il est parfaitement raisonnable d'élucider, tout d'abord, *un point de droit*, et de régler ensuite une difficulté sur la base des nécessités actuelles, en s'efforçant de concilier les *intérêts* actuellement en présence. Il peut être utile d'élucider un point de droit comme préface à la reprise d'une négociation diplomatique, mais il est encore plus nécessaire, quand il s'agit de résoudre un problème *d'ordre économique*, de tenir compte avant tout des circonstances du moment.

* * *

Ce sens du compromis se confirme encore par l'examen des conditions dans lesquelles il a été conclu. Le Gouvernement suisse soutenait qu'il n'y avait lieu de soumettre à l'examen de la Cour permanente de Justice internationale que le point

¹ Voir *supra* pp. 1616-1618.

de droit relatif à l'interprétation, entre la France et la Suisse, de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, et le Gouvernement français estimait que seul le règlement sur la base des circonstances actuelles devait faire l'objet de l'intervention de la Cour. L'accord s'est fait en *additionnant* les deux points de vue. A aucun moment le Gouvernement français n'a admis que le nouveau régime dût être déduit de la réponse à la première question que le compromis pose à la Cour.

Le projet de compromis soumis au Gouvernement suisse par la note française du 22 janvier 1924 invitait la Cour à 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 Convention¹.

Comme l'a dit le Mémoire suisse², « le trait caractéristique » du projet français de compromis 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. Le Gouvernement suisse estimait, au contraire, que 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 »³. Aussi, dans son contre-projet de compromis, 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 relatives à la structure douanière des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex sont-elles encore en vigueur, ou l'article 435 du Traité de Versailles, dans les conditions auxquelles le Conseil

¹ Article premier du projet français de compromis. Mémoire français, annexe 69, à la page 189 ; *Publications de la Cour*, p. 735.

² Mémoire suisse, p. 102 ; *Publications de la Cour*, p. 861.

³ Note suisse du 12 novembre 1923. Mémoire français, annexe 68, à la page 187 ; *Publications de la Cour*, p. 733.

fédéral suisse y a adhéré, a-t-il eu pour effet d'abroger ces stipulations ?¹ »

Et, dans sa note du 14 février 1924, accompagnant le contre-projet suisse de compromis, le Conseil fédéral précisait : « 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 des négociations directes². »

Ainsi, tandis qu'initialement le Gouvernement français proposait de soumettre exclusivement à l'arbitrage la question de savoir si la Convention du 7 août 1921 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 » et celles des modifications à y apporter éventuellement, le Gouvernement suisse proposait initialement de soumettre exclusivement à l'arbitrage la question de l'interprétation, entre la France et la Suisse, de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, à l'exclusion de « toutes questions d'opportunité économique, commerciale ou autre ».

Étant donné cette divergence fondamentale, le Gouvernement de la République française estima « que, sans s'attarder davantage à l'échange et à la discussion d'une correspondance écrite », il était préférable de confier à deux juristes suisses et français le soin de préparer un projet de compromis d'arbitrage « qui serait soumis par eux à l'agrément des deux Gouvernements »³. Cette proposition fut agréée par le Gouvernement suisse⁴, et, à la suite de négociations verbales, les deux juristes se mirent d'accord sur le texte qui est devenu le compromis d'arbitrage du 30 octobre 1924.

Or, on constate en examinant ce texte que chacune des deux formules précédemment proposées y a trouvé place, puisque la Cour a été appelée : 1° à définir le sens, entre la France et la Suisse, de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ; 2° à « 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 ». La Cour

¹ Article 2 du contre-projet suisse de compromis, annexé à la note suisse du 14 février 1924. Mémoire français, annexe 70, à la page 193 ; *Publications de la Cour*, p. 741.

² Mémoire français, annexe 70, à la page 191 ; *Publications de la Cour*, page 739.

³ Note française du 19 mars 1924. Mémoire français, annexe 71, à la page 194 ; *Publications de la Cour*, p. 743.

⁴ Note suisse du 31 mars 1924. Mémoire français, annexe 72, à la page 194 ; *Publications de la Cour*, pp. 742-743.

est, par suite, chargée de remplir chacune des deux missions précédemment envisagées, soit par l'une, soit par l'autre Partie.

A aucun moment il n'apparaît qu'on ait entendu lier la solution de la deuxième question à la solution qui serait donnée à la première.

L'examen des circonstances dans lesquelles est intervenue la conclusion du compromis d'arbitrage confirme donc, lui aussi, l'interprétation littérale de l'article 2 de ce compromis, qui 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.

* * *

Ainsi, la Cour a mission de fixer le régime nouveau « en tenant compte des circonstances actuelles ». En présentant l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, sur laquelle elle a déjà délibéré, comme la solution d'une question de principe qui dominerait le régime nouveau à établir, le Gouvernement fédéral s'efforce de réduire la mission de la Cour à « adapter le régime des zones aux circonstances actuelles ».

Cette expression se retrouve souvent dans les écritures suisses. Mais elle n'a été employée, ni dans le compromis, ni dans l'ordonnance de la Cour. Elle traduit des vues unilatérales, rien de plus.

Ces vues ne peuvent se fortifier par un appel à la note suisse du 5 mai 1919. Le Gouvernement français n'a jamais donné son assentiment à la partie de cette note où se trouve indiqué ce que doit être, d'après le Gouvernement suisse, le régime nouveau, et la Cour s'est bien gardée de dire, dans son ordonnance du 19 août 1929, que la note du 5 mai liait la France. Bien au contraire : elle a précisé que la note du 5 mai était un « acte unilatéral¹ ». Dans cette note, le Gouvernement suisse, selon l'interprétation qu'en a donnée la Cour : 1° a refusé son consentement à l'abrogation des zones franches; 2° a fait connaître ses vues touchant le régime nouveau : il a dit qu'il s'agissait, selon lui, « de régler d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles les modalités des échanges entre les régions intéressées ». Le premier point liait la France pour les négociations, en ce sens que le Gouvernement français ne pouvait imposer à la Suisse la suppression des zones franches; le second point ne lie pas la Cour pour le règlement qu'elle doit élaborer, car d'une part celle-ci doit se placer uniquement sur le terrain

¹ Ordonnance du 19 août 1929, p. 18.

des « circonstances actuelles », et d'autre part la France n'a jamais accepté le point de vue énoncé par le Gouvernement suisse touchant le contenu du nouveau régime, comme suffit à l'établir la note française du 18 mai 1919¹.

2. — LES CIRCONSTANCES ACTUELLES DONT LA COUR DOIT TENIR COMPTE.

(Date des circonstances actuelles.)

Continuant à poser — inexactement — le problème soumis actuellement à la Cour sous la forme de la question de savoir si la Suisse est ou non obligée à accepter la suppression des zones franches, et consentant ici à envisager l'hypothèse où il serait admis que la Cour pût rechercher si les « circonstances actuelles » obligent ou n'obligent pas la Suisse à donner un tel consentement, le Gouvernement suisse, dans le paragraphe 2, soutient que *seules les circonstances existant en 1919 peuvent être prises en considération.* Obs. suisses, pp. 1221-1222.

* * *

A l'appui de sa thèse, le Gouvernement suisse invoque deux considérations :

1° « C'est en effet au sujet de l'état de fait et de droit existant en 1919 que la contestation est née. C'est donc sur cette base que le nouveau règlement doit être établi². »

Cet argument ne peut être retenu, car il ne s'applique qu'à la première question soumise à la Cour, celle de l'interprétation, entre la France et la Suisse, de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

La deuxième mission dont la Cour est investie consiste, non pas à régler « une contestation », mais à établir un régime nouveau.

2° Le Gouvernement suisse se réfère aux lettres jointes au compromis. Aux termes de ces lettres, « il est bien entendu 3° 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 ». Le Gouvernement suisse s'appuie sur ce texte pour dire que les seules circonstances dont on puisse tenir compte sont les circonstances existant en 1919, lors de la conclusion du Traité

¹ Voir le texte de la note française du 18 mai 1919 dans le Mémoire français, pp. 9-10 ; *Publications de la Cour*, pp. 501-503.

² Observations suisses, p. 1222.

de Versailles, et non les faits qui ont pu se produire postérieurement à 1919¹.

Mais il y a lieu de remarquer que le chiffre 3 des lettres annexes ne dit pas 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*, mais aux circonstances actuelles *visées dans l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, du Traité de Versailles*. Le Gouvernement suisse fait dire au texte qu'il invoque ce que celui-ci ne dit pas.

En réalité, le chiffre 3 des lettres annexes au compromis d'arbitrage signifie, comme il a été dit plus haut², que la Cour est invitée à rechercher si les mêmes circonstances qui ont amené les signataires du Traité de Versailles à se « désintéresser » du régime des zones, c'est-à-dire à l'abroger entre eux, justifient l'abrogation du régime des zones dans les rapports entre la France et la Suisse. Ce qui est important dans ce qu'indiquent les lettres annexes, c'est la *nature* des circonstances à considérer, non leur *date* précise. Le chiffre 3 établit un lien entre la décision prise par les Puissances dans l'article 435 en considération des « circonstances actuelles », que ce texte vise, et la décision que prendra la Cour. Si ce texte tranchait une question de date, sa rédaction serait bien singulière³.

* * *

Au surplus, le Gouvernement français ne croit pas nécessaire de s'attarder à l'examen de la controverse à laquelle le Gouvernement suisse le convie, et cela pour les raisons suivantes :

1° Les divers changements de circonstances qui ont bouleversé le régime des zones tel qu'il existait en 1815 ont été des « faits antérieurs au Traité de Versailles ». La Cour voudra bien se reporter à la deuxième Partie des Observations du Gouvernement français⁴. Par conséquent, les raisons de supprimer l'institution des zones franches existaient dès 1919, et c'est pour cela que le Gouvernement français a alors cherché à obtenir l'assentiment de la Suisse, comme il a

¹ Observations suisses, pp. 1221-1222.

² Voir *supra* pp. 1628-1629.

³ Pour correspondre à l'interprétation suisse, le texte eût dû dire : « Que par les mots « circonstances actuelles » l'article 2, alinéa premier, de la convention d'arbitrage se réfère aux circonstances ayant existé au moment de la signature (ou au moment de la communication) à la Suisse de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. »

⁴ Observations françaises, pp. 512-628.

obtenu l'assentiment des signataires du Traité. Les « circonstances actuelles », dont l'examen conduit à déterminer « le régime opportun » et qui ont été indiquées à la troisième Partie des Observations du Gouvernement français¹, sont la suite logique et inévitable des changements qui se sont produits après 1849. Que l'on se place en 1919, en 1923 ou en 1930, les mêmes raisons de supprimer le régime des zones existent.

Quant à l'aménagement du régime nouveau, il serait absurde de se placer au point de vue des circonstances de 1919, sans aucunement considérer l'état actuel des choses². La Cour est chargée de faire un règlement donnant satisfaction à tous intérêts en présence : ces intérêts sont évidemment des intérêts *actuels*.

2° Le Gouvernement français — et ceci est très important à remarquer — n'invoque pas directement les faits postérieurs à 1923 pour réclamer la suppression des zones. Il les invoque seulement à titre démonstratif, pour vérifier *pratiquement* les raisons qu'il donne de l'incompatibilité du régime des zones avec les « circonstances actuelles ».

Le Gouvernement français, dans ses Observations, a procédé de la façon suivante. Dans une première Partie, il a indiqué quelles étaient les circonstances en vue desquelles le régime des zones avait été institué³. Dans une seconde Partie, il a montré les profonds changements qui se sont produits après 1849, en raison : 1° de l'établissement de la douane fédérale ; 2° des progrès de la technique ; et 3° du développement des voies de communication ; ces faits ont complètement dévié l'institution du but en vue duquel elle avait été créée⁴. Puis, dans une troisième Partie, il a exposé ce que sont les « circonstances actuelles » et comment elles résultent des changements qui se sont produits de 1849 à 1919 ; il a établi que ces circonstances postulent *directement* la suppression du cordon douanier français intérieur, l'établissement de ce cordon à la frontière politique et la perméabilité de ce cordon tant aux échanges de marchandises qu'à la circulation des personnes et des véhicules⁵. C'est seulement ensuite qu'il a invoqué les faits postérieurs à 1923, et seulement pour confirmer

¹ Observations françaises, pp. 629-709.

² Le Gouvernement suisse s'en rend compte, puisqu'il propose la révision périodique des contingents accordés aux exportateurs des zones franches : cette révision se fera sur la base des circonstances du moment et non des circonstances ayant existé en 1919. D'autre part, la fixation des contingents doit se faire, dans le Projet suisse, non pas sur la base de la situation ayant existé en 1919, mais sur la base de la production « à l'époque où les listes de crédits seront établies » (art. 7, lettre a).

³ Observations françaises, pp. 480-511.

⁴ Observations françaises, pp. 512-628.

⁵ Observations françaises, pp. 633-669 et 688-709.

l'exactitude des raisons précédemment données¹. Il a dit que le développement économique des zones avait été entravé lorsque le cordon douanier français n'était pas à la frontière; et il l'a établi rationnellement. Il a dit ensuite que ce développement serait facilité par la suppression de l'institution des zones franches; il l'a établi rationnellement et l'a vérifié pratiquement en montrant l'ère de prospérité dans laquelle les zones sont entrées après 1923.

3° « La Cour », disent les Observations suisses, « ne saurait non plus tenir compte, notamment, du fait invoqué par le Mémoire français de 1928 — et d'ailleurs étranger à la zone de Gex — que la grande zone de 1860 a été supprimée en 1923 et que si, aujourd'hui, la grande zone ayant disparu, on prétendait maintenir la zone sarde, ce serait non pas un maintien, mais un retour à ce qui n'existe plus depuis 70 ans. Dans les circonstances existant en 1919, un règlement comportant le maintien de la zone sarde n'aurait modifié en rien la situation de fait². »

Il est exact que la grande zone n'a été supprimée qu'en 1923. Mais sa suppression, qui ne pouvait donner lieu à aucune difficulté puisque cette zone avait été créée par acte unilatéral, était acquise dès la dénonciation de la Convention du 14 juin 1881, laquelle a eu lieu le 18 décembre 1918³. Le Conseil fédéral ne l'ignorait pas: il savait qu'à l'occasion de cette dénonciation, « la question du régime des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex se poserait dans son ensemble et dans son principe même⁴ ». Cette dénonciation annonçant une suppression imminente et qui ne fut différée que pour faire opérer en une seule fois le transfert du cordon douanier français à la frontière, était un fait envisagé par les rédacteurs du Traité de Versailles lorsqu'ils déclaraient que les zones conventionnelles ne correspondaient plus aux circonstances actuelles. Il est donc légitime de le prendre en considération dans la présente instance.

D'ailleurs, en mentionnant la disparition de la grande zone, le Gouvernement français a voulu simplement montrer que le système suisse ne tend pas à rétablir le régime qui existait avant 1923, mais à instaurer « un régime que la France n'a jamais pratiqué⁵ ».

* * *

Au dernier alinéa du paragraphe 2, le Gouvernement suisse déclare que le Gouvernement français ne peut se prévaloir

¹ Observations françaises, pp. 669-675.

² Observations suisses, p. 1222.

³ Mémoire français, pp. 39-41; *Publications de la Cour*, pp. 552-555.

⁴ Message du Conseil fédéral du 10 octobre 1921 cité par le Contre-Mémoire français, p. 69; *Publications de la Cour*, p. 1408.

⁵ Observations françaises, p. 479.

du transfert de son cordon douanier à la frontière, effectué en 1923, pour réclamer le maintien de la situation qu'il a ainsi créée. Mais le Gouvernement français n'a jamais prétendu que la Cour fût tenue de supprimer les zones, parce qu'elles n'existent plus en fait aujourd'hui. Il soutient seulement qu'elle doit se placer au point de vue « des circonstances actuelles » et rechercher si l'institution des zones franches correspond ou ne correspond pas aux besoins existant de part et d'autre. Et, à cet égard, les conséquences produites par le transfert du cordon douanier français à la frontière, aussi bien du côté de Genève que du côté des zones, méritent d'être prises en considération, dans la mesure qui a été indiquée plus haut¹, c'est-à-dire comme preuve que la présence de ce cordon douanier à la frontière est un élément de prospérité pour les zones, tandis qu'elle ne comporte pour Genève que des inconvénients minimes.

3. — LES ZONES FRANCHES FONT PARTIE D'UN RÈGLEMENT TERRITORIAL ÉTABLI EN FAVEUR DE LA SUISSE PAR LES TRAITÉS DE 1815 ET 1816.

(*Le prétendu « droit territorial » de la Suisse aux zones.*)

Les Observations suisses reprennent leur effort en vue d'établir que le changement des circonstances ne peut « obliger la Suisse » à consentir à l'abrogation des zones franches ; elles soutiennent que la Suisse a un droit aux zones, que ce droit lui a été acquis « comme un élément de son statut territorial », et que le changement des circonstances laisse intacts les « droits territoriaux » même acquis par convention.

Ici encore, on est en présence de cette façon erronée de poser le problème qui a été déjà relevée. En réalité, en la présente phase de la procédure, le consentement de la Suisse à l'abrogation des zones franches n'est plus nécessaire : c'est la Cour qui, en vertu du compromis, a le pouvoir de les abroger, si elle le juge à propos, « en tenant compte des circonstances actuelles ». Voilà pourquoi l'on recherche ce que recommandent les circonstances actuelles quant au contenu du régime nouveau : on n'y cherche pas un titre obligeant la Suisse à donner à la suppression des zones franches un consentement qui, nécessaire dans la phase diplomatique, est superflu depuis que l'affaire est revenue devant la Cour².

Cette considération essentielle suffirait à rendre inutile tout examen du moyen ici invoqué par le Gouvernement suisse :

¹ Voir *supra* pp. 1635-1636. — Sur les conséquences de l'établissement du cordon douanier français à la frontière, pour les zones et pour Genève, cf. Observations françaises, III^me Partie, chapitre premier, section IV, pp. 669-688.

² Voir *supra* pp. 1623-1624.

ce moyen est sans objet. A tout le moins, elle impose de ne l'examiner que brièvement.

La Suisse reprend l'affirmation selon laquelle elle aurait un droit aux zones. Partant de la formule, qu'elle emprunte à l'ordonnance du 19 août 1929, que la zone de Gex fait partie d'un règlement territorial en faveur de la Suisse, les Observations suisses l'étendent, en affirmant l'évidence, à la zone sarde, pour aussitôt dire qu'ainsi on a conféré à la Suisse, en ce qui concerne les zones, des droits territoriaux, c'est-à-dire « *des droits définitifs, dégagés de toutes les vicissitudes qui peuvent éventuellement atteindre une relation simplement conventionnelle*, et notamment à l'abri des effets juridiques éventuels du changement des circonstances¹ ». Mais pour justifier ce passage d'une formule à l'autre, d'une idée à l'autre, en somme la naissance de ces « droits territoriaux », il n'y a rien, sinon cette affirmation, deux fois répétée, 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 Sardaigne¹ », explication qui paraît un peu sommaire si l'on considère que la mesure était d'ordre économique. Le critère dont paraît se contenter le Gouvernement suisse étendrait singulièrement la catégorie des droits territoriaux.

Droits territoriaux, disent les Observations suisses au texte ; en note, elles reprennent, mais en quelque sorte avec un peu d'hésitation et à titre de rappel historique, l'expression de « servitudes territoriales internationales ».

Si l'on estime que la catégorie des « droits territoriaux » a sa place dans le droit international, il semblerait indispensable de lui donner un contour plus précis que ne font les Observations suisses.

L'ordonnance de la Cour a bien dit que la zone de Gex « fait partie d'un règlement territorial en faveur de la Suisse² ». Mais elle s'est bien gardée de faire les assimilations et déductions auxquelles se livrent les Observations suisses après avoir, dans le titre de ce paragraphe, reproduit la formule de l'ordonnance.

Elle n'a pas dit que les Puissances, en créant les zones, avaient voulu assurer à la Suisse « un certain *statut territorial* » du côté de Genève, et encore moins qu'elles lui ont conféré sur les zones « *des droits territoriaux* ». Cette dernière expression est créée de toutes pièces par le Gouvernement suisse ; elle ne figure pas dans l'ordonnance.

¹ Observations suisses, p. 1223.

² Ordonnance du 19 août 1929, p. 19.

Cette abstention de la Cour à employer ici l'expression de droit territorial est d'autant plus significative que la question avait été discutée devant elle. Invoquant des raisons qu'il est inutile de reprendre, l'agent du Gouvernement français avait établi que la prétention de la Suisse à posséder ici un « droit réel », une « servitude », était mal fondée. Il avait montré, entre autres choses, que la situation juridique s'analysait en une simple obligation pour la France de tenir sa ligne douanière en retrait de sa frontière, obligation de ne pas faire, simple obligation d'État à État, dont toute l'exécution est le fait de la France : en vertu des traités ayant constitué les zones franches, la Suisse n'exerçait en effet aucune activité particulière, politique ou économique, sur le territoire de celles-ci. Comment, dans ces conditions, parler ici d'un droit territorial, d'un droit réel, d'une servitude, même si une telle conception doit être admise dans le droit international actuel, ce qu'au surplus contestent les meilleurs auteurs ?¹

Quant à dire que le droit prétendu par la Suisse serait à l'abri des « vicissitudes qui peuvent éventuellement atteindre une relation simplement conventionnelle, et, notamment, à l'abri des effets juridiques éventuels du changement de circonstances », cela est en contradiction manifeste avec les déclarations du président Furrer et de M. Frey-Hérosé, invitant la France à s'adresser aux Puissances pour obtenir l'abrogation du régime des zones².

* * *

Il n'est pas sans intérêt de remarquer que si la Suisse invoque à son profit la thèse selon laquelle le changement des circonstances ne peut l'obliger à consentir à la suppression de son « droit territorial » sur les zones franches, elle se garde bien de faire profiter la France de sa doctrine lorsque l'occasion s'en présente. En voici deux preuves :

1° Si la zone sarde, qui résultait de l'obligation pour la Sardaigne de reculer sa douane, est un « élément du statut territorial de la Suisse » et constitue pour celle-ci un droit territorial, il semble qu'on doit dire la même chose au profit de la Sardaigne (aujourd'hui de la France), de la disposition par laquelle « le gouvernement de Genève...., voulant seconder les vues de Sa Majesté [le roi de Sardaigne]... prendra les précautions nécessaires pour que la contrebande ne puisse être favorisée par les habitants du canton³ ». Si l'on adopte

¹ Voir l'exposé de l'agent français à l'audience du 12 juillet 1929 : *Publications de la Cour*, pp. 358-366.

² Observations françaises, pp. 530-532.

³ Article 3 *in fine* du Traité de Turin du 16 mars 1816. Mémoire français, annexe 8, p. 98 ; *Publications de la Cour*, p. 648.

la doctrine des Observations suisses, on verra là la source d'un droit territorial au profit de la Sardaigne, aujourd'hui de la France; selon cette même doctrine, ce droit serait intangible, malgré le changement des circonstances.

Or, ce droit est purement et simplement supprimé, sans explication, par prétérition, dans le Projet suisse.

2° Le Projet suisse, dans les rectifications qu'il propose au tracé de la limite de la zone sarde, englobe dans cette zone certaines portions de territoire qui, selon le Traité de 1816, sont comprises dans le territoire douanier français¹. Dans ces portions de territoire, la France a le droit d'appliquer son régime douanier: si l'on veut parler de droit territorial, c'est bien ici le cas, puisque ce droit découle pour la France de sa souveraineté territoriale.

Et cependant le Projet suisse fait disparaître ce droit dans ces portions de territoire, sans que la France y ait consenti et sans autre motif que celui tiré de l'idée que les circonstances actuelles justifieraient la délimitation que la Suisse propose². Les circonstances actuelles auraient donc contre le droit territorial de la France plus d'efficacité que contre le prétendu droit territorial de la Suisse.

Et ainsi, il apparaît que le Gouvernement suisse s'inspire de notions contradictoires suivant qu'il s'agit de la France ou de la Confédération.

* * *

Il n'y a, d'ailleurs, aucun intérêt à rechercher quelle est la nature du droit que les traités de 1815-1816 ont conféré à la Suisse, étant donné qu'il ne s'agit pas, dans la présente instance, d'examiner quel est l'effet du changement des circonstances selon le droit international. Il n'est pas nécessaire de déterminer la portée de la clause *rebus sic stantibus* que vise ici le Gouvernement suisse³. La Cour a une mission toute spéciale, qui lui est attribuée *expressément* par l'article 2 du compromis: elle doit régler le régime des territoires en cause « en tenant compte des circonstances actuelles ». Cette expression implique qu'à dater de l'arrêt de la Cour, les anciennes stipulations seront remplacées par les dispositions arrêtées par la Cour, lesquelles seront basées sur les nécessités présentes et pourront ressembler ou ne pas ressembler aux

¹ Notamment entre Collogny et Valleiry, Valleiry et Chênex, près de l'Éluiset et du Châble, entre Collongette et Tougues.

² Réserve est faite des critiques adressées sur ce point au Projet suisse. Voir *supra* pp. 1574-1575.

³ « La clause *rebus sic stantibus*, quelle que soit la portée qu'on puisse lui attribuer en droit international, n'est, en tout cas, pas opposable aux droits territoriaux, même acquis par convention » (Observations suisses, p. 1224).

anciennes stipulations, selon ce que la Cour aura jugé opportun : tout cela découle du pouvoir conféré à la Cour par le compromis, et non du jeu de la clause *rebus sic stantibus*.

Ainsi donc, en vertu de l'article 2 du compromis, la Cour doit faire un règlement : elle n'a pas à entrer dans l'examen du problème juridique auquel la Suisse la convie. Elle n'a pas à rechercher si le changement des circonstances peut être « invoqué valablement comme un motif d'obliger la Suisse d'accepter aujourd'hui l'abrogation des droits territoriaux aux zones que lui ont donnés les traités de 1815 et de 1816 », mais à déterminer le régime nouveau « en tenant compte des circonstances actuelles ».

4. — JUSQU'EN 1919, LA FRANCE N'A JAMAIS INVOQUÉ AUCUN CHANGEMENT SURVENU DANS LES CIRCONSTANCES POUR RÉCLAMER LA SUPPRESSION DES ZONES FRANCHES.

(La France invoquerait-elle trop tard le changement des circonstances ?)

Le Gouvernement suisse prétend dans ce quatrième para-
 graphe que la France ne saurait aujourd'hui invoquer le
 changement des circonstances « comme lui donnant titre à
 réclamer la suppression des zones franches », parce qu'elle
 n'aurait, jusqu'en 1919, jamais fait valoir ce moyen, ou parce
 qu'elle ne l'aurait pas, tout au moins, réservé.

Obs. suisses,
 pp. 1224-1227.

* * *

Ici encore, comme précédemment, le Gouvernement suisse pose inexactement la question. Il ne s'agit pas pour la Cour de déterminer si la France a « titre à réclamer la suppression des zones franches » en vertu du changement des circonstances, ce qui, selon le Gouvernement suisse, impliquerait le devoir pour la Cour de rechercher si la France n'a pas perdu ce titre pour ne l'avoir pas invoqué en temps utile. Il s'agit pour la Cour, usant des pouvoirs que lui a conférés le compromis, de fixer le régime nouveau « en tenant compte des circonstances actuelles ». Il ne s'agit donc pas de prononcer sur la caducité de stipulations conventionnelles par l'effet du changement des circonstances, caducité à laquelle la Suisse oppose que la France aurait renoncé tacitement à s'en prévaloir. Il s'agit pour la Cour d'user du pouvoir que lui a donné le compromis. Même si la France avait, comme le prétend la Suisse, perdu par renonciation tacite son droit à invoquer le changement des circonstances comme cause de caducité des anciens traités, le compromis n'en aurait pas moins conféré à la Cour la mission de fixer le régime nouveau « en tenant compte des circonstances actuelles ».

Les termes du compromis fixant la mission de la Cour enlèvent donc toute portée aux considérations présentées par le Gouvernement suisse dans ce paragraphe. Ce moyen est sans objet. Il ne sera donc examiné que très brièvement.

* * *

« Jusqu'à la fin de la guerre de 1914-1918 », est-il dit dans les Observations suisses, « 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 en considération desquelles, à son avis, elles avaient été instituées¹. »

Comme l'a dit M^e Paul-Boncour, dans sa réplique orale du 18 juillet 1929, et comme le rappellent les Observations suisses², si la France n'a pas, avant 1919, fait valoir auprès des Puissances le changement des circonstances pour obtenir l'abrogation du régime des zones, la raison en est qu'il lui était difficile d'adresser un appel aux Puissances « sans troubler profondément l'Europe ». Mais, dès que le Gouvernement français a pu s'adresser à elles, il l'a fait ; et le Traité de Versailles a reconnu le changement des circonstances, sans se prononcer, toutefois, sur les effets de ce changement à l'égard de la Suisse.

D'autre part, c'est à partir seulement du moment où le changement des circonstances a été reconnu par les Puissances et a conduit celles-ci à se désintéresser des stipulations anciennes concernant les zones franches, c'est-à-dire à les abroger dans les rapports entre elles et la France, qu'il est devenu pratiquement possible et utile d'invoquer ce changement dans les rapports entre la France et la Suisse. Et cela a été fait aussitôt.

* * *

Mais, dit le Gouvernement suisse, la France aurait dû, tout au moins, « réserver son titre » à l'égard de la Suisse. Ne l'ayant pas fait, elle ne saurait être admise à plaider aujourd'hui que le régime des zones ne correspond plus « aux circonstances actuelles », car « la bonne foi, qui doit régner aussi dans les relations internationales, s'y oppose »³.

Il est vraiment exagéré de prétendre que la France aurait accepté, sans mot dire, la situation qui a été faite aux zones, à la suite du changement des circonstances. La Cour voudra

¹ Observations suisses, p. 1224.

² Plaidoiries de juillet 1929, pp. 210-211 ; *Publications de la Cour*, pp. 291-292. Observations suisses, p. 1225.

³ Observations suisses, pp. 1225 et 1226.

bien se reporter à la section II du chapitre premier de la II^{me} Partie des Observations du Gouvernement français¹; elle verra que, de 1850 à 1919, des réclamations incessantes se sont élevées, de la part du Gouvernement français, du Gouvernement sarde et des populations intéressées, contre la situation faite aux zones par l'établissement des douanes fédérales.

Cela dit, il n'y a pas lieu d'entrer plus avant dans l'examen de la thèse du Gouvernement suisse. Le droit pour la France de se prévaloir du changement des circonstances résulte assez clairement de l'article 2, alinéa premier, du compromis, qui invite la Cour à régler le régime des territoires « en tenant compte des circonstances actuelles », pour qu'il soit besoin d'insister plus longuement.

5. — EN ELLES-MÊMES, LES « CIRCONSTANCES ACTUELLES » VISÉES A L'ARTICLE 2, ALINÉA PREMIER, DU COMPROMIS, NE SAURAIENT ÊTRE CONSIDÉRÉES COMME DONNANT A LA FRANCE, VIS-A-VIS DE LA SUISSE, LE DROIT D'OBTENIR QUE LE RÈGLEMENT A ÉTABLIR PAR LA COUR COMPORTE LA SUPPRESSION DES ZONES FRANCHES.

(Les circonstances actuelles exigent-elles la suppression des zones franches ?)

Dans ce paragraphe 5 et dernier, le Gouvernement suisse Obs. suisses, pp. 1227-1228. examine les divers aspects du changement des circonstances qui s'est produit depuis l'institution des zones franches. Il le fait pour arriver à la conclusion que, « même si l'on admet, en principe, que le changement des circonstances puisse rendre un traité juridiquement attaquant », aucun des changements invoqués jusqu'ici « n'est, en lui-même, de nature à donner à la France le droit de prétendre que le règlement à établir aujourd'hui devrait, sans que la Suisse y consente, comporter la suppression des zones franches »².

On retrouve une fois de plus ici la prétention que la suppression des zones est, à l'heure actuelle, subordonnée à un consentement de la Suisse, et que la question posée à la Cour est de savoir si la Suisse est « obligée » de donner ce consentement. Une fois de plus, il faut répondre que cette prétention est mal fondée. Le consentement de la Suisse à la suppression des zones n'est plus nécessaire en la phase actuelle de la procédure; c'est à la Cour qu'il appartient, en vertu du pouvoir que lui a conféré l'article 2 du compromis, de décider si les zones franches seront supprimées ou

¹ Observations françaises, pp. 518-594.

² Observations suisses, p. 1228.

maintenues, et elle a à le faire « en tenant compte des circonstances actuelles¹ ».

Avant d'examiner les divers changements qu'il prête au Gouvernement français l'intention d'invoquer, le Gouvernement suisse énonce qu'« à défaut de frontières politiques plus conformes à la topographie² », de ce que le professeur Chaix appelle « la cuvette de Genève³ », le régime des zones devait, dans l'esprit des Puissances et de Pictet-de Rochemont, parfaire ce que la frontière politique avait d'étroit et d'insuffisant, et libérer le canton de Genève de l'étreinte d'un cordon douanier étranger.

Les Observations suisses veulent bien, toutefois, reconnaître qu'on ne peut « apprécier l'effet sur la décision prise en définitive » des « arguments divers qui ont pu être mis en avant à tel ou tel moment d'une négociation dont le but a varié ». Cet aveu est de nature à diminuer singulièrement l'affirmation que le but de la création des zones franches a été d'éviter l'encerclement de Genève par une douane étrangère et de pourvoir à l'insuffisance d'un territoire que, cependant, les traités de 1815-1816 ont plus que doublé.

En réalité, Pictet-de Rochemont avait fait valoir en faveur de ses demandes les arguments les plus variés. Il avait, suivant ses interlocuteurs, invoqué la participation de la Suisse à l'alliance contre la France, l'absence de douanes à Genève, le danger de la contrebande, le système de l'abonnement ayant existé dans le Pays de Gex, la perte du Pays de Gex par Genève, le non-paiement de la dette d'Henri IV, la compensation pour la perte de Mulhouse, etc. ; il avait demandé le recul des douanes françaises, non seulement à proximité de Genève, mais le long de toute la frontière suisse. De ces arguments, dont quelques-uns étaient erronés, il est difficile de dire celui qui a convaincu les Puissances. Une place doit d'ailleurs être faite aussi au sentiment de lassitude.

Et, au surplus, quelles qu'aient été les intentions des Puissances en 1815, cela n'affecte pas, aujourd'hui, les conséquences à tirer des circonstances *actuelles*.

¹ En conséquence, il n'y a pas lieu d'examiner, comme cela devrait être fait si la question était posée par le compromis, comme le Gouvernement suisse prétend le faire, si c'est un « principe général de droit reconnu par les nations civilisées ou par la doctrine » que le changement des circonstances puisse rendre un traité juridiquement attaquant.

² Observations suisses, p. 1227.

³ Contre-Mémoire suisse, annexe 15, pp. 211-221; *Publications de la Cour*, pp. 1743-1755. A cet égard, on doit rappeler que la zone sarde est, au point de vue géographique, une création tout à fait arbitraire, étant donné que sa limite méridionale reste bien en deçà du Vuache et du Mont-de-Sion, tandis que sa limite orientale coupe la montagne du Salève, qu'elle déborde. Voir *supra* pp. 1575-1576.

* * *

Après ces indications préliminaires, le Gouvernement suisse entre dans l'examen des points suivants :

A. — *L'établissement de la douane fédérale.*

Le Gouvernement suisse soutient qu'on ne saurait voir dans l'établissement de la douane fédérale un « changement des circonstances » existant en 1815-1816, parce que le Gouvernement français n'aurait pas établi que la réciprocité du libre-échange résultait des traités de 1815-1816. « Le Gouvernement français », disent les Observations suisses, « n'a nullement établi que, selon la volonté des Puissances signataires des traités de 1815, le maintien des zones franches serait incompatible avec ladite réforme douanière¹. »

* * *

Le Gouvernement français a toujours considéré la réforme douanière suisse de 1849 et la cessation de la réciprocité ayant existé de 1815 à 1849 comme une violation des traités de 1815-1816. Il maintient ce qu'il a dit à cet égard au cours de la première phase de la procédure².

Mais, en vue de la mission incombant actuellement à la Cour, il n'y a pas à considérer la réforme de 1849 en tant qu'elle donne à la France un *moyen de droit*, de nature à entraîner la caducité, entre la France et la Suisse, des traités ayant constitué les zones franches, mais comme un *fait générateur d'un changement des circonstances*. La *question de droit* ci-dessus mentionnée n'a pas à être examinée par la Cour et reste ouverte. Ce que la Cour a à élucider, c'est le point de savoir si l'état de fait créé par l'établissement de la douane fédérale a modifié la situation qui existait antérieurement. C'est là 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, s'est ou ne s'est pas réservé le droit de poursuivre cette abrogation par suite de la réforme douanière suisse.

Quant à la solution de cette question de fait, les indications fournies par les Observations françaises ont établi :

1° Que l'établissement de la douane fédérale a eu pour effet d'élever une muraille douanière entre les zones et

¹ Observations suisses, p. 1229.

² Voir notamment Mémoire français, pp. 19-27 et pp. 76-78; *Publications de la Cour*, pp. 517-531 et 614-616.

Genève¹. Cette muraille n'existait pas auparavant, en raison du caractère spécial et de l'organisation rudimentaire de la douane genevoise de 1816 à 1850²: la carte et le graphique produits sous les numéros 29 et 32 des Documents l'établissent d'une manière péremptoire³.

2° Que les avantages consentis par la Suisse n'ont réalisé qu'une perméabilité insuffisante du cordon douanier suisse, de sorte que le libre-échange n'a pas continué d'exister au profit des zones à travers ledit cordon⁴.

Aussi les signataires du Traité de Versailles ont-ils considéré que l'établissement des douanes fédérales constituait un changement des circonstances, justifiant de leur part une déclaration de « désintéressement », c'est-à-dire l'abrogation du régime des zones dans leurs rapports respectifs; et la Cour, dans son ordonnance du 19 août 1929, a rangé « notamment l'établissement des douanes fédérales en 1849 » dans l'ensemble des faits offrant une pertinence certaine pour expliquer cette déclaration des Puissances⁵.

* * *

A propos de l'établissement de la douane fédérale, le Gouvernement suisse reprend deux arguments déjà invoqués par lui au cours de la précédente phase de la procédure.

1° *La création de la grande zone en 1860.*

Le Gouvernement suisse présente cette création comme la preuve que les arrangements pris de 1849 à la guerre de 1914, pour faciliter l'entrée en Suisse des produits des zones, ont satisfait les régions intéressées⁶.

Il a déjà été répondu à cet argument dans les Observations françaises⁷. On se bornera à rappeler ici:

a) que le régime des zones comportait des avantages *fiscaux*, qui, aux yeux des populations, avaient certainement plus de prix que les avantages *douaniers*⁸;

¹ Observations françaises, II^{me} Partie, chapitre premier, section I, pp. 513-518.

² Observations françaises, I^{ère} Partie, chapitre II, section II, pp. 503-509.

³ Documents français, pp. 889 et 893.

⁴ Observations françaises, II^{me} Partie, chapitre premier, section II, pp. 518-594, et section III, aux pp. 594-605.

⁵ Ordonnance du 19 août 1929, p. 16. — Voir aussi Observations françaises, pp. 477-478, et *supra* p. 1628.

⁶ Observations suisses, pp. 1230-1231.

⁷ Observations françaises, pp. 548-552.

⁸ Ces avantages fiscaux n'étaient d'ailleurs qu'une conséquence indirecte et de fait du régime zonien: ils n'ont jamais été stipulés dans les traités.

b) qu'en matière douanière, les populations n'envisageaient nullement d'être enfermées entre deux lignes de douane, non ou peu perméables¹. Elles consentaient bien à être séparées de l'économie française par un cordon douanier, mais c'était en vue d'être rattachées à l'économie suisse. Elles voulaient la consolidation des avantages que leur avait conférés, en 1851, le Traité de commerce entre la Suisse et la Sardaigne², *et surtout leur élargissement*. Grande fut leur désillusion lorsqu'elles s'aperçurent que la Confédération se refusait obstinément à reconnaître la grande zone et à signer, au sujet de celle-ci, « un traité d'importation »³, comme contrepartie des franchises qui lui avaient été bénévolement accordées par le recul du cordon douanier français.

2° *L'attitude nouvelle du Gouvernement français depuis la guerre.*

Le Gouvernement suisse allègue que jusqu'à la guerre de 1914, le Gouvernement français a jugé le maintien des zones conciliable « avec le changement survenu dans les circonstances par suite de la réforme douanière de 1849⁴ ».

Les Observations françaises ont également répondu à cet argument⁵. Elles ont dit que ce n'est pas la guerre qui a fait naître les inconvénients du régime des zones, mais qu'elle a fait mieux sentir aux populations et au Gouvernement ceux qui existaient antérieurement. C'est pour cela que le mouvement en vue de la suppression des zones, dont les origines premières remontent à la crise de 1893-1895⁶, s'est amplifié lors de la guerre⁷.

* * *

En terminant ses développements sur l'établissement de la douane fédérale, le Gouvernement suisse reconnaît que les zones se trouvaient placées dans une position d'infériorité

¹ Observations françaises, p. 550.

² Certaines dispositions de ce Traité, qui ne mentionnait même pas la zone sarde, s'appliquaient territorialement aux provinces du Chablais, du Genevois et du Faucigny, qui devaient former en 1860 la grande zone (voir article 4 du Traité du 8 juin 1851; Mémoire suisse, annexe 22, p. 195; *Publications de la Cour*, pp. 969-970).

³ Voir la pétition mentionnée par le Contre-Mémoire suisse, p. 32 (*Publications de la Cour*, p. 1525), et par les Observations françaises, p. 550.

⁴ Observations suisses, p. 1231.

⁵ Observations françaises, II^{me} Partie, chapitre IV, pp. 625-628.

⁶ Observations françaises, pp. 571-588.

⁷ Au sujet de l'établissement de la douane fédérale, les Observations suisses développent à nouveau les arguments du « droit territorial » et de la « topographie ». Sur ces questions, voir *supra* pp. 1637-1641 et 1645.

par rapport à la Suisse¹, et il ajoute qu'il est prêt à compléter les stipulations de 1815-1816 : il se réfère, à cet égard, au Projet qu'il présente par ailleurs². Mais, comme il a été indiqué plus haut³, cette solution, qui correspondait aux circonstances existant en 1849, n'est plus conforme aux « circonstances actuelles », l'économie zonienne s'étant, depuis cette date, détournée du marché suisse, pour se rattacher au marché français.

B. — *La disparition de la zone d'annexion.*

Obs. suisses,
pp. 1231-1232.

Selon les Observations suisses, le Gouvernement français ne peut invoquer la disparition de la grande zone, ou zone d'annexion, pour dire que le rétablissement des petites zones aurait pour résultat, non pas un retour à la situation en vigueur en 1923, mais la création d'un régime que la France n'a jamais pratiqué, car la Cour ne peut tenir compte que des circonstances existant en 1919, et « dans les circonstances existant en 1919, un règlement comportant le maintien de la zone sarde n'aurait modifié en rien la situation de fait⁴ », puisque la grande zone n'a été supprimée qu'en 1923.

Cette thèse a déjà été exposée précédemment par les Observations suisses⁵. Il est fait renvoi à la réfutation qui en a été donnée plus haut⁶. Il suffit d'ajouter qu'un fait incontestable est que, depuis 1860, la petite zone sarde, absorbée dans la zone d'annexion, n'a plus eu aucune existence pratique : en conséquence, la tracé des lignes de chemins de fer a été dressé et exécuté sans tenir aucun compte de sa ligne de démarcation, qu'il coupe à plusieurs reprises, et la Convention du 14 juin 1881 est muette sur elle ; il y a là un important changement de circonstances, antérieur à 1919, et qui ne peut être laissé de côté.

C. — *Non-opposabilité du Traité du 16 mars 1816 à la France.*

Obs. suisses,
p. 1232.

Les Observations suisses rappellent que, dans la première phase de la procédure, le Gouvernement français s'est réservé le droit de soutenir que la zone sarde ne lui était pas oppo-

¹ Observations françaises, pp. 595-605.

² Observations suisses, p. 1231. Cette constatation d'une situation d'infériorité à la charge de la France contredit l'affirmation des Observations suisses à la même page, note 4, que « le régime des zones a fonctionné pendant un siècle, en somme, à la satisfaction des deux Parties ». Cette affirmation, si on la compare aux faits et aux doléances exposés dans les Observations françaises et dans les Documents qui y sont joints, apparaît comme le résultat d'une documentation insuffisante.

³ Voir *supra* pp. 1588-1592.

⁴ Observations suisses, p. 1232.

⁵ Observations suisses, pp. 1221-1222.

⁶ Voir *supra* p. 1636.

sable¹. Le Conseil fédéral déclare se référer aux considérations qu'il a déjà présentées à ce sujet.

Il est à remarquer simplement ici que la double question de l'opposabilité de la zone sarde à la France et de sa caducité est une question de droit que la Cour n'avait pas à trancher dans la première phase de la procédure : seule la détermination de l'effet, entre la France et la Suisse, de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, lui était soumise. La Cour n'a pas davantage à trancher cette question dans la phase actuelle de la procédure : elle doit déterminer le régime nouveau en tenant compte des circonstances actuelles. La discussion de la double question ci-dessus visée doit donc être purement et simplement réservée comme ne rentrant pas dans la présente instance².

D. — *Le ravitaillement de Genève en 1815 et de nos jours.*

C'est seulement ici que le Gouvernement suisse aborde l'objet même du débat : l'examen des intérêts en présence et la recherche du régime propre à les satisfaire. Obs. suisses,
PP. 1233-1236.

* * *

Les Observations suisses rappellent que le Gouvernement français a exposé dans son Mémoire de 1928 que, par suite du développement des voies de communication, Genève n'a plus, pour son ravitaillement, les mêmes préoccupations qu'en 1815³. Elles le rappellent sans y contredire et paraissent acquiescer à cette constatation⁴. Cela mérite de retenir l'attention spéciale de la Cour, étant donné l'insistance avec

¹ Mémoire français, pp. 88-89 ; *Publications de la Cour*, pp. 633-634.

² La caducité de la zone sarde soulève une question de droit qui doit être réservée, parce qu'elle n'est pas soumise à la Cour. La disparition de fait de la zone sarde par la création de la grande zone est un fait incontestable, absolument indépendant de la solution à donner au point de savoir si, en droit, la zone sarde est devenue caduque ou est inopposable à la France : c'est ce qu'a voulu dire M^e Paul-Boncour dans les paroles que citent les Observations suisses, p. 1233, note 2. Le fait de l'absorption de la petite zone dans la zone constituée depuis 1860 une circonstance nouvelle dont la Cour doit tenir compte à ce titre.

³ Mémoire français, p. 79 (*Publications de la Cour*, pp. 618-619), et Observations suisses, pp. 1233-1234. Voir aussi sur ce point Observations françaises, pp. 622-625.

⁴ Il y a bien dans les Observations suisses, p. 1234, mention de « certaines réserves ». Mais cette mention n'est élucidée que par la note 2 qui se réfère aux prohibitions d'exportation et qui invoque une déclaration faite le 9 décembre 1929 par M. Lécuyer : la note travestit le sens de cette déclaration, ainsi qu'on s'en rendra compte en se reportant au texte de celle-ci (p. 807 des Observations suisses).

laquelle les milieux genevois favorables au maintien des zones et le Gouvernement suisse lui-même¹ ont présenté l'affaire des zones comme une question vitale pour l'alimentation de Genève.

Ainsi, le Gouvernement suisse ne contredit pas qu'il y ait eu, depuis 1815, changement de circonstances en ce qui concerne le ravitaillement de Genève. Il prétend seulement que la France ne peut invoquer ce changement, comme motif d'abrogation du régime des zones, pour les raisons suivantes :

1° Jusqu'à la guerre de 1914 à 1918, le Gouvernement français n'a pas « fait état de telles circonstances », et, pour cette raison, « il n'est plus fondé à en faire état aujourd'hui »².

Cette objection a déjà été examinée et réfutée plus haut³.

2° « La capacité d'absorption très restreinte des territoires minuscules que sont les petites zones franches limite pratiquement au seul canton de Genève le bénéfice de la franchise desdites zones². »

Cette allégation appelle trois observations :

a) Elle concerne les ventes faites par Genève dans les zones, et non les achats de Genève dans les zones. Elle est donc étrangère à la question du ravitaillement de Genève et n'est pas de nature à diminuer la portée du changement qui s'est produit au sujet de ce ravitaillement.

b) Si la capacité d'absorption restreinte des zones limite l'afflux des produits étrangers, la concurrence faite à l'industrie locale et au commerce local n'en a pas moins des effets funestes pour l'activité économique de ces régions : c'est là un inconvénient du système des zones franches⁴.

c) Les Observations suisses se mettent ici en contradiction avec le Projet suisse, qui ouvre les zones franches non au seul canton de Genève, mais aux produits et au commerce du monde entier.

3° « Les Puissances signataires des traités de 1815 et 1816 ont institué les zones franches non pas seulement parce qu'elles les ont jugées nécessaires ou utiles au ravitaillement de Genève, mais, ainsi qu'on l'a déjà dit, comme élément d'un statut territorial destiné à éviter à la Suisse d'avoir à souffrir de l'encerclement presque complet de son nouveau canton de Genève par des États voisins⁵. »

Le Gouvernement suisse contredit ici toute son argumentation antérieure, par laquelle il s'est efforcé de montrer que

¹ Voir *supra* p. 1591.

² Observations suisses, p. 1233.

³ Voir *supra* pp. 1641-1643.

⁴ Ce point a été établi dans les Observations françaises, p. 606.

⁵ Observations suisses, p. 1234.

les zones avaient été créées dans un but économique. S'il réclame le maintien de ces zones, alors qu'elles ne lui sont plus utiles, n'est-on pas en présence d'une pure revendication politique ?

Quant à l'idée que les zones feraient partie du « statut territorial » de la Suisse, elle a été examinée et réfutée plus haut ¹.

En conséquence, le Gouvernement suisse n'est pas en droit de conclure de ces objections mal fondées qu'une « saine interprétation de la volonté des Puissances signataires des traités de 1815 et de 1816 ne permet pas d'admettre que la France pourrait prétendre à la suppression des zones franches, parce qu'aujourd'hui Genève ne dépend pas exclusivement de ces territoires pour son approvisionnement ² ».

Et, au surplus, il ne s'agit pas présentement de donner l'interprétation de la volonté des Puissances signataires des traités de 1815 et 1816. Il s'agit, pour la Cour, d'user du pouvoir que lui a conféré l'article 2 du compromis et, en vertu de celui-ci, de fixer le régime nouveau en tenant compte des circonstances actuelles. Pour ce faire, la Cour a, entre autres choses, à rechercher si le ravitaillement de Genève exige actuellement le recul du cordon douanier français et non à faire connaître quelle a été, à cet égard, la volonté des Puissances signataires des traités de 1815 et 1816.

* * *

Mais, dit le Gouvernement suisse, si les circonstances ont changé en ce qui concerne le ravitaillement de Genève, ce qui n'a pas changé, c'est la topographie. La « cuvette de Genève » est toujours la même et l'imperfection de la frontière politique subsiste comme en 1815. « Genève a besoin des zones franches qui lui donnent de l'air » ; elle reste « le marché naturel et pour ainsi dire nécessaire des petites zones franches », car c'est à Genève que les habitants de ces régions « doivent normalement » venir vendre leurs produits ³.

On rencontre ici, à nouveau, l'argument de prédilection des « Comités suisses en faveur du maintien des zones franches de 1815-1816 ⁴ ». Comme il a déjà été montré, cet argument est absolument sans valeur.

Au point de vue de la géographie physique, les zones ne servent nullement à compléter la « cuvette de Genève ». Rappelons que la limite méridionale de la zone sarde court

¹ Voir *supra* pp. 1637-1641.

² Observations suisses, p. 1234.

³ Observations suisses, p. 1235.

⁴ Les Publications de ces Comités ont été déposées par le Gouvernement suisse en même temps que ses Observations.

à travers la plaine, et reste bien en deçà du Vuache et du Mont-de-Sion, tandis que sa limite orientale coupe en deux la montagne du Salève, qu'elle déborde¹.

Et d'ailleurs, les Observations françaises l'ont déjà dit², la géographie physique n'est pas un facteur à retenir pour déterminer le régime économique d'une région. Qu'importe que la *géographie physique* reste immuable, si la *géographie économique* se modifie? Ce que la Cour doit rechercher, ce n'est pas si Genève est « le marché naturel », mais si, dans les circonstances actuelles, elle est le « marché principal » des zones. Elle n'a pas à se demander où les régions intéressées « doivent normalement » vendre leurs produits, mais où elles les vendent réellement.

Que si, d'ailleurs, on devait déduire de « la topographie » et de « l'imperfection de la frontière politique » que le cordon douanier français ne doit pas être placé à cette frontière, mais en retrait, il en devrait être de même de la douane suisse. La douane suisse le long de la Versoix ou le long du canal de Crans, n'est-ce pas là une solution conforme à la topographie et s'attachant à des « repères marqués sur le terrain »? Le Projet suisse ne la propose pas, et le Gouvernement français comprend les raisons profondes qui la lui font écarter. Mais si la topographie n'a pas à intervenir pour l'emplacement de la douane fédérale, il en doit être de même pour la douane française.

* * *

Après avoir reconnu que les zones ne sont plus nécessaires au ravitaillement de Genève et invoqué le fait que la topographie n'a pas changé, les Observations suisses déclarent que les zones sont l'hinterland de Genève « comme débouché industriel et surtout commercial³ ».

Le Gouvernement français ne nie pas qu'à cet égard les régions limitrophes de Genève puissent présenter encore pour elle de l'intérêt, et c'est pour cela que son Projet propose d'accorder au commerce et à l'industrie genevois des franchises équivalentes aux échanges que ceux-ci faisaient avec les zones en 1913⁴: proposition très libérale, parce que, d'une part, l'année 1913 est, de l'aveu des Genevois, « l'année la plus favorable d'avant-guerre⁵ », et que, d'autre part, le

¹ Voir *supra* p. 1575. Réplique française, pp. 91-94; *Publications de la Cour*, pp. 1957-1962.

² Observations françaises, p. 644.

³ Observations suisses, pp. 1235-1237.

⁴ Voir Observations françaises, pp. 662-669, et articles 6 et 9 du Projet français.

⁵ Ce sont les termes mêmes qu'emploie M. Paul Pictet à propos d'un rapport de la Chambre de commerce de Genève. *Publications des Comités suisses*, p. 1505.

marché zonien n'est plus aussi nécessaire à Genève qu'avant la guerre, par suite des modifications survenues dans les courants d'échanges¹.

A ces propositions très libérales, les Observations suisses, rappelant la Convention de 1921, ne trouvent à objecter que l'obligation pour les commerçants et industriels intéressés de se prêter à certaines formalités. « Il n'y a plus *liberté de commerce complète* », disent les Observations suisses, « puisqu'il y a en tous cas des déclarations à faire et un contrôle à subir. » Or, ajoutent-elles, « la liberté d'achat des zoniens à Genève devient quelque chose d'extrêmement problématique avec le cordon douanier français à la frontière² ».

Mais le Gouvernement suisse oublie :

1° Que son projet prévoit le maintien du cordon douanier suisse à la frontière; il offre des franchises aux zoniens: ces franchises sont-elles, elles aussi, problématiques parce qu'elles comportent l'obligation pour les bénéficiaires de se prêter à un contrôle et d'accomplir des formalités³? Si l'argument suisse était fondé, il devrait conduire à transporter la douane suisse à Versoix, ce qui n'est proposé ni d'un côté ni de l'autre.

2° Qu'en tout état de cause subsisterait à la frontière un cordon français de surveillance (police, perceptions fiscales, etc.) impliquant pour les exportateurs suisses des formalités à accomplir et des taxes à acquitter⁴.

Et la question essentielle est celle de savoir si, en raison des légers inconvénients qu'implique l'existence d'un cordon douanier⁵, il y a lieu d'imposer aux zones le maintien d'un

¹ Observations françaises, pp. 681-685.

² Observations suisses, p. 1236.

³ « Depuis 1850, les populations zoniennes ont affaire à la douane suisse, et, si elles ont toujours réclamé contre l'insuffisance des facilités qui leur étaient accordées, elles n'ont jamais protesté, pour ainsi dire, contre l'obligation de se soumettre à un contrôle » (Observations françaises, p. 686).

Au cours de ses Observations (pp. 657 et 686-687), le Gouvernement français, pour répondre aux arguments des adversaires de la Convention du 7 août 1921, s'est efforcé de montrer qu'appliqué à un marché accessoire, le système des contingents ne soulève pas d'objection. Il ne pensait pas que le Gouvernement suisse proposerait, *aggravant à cet égard la situation ancienne faite aux zones* (voir *supra* pp. 1595-1598), un système de contingents généralisés s'appliquant à tous les produits comme à toutes les directions.

⁴ Observations françaises, pp. 691 et suiv.

⁵ Au dernier alinéa de leurs développements sur l'utilité que présentent les zones comme débouché de l'industrie et du commerce genevois, les Observations suisses soutiennent (p. 1236) que le Projet français du 26 avril 1919 a reconnu les inconvénients du cordon douanier, puisqu'il proposait de les « atténuer ». Le Gouvernement français professe toujours à cet égard la même opinion: le cordon douanier français à la frontière présente des inconvénients pour la population genevoise, tout comme le cordon douanier suisse pour la population des zones. Il s'agit seulement de « faire la balance » des intérêts en présence, de façon à établir, non pas une subordination d'une région à l'autre, mais la collaboration la plus profitable pour tous, sur un pied de parfaite égalité.

régime qui, sans profit corrélatif suffisant pour Genève, plongerait à nouveau les zones dans la servitude économique dans laquelle elles ont si longtemps végété¹.

Quant à dire que la liberté d'achat devient problématique, du moment qu'il faut effectuer une déclaration, cela comporte une bonne part d'exagération; c'est oublier l'importance actuelle du commerce international, qui ne se fait qu'à travers des barrières douanières; c'est oublier que, malgré l'existence de formalités, les transactions s'effectuent dès qu'on y a économiquement intérêt. Le commerce genevois le sait mieux que personne, lui qui a souffert de l'exode de sa clientèle, à l'époque de la dépréciation du change français².

Enfin, le Gouvernement suisse prétend, comme il l'a déjà fait précédemment, qu'un règlement comportant la présence du cordon douanier français à la frontière serait moins favorable aux producteurs des zones que celui envisagé par la Suisse, parce qu'alors la Suisse chercherait à *limiter* l'apport de leurs denrées³.

La mesure dans laquelle une telle prétention est fondée et celle dans laquelle elle est inadmissible ont été précédemment énoncées. Il a été dit, en particulier, que les négociations n'étant plus ouvertes, il appartient à la Cour de décider quel régime lui paraît opportun, et non au Conseil fédéral de dire à quelles conditions il concède telle ou telle facilité douanière⁴.

E. — *Le régime des zones et le développement de l'industrie.*

Obs. suisses, pp. 1236-1240. Le Gouvernement français a formulé, dans ses Observations, deux propositions. Il a dit: 1° que le régime des zones est incompatible avec l'activité industrielle; 2° qu'il existe dans ces zones des possibilités de développement à cet égard.

a) *Incompatibilité du régime des zones franches avec l'activité industrielle.*

Sous le régime des zones, tel qu'il a fonctionné de 1850 à 1923, les industries étaient placées dans une position très difficile en raison de la fermeture presque complète du cordon suisse à l'importation des « produits travaillés⁵ » et des conditions particulières dans lesquelles était ouvert le marché français. Il a été établi qu'en dépit de tous ses efforts, le Gouvernement français n'est pas arrivé à rendre le cordon intérieur perméable, dans une mesure suffisante, à la produc-

¹ Observations françaises, p. 688.

² Observations françaises, p. 681.

³ Observations suisses, p. 1235.

⁴ Voir *supra* pp. 1623-1624.

⁵ Observations françaises, pp. 598-599.

tion industrielle des zones¹, et qu'il a été obligé d'imposer aux établissements désireux d'introduire leurs produits en France des formalités fort gênantes, et souvent hors de proportion avec l'importance de ces établissements².

Cette situation s'est traduite pratiquement : 1° par la ruine ou l'émigration d'industries traditionnelles³; 2° par l'impossibilité de créer des industries nouvelles⁴; ces dernières ne sont apparues qu'après l'établissement de la douane française à la frontière⁵, et encore le mouvement d'industrialisation n'a-t-il pas produit tous ses effets, en raison de l'incertitude inhérente à l'existence du litige actuellement soumis à la Cour⁶.

b) *Possibilités de développement industriel dans les zones.*

Contrairement à ce qu'a prétendu, en 1894, la Chambre de commerce de Genève, les zones ne sont nullement inaptes au travail industriel. Elles ne sont pas dépourvues de matières premières; elles possèdent une main-d'œuvre habile; et, si les débouchés leur faisaient défaut, la cause en était précisément au régime des zones. La Cour voudra bien se reporter à ce que le Gouvernement français a exposé à cet égard au cours de ses Observations⁷: elle verra que l'affirmation de la Chambre de commerce et les déclarations analogues du Gouvernement suisse lui-même⁸ ne sont que la manifestation de la politique égoïste de la Confédération à l'égard des zones, de sa tendance à tenir celles-ci dans une position subordonnée par rapport à Genève⁹.

Pas plus que d'autres régions, les zones n'ont jamais été inaptes au travail industriel; et deux « circonstances nouvelles », la houille blanche et le développement des moyens de transport, sont venues augmenter les anciennes possibilités¹⁰.

* * *

Les indications que donnent les Observations suisses entament-elles, de quelque manière, l'argumentation qui a été présentée par les Observations françaises et rappelée ici? En aucune façon.

¹ Observations françaises, pp. 610-611 et 651-654.

² Observations françaises, pp. 647-651.

³ Observations françaises, p. 599, et note 2.

⁴ Observations françaises, pp. 599 et 610-611.

⁵ Observations françaises, pp. 669-670.

⁶ Observations françaises, p. 670.

⁷ Observations françaises, pp. 600-603.

⁸ Contre-Mémoire suisse, pp. 40 et 112 (*Publications de la Cour*, pp. 1534 et 1622), et Observations suisses, pp. 1239-1240.

⁹ Observations françaises, pp. 599-600.

¹⁰ Observations françaises, II^{me} Partie, chapitre II, section II, pp. 614-618.

a) *Incompatibilité du régime des zones franches avec l'activité industrielle.*

En vue de permettre le développement industriel des zones, le Gouvernement suisse se déclare « prêt à faire ce qui dépend de lui pour que le règlement à établir, tout en maintenant les zones franches, sauvegarde leurs intérêts légitimes et ne mette pas obstacle à leur développement normal¹ ». Il offre, *ce qu'il n'avait jamais fait avant 1919*, d'ouvrir, dans une certaine mesure, son cordon douanier à la production industrielle des zones.

Ainsi, le Gouvernement suisse reconnaît la profonde injustice dont ont souffert les zones franches à la suite de l'établissement de la barrière douanière fédérale. Il annonce son intention d'y remédier pour l'avenir; mais il faut remarquer: 1° que cette réparation n'est pas complète; 2° qu'elle ne correspond pas aux « circonstances actuelles ».

1° La proposition suisse prétend n'assurer que le « développement économique normal » des petites zones. Il y a là une restriction importante, et, par suite, un danger d'arbitraire.

2° L'industrie zonienne a beaucoup moins besoin du marché suisse que du marché français: ses affaires avec la Suisse ne représentent guère que 15 % de son chiffre d'affaires total². Le Gouvernement suisse a fait un certain effort pour se montrer libéral. Sa proposition n'en tend pas moins à provoquer un bouleversement économique dans les zones, parce qu'elle entraînerait pour celles-ci, par le rétablissement du cordon douanier intérieur français, la perte de leur marché principal, qui est le marché français³.

b) *Possibilités de développement industriel dans les zones.*

Le Gouvernement suisse soutient que les possibilités industrielles n'existent que dans la grande zone, car c'est là « que s'est développée l'industrie, et spécialement l'industrie hydro-électrique ». En effet, ajoute-t-il, « les cours d'eau utilisables ou utilisés par cette industrie — et dont les principaux sont en Haute-Savoie les deux Dranses, le Giffre et l'Arve — ne se trouvent pas dans les petites zones de 1815 et de 1816, sous la seule réserve d'une partie infime du cours de l'Arve, puis du Rhône, ce dernier utilisé à Pougny-Chancy par une usine à la création et au fonctionnement de laquelle le régime des zones n'a nullement mis obstacle⁴ ».

¹ Observations suisses, p. 1239.

² Observations françaises, pp. 636-637.

³ Observations françaises, pp. 644-645, et *supra* pp. 1592-1593.

⁴ Observations suisses, p. 1237.

Contrairement à ce que dit le Gouvernement suisse, le régime des zones est un obstacle au développement de l'industrie hydro-électrique de Pougny-Chancy. La Société « L'Énergie électrique Rhône et Jura » n'a pu encore

Le Gouvernement français a répondu par avance à cette objection, lorsqu'il a dit que « la force électrique n'est pas intéressante pour elle-même, mais en raison de son utilisation¹ ». Pour qu'elle favorise le développement industriel, il suffit qu'elle soit produite dans des conditions qui permettent de la livrer à bon compte à la consommation. « Or, elle est très abondante aux deux extrémités du Pays de Gex et dans la grande zone, voisine de la petite zone sarde. »

Et il est symptomatique de constater que, « dans les petites zones, l'utilisation industrielle de l'énergie électrique ne date guère que de l'époque où le Gouvernement français a fait connaître son intention de porter son cordon douanier à la frontière politique² ».

Le Gouvernement suisse soutient en second lieu que les petites zones sont « essentiellement agricoles³ ». Il ajoute que ce sont « de très petits territoires, dont la superficie n'est que d'environ 540 kilomètres carrés et la population d'environ 30.000 habitants ».

Le Gouvernement français a établi que, depuis la suppression des zones, certains établissements industriels nouveaux ont été créés dans ces territoires⁴. En outre, si l'industrialisation de ces régions n'est pas considérable, cela tient à une double cause : d'une part, il s'agit de petits territoires — ce qui n'est d'ailleurs pas une raison pour empêcher la mise en œuvre de toutes leurs ressources — ; d'autre part, l'incertitude actuelle n'a pas permis au développement industriel d'atteindre sa complète mesure⁵.

« En tous cas », poursuit le Gouvernement suisse, « pour les petites zones, les possibilités industrielles sont d'importance secondaire, par rapport aux possibilités de développement agricole. Or, un régime qui a pour effet de donner de l'essor aux facultés naturelles et pour ainsi dire vitales d'une région, plutôt que de les brider au profit d'autres facultés d'importance secondaire, ne saurait être considéré comme contraire aux intérêts de cette région⁶. » La Cour ne voudra certaine-

utiliser les terrains qu'elle a acquis sur le territoire de la commune de Paradis en vue de la création d'une usine qui emploierait la force motrice produite (Documents français, n° 156, p. 1140). L'établissement en projet serait une usine électro-chimique, donc un établissement important. On saisit là sur le vif l'inconvénient du régime des zones pour le développement industriel : on est gêné pour utiliser l'énergie électrique qui y est produite, et celle-ci doit être exportée.

¹ Observations françaises, pp. 614-615.

² Observations françaises, p. 616.

³ Observations suisses, p. 1238.

⁴ Observations françaises, pp. 669-671.

⁵ Observations françaises, p. 670.

⁶ Observations suisses, p. 1239.

ment pas faire courir un tel risque à ceux « dont il lui appartient de régler le sort ». Aussi, poursuit le Gouvernement suisse, donnera-t-elle la préférence « à la solution prudente qui consiste à reviser le régime de 1815-1816 dans la mesure où cela est nécessaire pour tenir compte des « circonstances « actuelles visées à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, « sans cependant supprimer l'institution même des zones « franches » ».

C'est à nouveau la thèse de l'inaptitude des zones au travail industriel qui réapparaît¹. Le Gouvernement suisse admet ici que le régime des zones n'est pas favorable au développement de l'industrie; aussi invite-t-il les populations à s'en tenir aux travaux agricoles et à l'exportation des produits à l'état brut.

En établissant son cordon douanier à la frontière — ainsi que cela se pratique généralement² —, le Gouvernement français n'a nullement l'intention de favoriser, *d'une manière anormale*, le développement industriel des zones: il estime seulement que toutes les facultés de ces régions, les facultés industrielles comme les autres, doivent pouvoir s'épanouir librement.

S'il est « un système artificiel » et « imprudent », c'est bien le système suisse qui propose de soumettre toutes les exportations d'une région au régime des contingents et préconise un brusque renversement des relations d'échanges. Le système normal est celui qui établit les deux cordons à la frontière; le système anormal, celui qui en établit un en retrait, et l'autre à la frontière.

* * *

Au surplus, la question du développement industriel des zones n'est qu'un aspect de la question plus générale de l'utilisation complète de toutes les capacités productives des régions en cause. L'institution des zones franches est mauvaise, parce qu'elle enferme toute la production d'une petite région entre deux barrières douanières. On a beau ouvrir partiellement celles-ci, il y a toujours des obstacles aux exportations dans un sens et dans l'autre, tandis que l'absence de protection douanière livre le marché local à la concurrence du monde entier. Il en résulte une infériorité, qui varie selon les diverses branches de l'activité économique, mais qui s'applique à toutes. Le Gouvernement suisse essaye d'accorder un statut satisfaisant aux agriculteurs et aux industriels,

¹ Voir *supra* pp. 1656-1657.

² Rappelons que, comportant le recul de la douane à l'intérieur des terres, l'institution des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex est une institution absolument unique (Observations françaises, pp. 629-633).

mais, outre qu'il n'y arrive pas complètement, il oublie totalement : les artisans qui se livrent au trafic de réparations et de perfectionnement ; les hôteliers dont la clientèle se rarifierait, en raison de la gêne qu'apporterait l'écartement des cordons douaniers à la circulation des personnes et des véhicules ; les commerçants de gros et de détail qui vendent surtout des produits étrangers à la région ; le Gouvernement suisse n'ira pas prétendre qu'il n'existe pas dans les zones d'établissements commerciaux. Si les industriels, les artisans, les hôteliers et les commerçants voient leur activité réduite, leur prospérité décliner ou faire place à la ruine, ils ne seront pas seuls à en souffrir : par une conséquence inévitable, les agriculteurs verront le marché local qui, pour eux, tend à prendre de plus en plus d'importance, se restreindre dans une mesure correspondante.

F. — *L'extension de l'agglomération genevoise.*

Tandis qu'il s'est efforcé d'établir, dans les développements qui précèdent, que les circonstances n'ont pas changé ou que les « circonstances actuelles » ne justifient pas l'abrogation du régime des zones franches, le Gouvernement suisse indique ici une raison *nouvelle* qui imposerait, selon lui, le retour à l'état de choses antérieur à 1923.

Obs. suisses,
P. 1240.

Les Observations suisses exposent qu'il y avait à Genève, en 1927, 45.000 bicyclettes et près de 10.000 véhicules à moteur. En conséquence, les Genevois tendent, de plus en plus, à habiter en banlieue. Or, l'« urbanisation de la campagne genevoise » s'opère surtout du côté de la frontière française. Aussi y aurait-il lieu de reculer la douane, pour éviter, aux portes de la grande ville, « sinon les tracasseries, du moins les difficultés inévitables d'une surveillance douanière étrangère ».

Voilà enfin le premier et le seul renseignement de fait que fournit le Gouvernement fédéral en la présente phase de la procédure, en vue de guider la Cour dans la recherche du régime convenant aux circonstances actuelles. Encore remarquera-t-on que le Gouvernement fédéral, infidèle à la règle qu'il a prétendu tracer aux pages 1221 et 1222, ne se réfère pas ici aux « circonstances actuelles existant en 1919, lors de la conclusion du Traité de Versailles », mais à celles existant en 1927.

Le Gouvernement français ne croit pas qu'on puisse trouver là des circonstances de nature à imposer le maintien du régime des zones franches.

Le Gouvernement suisse présente cette « urbanisation de la campagne genevoise » comme s'étendant des deux côtés du lac

et surtout du côté du Jura, du Fort-de-l'Écluse et du Salève. Il est vraiment curieux qu'il ne mentionne pas cette extension du côté de Chêne et Moillesullaz, c'est-à-dire du côté où la frontière française est le plus proche; c'est d'autant plus curieux que l'extension de ce côté a été signalée à plusieurs reprises dans les *Publications des Comités suisses* que le Gouvernement fédéral a jointes à ses Observations¹. C'est du côté de Moillesullaz que l'argument ici présenté prend toute sa force. Mais, précisément, le Gouvernement suisse, lui-même, ne l'a pas jugé déterminant, puisque la délimitation qu'il propose dans l'article 2 de son projet exclut de la zone franche Moillesullaz et Annemasse.

En second lieu, le recul du cordon douanier laisserait subsister à la frontière un cordon français de surveillance; d'où l'obligation, pour les Genevois désireux d'habiter en banlieue française, de se prêter à des formalités et à un contrôle.

Enfin, et surtout, il est facile de donner des exemples de villes dont la banlieue déborde en territoire étranger et qui sont, par suite, séparées de cette banlieue par une barrière douanière, sans que pour cela les relations journalières se trouvent entravées.

Tel est le cas, en Suisse, de la ville de Bâle, qui n'est séparée de l'Alsace et du Pays de Bade par aucune campagne. La frontière est formée d'une ligne théorique qui se confond avec les faubourgs de la ville, soit suisses, soit étrangers. La grande rue de Saint-Louis, ville française de 7.000 habitants, ne fait que prolonger la rue de l'Alsace de Bâle. Sans la présence de postes de douanes suisses et français, il serait impossible à un étranger au pays de reconnaître la ligne frontière. Aussi, pour éviter pendant la guerre tout sujet d'erreur, les douanes suisses et allemandes avaient-elles, d'un commun accord, édifié au milieu du faubourg une barrière mobile.

A l'inverse de Bâle, promontoire suisse en territoire étranger, Constance est une ville allemande isolée du territoire allemand. Située sur la rive gauche du Rhin, dans la partie où ce fleuve passe de l'Obersee à l'Untersee, elle ne communique par terre qu'avec le territoire suisse. Une seule ligne de chemin de fer la relie à l'État badois. Par contre, trois voies ferrées et de nombreuses routes la rattachent à la Suisse. Si des zones franches en France sont nécessaires à Genève pour lui donner « de l'air », il faut à Constance une zone franche en Suisse pour lui « donner de l'air » du côté de la Suisse.

¹ *Publications des Comités suisses*, pp. 1281, 1303 et 1436-1437. Voir aussi *supra* p. 1579, texte, et note 3.

La même situation se rencontre à la frontière franco-belge, que de nombreux ouvriers traversent tous les jours pour venir travailler dans des usines françaises; cela a conduit à un développement particulier du régime conventionnel relatif à la condition des travailleurs, mais non à un recul de la douane.

* * *

Le Gouvernement suisse termine le titre IV de ses Observations en invoquant en faveur du maintien des zones franches la « longue expérience » d'une institution qui, à travers tout le XIX^{me} siècle, aurait fonctionné à la satisfaction de la Suisse et des populations françaises intéressées. Obs. suisses, pp. 1240-1241.

C'est à tout l'exposé historique contenu dans les Observations françaises qu'il faut renvoyer pour répondre à ce qu'a d'exagéré cette affirmation¹. Au surplus, la formuler, c'est se mettre en contradiction avec l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, qui constate que les stipulations anciennes concernant les zones franches « ne correspondent plus aux circonstances actuelles »; or, ce texte est à la base de la présente procédure.

TITRE V

L'ATTITUDE DE LA SUISSE

Sous ce dernier titre, les Observations suisses disent à nouveau que la Suisse a un droit aux zones, dont le règlement prévu par l'article 435, alinéa 2, ne peut pas la priver sans son consentement; elles ajoutent que ce règlement doit seulement adapter aux circonstances actuelles les modalités de l'exercice du droit de la Suisse². Obs. suisses, pp. 1241-1243.

Il y a lieu de répéter ici, tout d'abord, que le Gouvernement suisse méconnaît l'existence du compromis. En vertu de celui-ci, il ne s'agit pas de savoir si la Suisse sera privée d'un droit, avec ou sans son consentement. Par l'article 2 du compromis, la Cour a reçu mission de faire un règlement tenant compte « des circonstances actuelles ». Si ces circonstances exigent le maintien des zones, celles-ci doivent être maintenues; si elles exigent la suppression des zones, celles-ci doivent être supprimées.

En second lieu, quand le Gouvernement suisse dit que le règlement à établir doit adapter aux circonstances actuelles

¹ Observations françaises, pp. 518-594.

² Observations suisses, p. 1243.

les modalités d'exercice du droit de la Suisse aux zones franches, il est en contradiction avec son propre Projet. La partie nouvelle de celui-ci tend à rendre plus libérales et juridiquement plus stables, suivant une formule souvent employée du côté suisse, les facilités que les zones trouveraient à l'importation en Suisse. Cela constituerait sans doute des droits au profit de la France, mais cela ne peut, à aucun degré, être considéré comme des modalités de l'exercice du droit de la Suisse.

* * *

Le Gouvernement fédéral ajoute enfin :

« La Cour pourra d'ailleurs faire examiner ce projet [le projet du Gouvernement suisse] par des experts. Elle pourra demander à ces experts, notamment, si, à leur avis, ledit projet est propre à donner satisfaction aux besoins des régions intéressées et, en particulier, des territoires français visés par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles¹. »

Cette faculté de la Cour est incontestable. Elle ne lui est pas moins ouverte vis-à-vis du Projet français que vis-à-vis du Projet suisse. Si elle en use, cet examen devra tendre à établir si tel Projet « est propre à donner satisfaction aux besoins des régions intéressées » : le Gouvernement de la République n'aperçoit toutefois pas pourquoi le Gouvernement suisse fait ici une mention particulière des besoins des territoires français.

TITRE VI

LE PROJET SUISSE DE RÈGLEMENT DU RÉGIME DES TERRITOIRES VISÉS A L'ARTICLE 435, ALINÉA 2, DU TRAITÉ DE VERSAILLES

Documents,
Projet et
Observations
suisse,
pp. 1246-1250.

Les dispositions du Projet suisse de règlement ont été examinées en même temps que l'analyse qu'en ont donnée les Observations suisses².

Il suffit d'ajouter, ce point n'ayant pas été abordé, que le Gouvernement français ne fait, en principe, aucune objection à l'exonération réciproque des droits et taxes de sortie visée à l'article 10 du Projet suisse. Il s'était inspiré de la même préoccupation en rédigeant l'article 5 et l'article 7, alinéa 2, de

¹ Observations suisses, p. 1243.

² Voir *supra* pp. 1567-1571 (art. premier), pp. 1571-1581 (art. 2), pp. 1582-1588 (art. 3), pp. 1588-1605 (art. 4 à 9), pp. 1605-1611 (art. 11 et 12), et pp. 1611-1614 (art. 13).

Pour l'annexe, cf. pp. 1599-1600 (§ I), p. 1605 (§ II), et pp. 1611-1614 (§ III).

son Projet ¹. Il croit seulement utile de préciser, pour éviter tout malentendu, qu'il ne peut être question que d'exonérations douanières, et non, par exemple, d'exonérations fiscales, les questions fiscales n'ayant pas été déferées à la Cour par le compromis ².

Le Gouvernement français doit, d'autre part, ajouter que, malgré l'apparence de parfaite réciprocité que présente l'article 10, on rencontre ici l'habituelle inégalité qui caractérise le Projet suisse. Par le jeu combiné de cet article, de l'institution de la zone franche et des franchises limitées qui seraient accordées en Suisse aux produits des zones sous la forme de contingents, la situation serait la suivante : toutes les exportations de Suisse en zone sortiraient de Suisse en franchise et entreraient en zone en franchise ; toutes les exportations de zone en Suisse sortiraient en franchise, mais toutes n'entreraient pas en franchise : ainsi, la France devrait exonérer de droits de sortie les produits des zones qui, dépassant les contingents, seraient taxés à l'importation en Suisse.

* * *

Il convient encore d'indiquer qu'au point de vue de sa structure générale, le Projet suisse diffère essentiellement du Projet français.

Le Projet suisse rétablit les zones franches du côté de la France ; il ne constitue aucune zone du côté de la Suisse : c'est le commerce de toute la Suisse, et même celui du monde entier, qui est appelé à bénéficier des facilités d'exportation dans les zones. Il y a là un système bâtard, qu'il est impossible de justifier rationnellement et pratiquement, et qui s'éloigne du but poursuivi par les signataires des traités de 1815-1816. En effet, ce que ces signataires avaient eu en vue, c'était d'instituer une petite unité économique, comprenant le canton de Genève libre-échangiste et les territoires français et sardes avoisinants, qu'ils avaient, pour cela, constitués en zones franches ³. Le Gouvernement suisse propose « d'adapter le régime des zones franches aux circonstances actuelles », mais il méconnaît entièrement ce régime tel qu'il fonctionnait à l'origine.

Par contre, le Gouvernement français croit offrir à la Cour un système qui, tout en supprimant les zones franches, se rapproche mieux de l'institution ancienne, qu'il ne modifie que dans la mesure où elle ne correspond pas aux « circonstances actuelles ⁴ ». En effet, les facilités qu'il prévoit à la

¹ Voir le commentaire de ces articles dans les Observations françaises, pp. 713-714.

² Voir *supra* pp. 1587-1588.

³ Observations françaises, pp. 503-509 et 709.

⁴ Observations françaises, p. 716.

charge de la France sont accordées au seul canton de Genève, qui seul formait avec les zones franches l'unité économique libre-échangiste de 1815. Avec la situation ancienne, il y a cette différence qu'il n'existe plus de zones franches, *ni d'un côté ni de l'autre*, puisque les deux cordons douaniers sont juxtaposés; mais il y a cette ressemblance que le régime nouveau est prévu pour les seules régions qui étaient comprises dans l'unité économique de 1815 et que, s'il y a une zone frontalière du côté de la France, il y a également une zone frontalière du côté de la Suisse: cette dernière est formée par le canton de Genève¹.

Du point de vue pratique, d'ailleurs, le système du Projet français est seul admissible, car lui seul met en présence des régions d'une étendue sensiblement équivalente.

* * *

Dans ces conditions, le Gouvernement de la République ne peut que maintenir le Projet de règlement qu'il a eu l'honneur de soumettre à la Cour. L'examen des Observations suisses le conduit seulement à accepter, si la Cour l'estime nécessaire, qu'une disposition appropriée soit ajoutée pour interdire l'application éventuelle de droits de transit dans les zones et sur le canton de Genève².

¹ Pour l'agglomération de Saint-Gingolph, il a été indiqué plus haut que la situation est toute différente de ce qu'elle est du côté de Genève. (Cette Réponse, pp. 1572-1573.)

² Voir *supra* pp. 1606-1607.

DEUXIÈME PARTIE

ÉTUDE COMPARATIVE DES DEUX THÈSES EN PRÉSENCE
CONSIDÉRÉES DANS LEURS ÉLÉMENTS ESSENTIELS

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

Il paraît utile de rappeler, tout d'abord, certaines notions essentielles qui, pour n'être pas directement en cause dans la question nouvelle soumise à la décision de la Cour, n'en permettent pas moins de situer le débat.

A. — LA ZONE FRANCHE NE SAURAIT ÊTRE CONFONDUE
NI AVEC L'UNION DOUANIÈRE, NI AVEC LA ZONE FRONTALIÈRE.

La *zone franche* doit être distinguée : d'une part, de l'*union douanière* ; d'autre part, de la *zone frontalière*.

1° La zone franche est une région placée hors douanes ; elle ne comporte aucune protection douanière et se trouve ainsi librement ouverte à la concurrence du monde entier. L'union douanière est l'union de deux régions, politiquement distinctes, dont la production est protégée par le même système douanier, celui d'une des Parties contractantes, ou bien un système commun à toutes deux¹.

2° L'institution de la zone franche n'est qu'une forme particulière de franchise douanière. C'est la franchise douanière réalisée par le recul du cordon douanier. Mais l'existence d'un cordon douanier n'est nullement incompatible avec un système de franchises : la franchise douanière peut aussi résulter du fait que le cordon douanier est rendu perméable. Si la perméabilité n'est accordée qu'à des produits originaires d'une région déterminée, il y a alors une zone, et cette zone prend le nom de « zone frontalière ».

Le Gouvernement de la République ne propose pas d'établir une *union douanière* entre les territoires français visés à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, et tout ou partie des territoires suisses avoisinants ; et le Conseil fédéral ne l'a pas davantage proposé². Par contre, le Conseil fédéral demande à la Cour d'instituer une *zone franche* sur ces territoires français, mais non sur les territoires suisses avoisinants,

¹ Observations françaises, pp. 629-630.

² Observations françaises, p. 630.

tandis que le Gouvernement français propose de créer des zones *frontalières* sur les uns et les autres¹. C'est entre ces deux conceptions qu'il appartient à la Cour de choisir celle qui correspond le mieux aux « circonstances actuelles » et aux intérêts en présence.

B. — LES ZONES FRANCHES DE LA HAUTE-SAVOIE ET DU PAYS DE GEX, SI ELLES ÉTAIENT RÉTABLIES, CONSTITUERAIENT UNE INSTITUTION UNIQUE AU MONDE.

Dérogation à l'unité économique de l'État et au protectionnisme généralement en vigueur, la zone franche ne se rencontre plus aujourd'hui que dans des conditions tout à fait spéciales. Englobant jadis des villes entières, comme Brème et Hambourg, elle est restreinte à des ports, et même à des portions inhabitées de ces ports².

Il n'y a guère que les zones franches de Zara et de Fiume qui puissent être comparées à celles de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, car il y a cette analogie que, là aussi, de petits territoires habités sont placés hors douane. Mais il faut bien remarquer : 1° qu'à Fiume et à Zara, c'est la douane du territoire enclavé — le territoire italien — qui a été retirée; tandis que le cordon douanier du territoire qui enclave — le territoire yougoslave — est toujours à la frontière; la Suisse prétend, au contraire, faire reculer la douane du territoire qui enclave — le territoire français —, tandis que la douane du territoire enclavé — le territoire genevois — resterait à la frontière; 2° que Fiume et Zara sont des ports, appelés à retirer d'importants profits du transit des marchandises, ce que ne sont pas les zones de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, situées à l'intérieur des terres³.

Il en résulte que les zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, à les supposer rétablies, constitueraient une institution unique au monde, comme cela a d'ailleurs été reconnu en 1920 par M. Cramer, membre suisse de la Commission des zones franches⁴.

C. — LE RÉTABLISSEMENT DES PETITES ZONES SERAIT POUR LA FRANCE LE RETOUR A UN RÉGIME QU'ELLE N'A JAMAIS PRATIQUÉ.

Depuis que la Savoie fait partie de la France, la zone sarde n'a plus d'existence pratique. On sait qu'au moment

¹ Observations françaises, pp. 655-657 et 659-662; Projet français, art. 2 à 5, 8 à 12, et 16. Voir aussi *supra* pp. 1662-1664.

² Observations françaises, pp. 512 et 630.

³ Observations françaises, pp. 630-633.

⁴ Contre-Mémoire suisse, p. 225, en note; *Publications de la Cour*, p. 1760.

de la réunion de la Savoie à la France, en 1860, a été constituée, par acte unilatéral, une zone franche assez étendue, englobant notamment la zone sarde constituée en 1815-1816; depuis lors, la zone sarde n'a plus eu d'existence distincte. La Suisse n'a reconnu la réunion de la Savoie à la France qu'en signant la Convention du 14 juin 1881: or, celle-ci ne contient aucune mention de la zone sarde, et les conventions franco-suissees signées à la même époque au sujet de l'établissement de voies ferrées consacrent implicitement la disparition de cette zone¹.

Rétablir la petite zone sarde, ce serait donc non pas revenir au régime antérieur à 1923, mais au régime antérieur à 1860, et à un régime que la France n'a jamais pratiqué².

D. — LA CRÉATION DES ZONES FRANCHES EN 1815-1816
N'ÉTAIT PAS CONFORME A LA TRADITION.

Le Gouvernement français admet volontiers qu'il y ait eu, très anciennement, un régime de franchises dans les territoires gessiens et savoyards au profit des citoyens genevois. Mais ces franchises, que ce soient celles du mode de vivre du 5 mai 1570 ou des lettres de Poitiers du 27 mai 1602, ne consistaient, en aucune façon, dans la suppression des barrières douanières: il y avait des exonérations de droits, mais non dispense du contrôle, lequel s'effectuait aux « bureaux de péages ». La franchise résultait de la perméabilité des barrières, mais il n'y avait pas de zone franche³.

Quant au précédent de 1776, à « la désunion du Pays de Gex des fermes générales », il faut bien remarquer: 1° qu'il n'était pas très ancien, lors de la signature du Traité de Paris du 20 novembre 1815, et que l'« expérience » n'avait pas été de longue durée, puisque le régime n'avait fonctionné que pendant quatorze années (1776-1790); 2° qu'il résultait, comme la grande zone de 1860, d'un acte unilatéral de la France; 3° qu'il comportait, non seulement des avantages douaniers, mais encore — et surtout — des avantages fiscaux, ce à quoi était étranger le régime institué en 1815-1816⁴.

¹ Mémoire français, pp. 536-540. C'est pourquoi le Projet suisse propose certaines rectifications au tracé de la zone sarde qu'il voudrait voir rétablir: ces rectifications sont motivées par l'existence de ces voies ferrées. (Observations suisses, pp. 1208-1209.)

² Observations françaises, p. 479; cette Réponse, pp. 1636 et 1648-1649.

³ Annexe aux Observations françaises, pp. 760, 763-765 et 773. Voir aussi Contre-Mémoire français, pp. 14, 19 et 24-25; *Publications de la Cour*, pp. 1344-1350 et 1356-1357.

⁴ Observations françaises, pp. 483-484, et annexe à ces Observations, pp. 774-780.

E. — LES ZONES NE CORRESPONDENT PAS A UNE RÉGION GÉOGRAPHIQUE BIEN DÉLIMITÉE.

Le régime des zones franches n'était pas plus imposé en 1815-1816 par la géographie qu'il ne l'était par la tradition.

En effet, si la zone de Gex s'étend jusqu'à la crête du Jura, la zone sarde, soit avec sa limite de 1816, soit avec la délimitation proposée par la Suisse, n'a aucun rapport avec ce que le Gouvernement suisse appelle la « cuvette de Genève ». Ainsi qu'on peut s'en rendre compte en consultant la carte de la librairie Payot, annexée aux Observations du Gouvernement suisse, la limite méridionale de cette zone reste bien en deçà du Vuache et du Mont-de-Sion, tandis que sa limite orientale coupe en deux le Salève, qu'elle déborde¹.

D'autre part, la ligne des douanes françaises, à la supposer reculée, ne serait pas mieux marquée sur le terrain que ne l'est la frontière politique et ne serait pas plus facile à garder que celle-ci : bien au contraire².

* * *

Ces indications préliminaires ayant été fournies, le Gouvernement français rappelle que la mission de la Cour consiste à déterminer le régime nouveau « en tenant compte des circonstances actuelles ».

Or, il semble que, dans l'opinion du Gouvernement suisse, la Cour ait seulement « à adapter le régime des zones franches aux circonstances actuelles ».

On est ainsi en présence de deux formules distinctes : la formule française, selon laquelle il y a lieu d'examiner les « circonstances actuelles » pour en déduire le nouveau régime, et la formule suisse, selon laquelle il ne saurait être question que « d'adapter le régime des zones franches aux circonstances actuelles ».

Ces deux formules paraissent bien résumer le fond du différend qui sépare les deux Parties devant la Cour. Aussi, dans les pages qui vont suivre, rappellera-t-on, à propos de la formule suisse, les objections que lui adresse le Gouvernement français et, à propos de la formule française, les conséquences qu'en doit tirer la Cour pour l'accomplissement de la mission qui lui est confiée.

¹ Observations françaises, p. 707; cette Réponse, p. 1575.

² Observations françaises, p. 707, note 5; cette Réponse, pp. 1576-1577.

CHAPITRE PREMIER

LA FORMULE SUISSE

ADAPTATION DU RÉGIME DES ZONES FRANCHES
AUX CIRCONSTANCES ACTUELLES

On établira successivement :

1° Que la formule suisse ne s'impose pas à la Cour, laquelle a tout pouvoir pour établir un régime comportant ou non des zones franches, selon ce qu'exigent les « circonstances actuelles ».

2° Que les mesures préconisées par le Gouvernement suisse, pour « adapter le régime des zones franches aux circonstances actuelles », ne constituent, en aucune façon, une adaptation de ce genre, ce qui fournit la preuve de l'incompatibilité du régime des zones franches avec les circonstances actuelles.

Section I.

LA FORMULE SUISSE NE S'IMPOSE PAS A LA COUR

A. — PORTÉE EXACTE DE LA NOTE SUISSE DU 5 MAI 1919.

La formule suisse de l'« adaptation du régime des zones franches aux circonstances actuelles » semble avoir pour origine le passage de la note suisse du 5 mai 1919 où il est dit : « 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 intéressées¹. »

Cette formule ne saurait constituer la base du régime à établir par la Cour. C'est une vue unilatérale émanant de la Suisse, et la France ne l'a jamais acceptée, comme le prouve la note française du 18 mai 1919².

D'autre part, dans son ordonnance du 19 août 1929, la Cour a examiné la portée de la note suisse du 5 mai 1919 pour l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. Elle a dit que cette note déterminait la mesure dans laquelle la Suisse avait acquiescé à cet article et que, la Confédération ayant fait des réserves expresses touchant

¹ Voir le texte de la note du 5 mai 1919 dans le Mémoire français, pp. 8-9; *Publications de la Cour*, pp. 500-501.

² Cette Réponse, pp. 1566 et 1633. — Voir le texte de la note du 18 mai 1919 dans le Mémoire français, pp. 9-10; *Publications de la Cour*, pp. 501-503.

l'abrogation à son égard du régime des zones franches¹, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ne pouvait être interprété comme ayant abrogé, à l'égard de la Suisse, le régime des zones franches.

Mais, dans sa note du 5 mai 1919, la Suisse ne s'était pas bornée à faire des réserves au sujet de l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles; elle avait, en outre, énoncé *pour l'avenir* ses vues touchant ce que devait être le régime nouveau: elle avait dit que ce régime ne devait pas « modifier la structure douanière des zones », « *mais uniquement régler d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles les modalités des échanges entre les régions intéressées* ». Or, la Cour s'est bien gardée de s'approprier ce point de vue. Bien au contraire, elle a dit que la note du 5 mai constituait « un *acte unilatéral* de la Suisse » et, envisageant les négociations à intervenir pour la dernière fois entre les Parties, elle a eu soin d'éviter de « préjuger par ailleurs de quelque manière que ce soit du contenu » de l'accord, « qui, dès lors, ajoutait-elle, pourra ou non, suivant la commune volonté des Parties, comporter l'abrogation du régime des zones franches »².

Autrement dit, la note suisse du 5 mai 1919 est, selon l'ordonnance du 19 août 1929, un élément décisif pour déterminer si, entre la France et la Suisse, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles a abrogé les stipulations anciennes. Mais elle ne saurait intervenir, en aucune façon, dans l'appréciation par la Cour de ce que doit être le régime nouveau.

B. — L'ARTICLE 2, ALINÉA PREMIER, DU COMPROMIS.

Or, si l'on examine l'article 2, alinéa premier, du compromis, qui fixe la mission actuelle de la Cour, on constate qu'il se garde bien d'employer la formule qui semble caractériser la thèse suisse et qu'il ne se réfère pas à la note suisse du 5 mai 1919.

L'article 2, alinéa premier, du compromis est, en effet, ainsi conçu :

« A défaut de convention conclue et ratifiée par 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

¹ Ordonnance du 19 août 1929, pp. 17-18.

² Ordonnance du 19 août 1929, pp. 18 et 20. Observations françaises, pp. 470-471; cette Réponse, p. 1632.

des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles.»

Autrement dit, la Cour doit :

1° « Prononcer sa décision sur la question formulée dans l'article premier ci-dessus », c'est-à-dire fixer l'interprétation, entre la France et la Suisse, de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

2° « 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. »

En vertu de cette dernière disposition, la Cour est chargée d'établir le nouveau régime des territoires visés à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. 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.

Entre le premier et le second point, le texte n'établit, en effet, aucun rapport de dépendance¹. Il en résulte qu'il s'agit de résoudre deux points bien distincts², et que la liberté d'action de la Cour est complète pour établir le nouveau régime, lequel doit être uniquement basé sur les « circonstances actuelles »³.

C. — LES AUTRES DISPOSITIONS DU COMPROMIS ET LES LETTRES ANNEXES.

Ainsi, selon le texte même du compromis, il ne s'agit pas d'« adapter le régime des zones franches aux circonstances actuelles », mais d'examiner ces « circonstances » en elles-mêmes, en vue de déterminer le régime actuellement opportun.

Cette interprétation littérale est confirmée par l'examen des autres dispositions du compromis ainsi que des lettres annexées à ce compromis.

* * *

Le préambule du compromis est ainsi conçu :

« 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

¹ Cette Réponse, pp. 1625 et 1626.

² Observations françaises, p. 464.

³ Observations françaises, p. 460.

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. »

Ce préambule expose deux faits, entre lesquels il n'établit aucune relation de cause à effet : 1° Les deux Parties « 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 ». 2° « L'accord prévu par ces textes n'a pas 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 : 1° « pour fixer cette interprétation » ; 2° pour « régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles ».

Il y a symétrie complète entre le préambule et l'article 2, alinéa premier, du compromis. L'un et l'autre prévoient que la Cour est appelée à accomplir deux missions distinctes, entre lesquelles aucun rapport de dépendance n'est établi¹.

* * *

L'article 2, alinéa premier, 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 ; cela implique que ce régime peut avoir une durée limitée, et le Gouvernement français a proposé une durée de quinze ans².

Or, si l'on admettait la formule suisse de l'« adaptation du régime des zones franches aux circonstances actuelles », une partie du régime, celle qui est relative à l'emplacement des cordons douaniers, serait *nécessairement* perpétuelle, puisqu'il ne s'agirait que d'adapter une institution, que le Conseil fédéral déclare permanente — l'institution des zones franches —, à des circonstances qui varient. La disposition du compromis relative à la durée du régime ne permet pas une telle distinction : c'est sur la durée de l'*ensemble du régime* que la Cour est appelée à prononcer³ ; 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'empla-

¹ Cette Réponse, pp. 1624-1625.

² Art. 17 du Projet français et Observations françaises, p. 717.

³ En fait, le Gouvernement suisse propose implicitement (cette Réponse, p. 1616) une durée illimitée pour l'ensemble du régime.

cement des cordons douaniers, doit être déduit des « circonstances actuelles »¹.

* * *

Aux termes de l'article 4, alinéa 2, du compromis, « la Cour pourra être requise par l'une ou l'autre Partie de déléguer un ou trois de ses membres, aux fins de procéder à des enquêtes sur les lieux et d'entendre tous intéressés ».

C'est encore la preuve que le règlement doit être élaboré sur la base des nécessités actuelles².

* * *

La définition des « circonstances actuelles », pertinentes en l'espèce, vient encore confirmer l'interprétation littérale de l'article 2 du compromis.

Le chiffre 3 des lettres annexées à ce compromis n'enregistre l'accord des Parties sur ce point 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 ».

Cette disposition signifie, sans aucun doute, que la Cour doit se placer, pour tenir compte des « circonstances actuelles », *au même point de vue* que les signataires du Traité de Versailles. Or, ces derniers ne se sont pas bornés à rechercher si le changement des circonstances justifiait « une adaptation du régime des zones franches aux circonstances actuelles » ; ils ont cherché si ce changement devait les conduire à abroger le régime lui-même. La Cour a dit, dans son ordonnance du 19 août 1929, que leur conclusion avait été le « désintéressement », c'est-à-dire l'abrogation entre Parties contractantes. Il en résulte que la Cour doit examiner les « circonstances actuelles », en vue d'établir si ces circonstances justifient l'établissement d'un régime comportant ou non l'existence de zones franches, et non pas seulement pour déterminer quelles modifications il y a lieu d'apporter pour « adapter le régime des zones franches aux circonstances actuelles »³.

* * *

Il est ainsi établi que nulle part, ni le compromis ni les lettres annexes n'établissent un lien entre les deux questions

¹ Cette Réponse, pp. 1627-1628.

On peut aussi considérer que le fait que le compromis vise pour la procédure actuelle le dépôt de « Documents, Projets et Observations », et non de « Mémoires, Contre-Mémoires et Répliques », implique confirmation de l'interprétation ici présentée. Voir cette Réponse, p. 1626.

² Cette Réponse, p. 1628.

³ Cette Réponse, pp. 1629-1633.

que la Cour est appelée à trancher « par un seul et même arrêt rendu conformément à l'article 58 » de son Statut¹.

D. — LA NÉGOCIATION ET LE BUT DU COMPROMIS.

Il a été déjà exposé que l'interprétation littérale de l'article 2 du compromis est encore confirmée par l'examen des conditions dans lesquelles le compromis d'arbitrage a été conclu.

On a rappelé que les deux jurisconsultes, chargés de l'élaboration de ce compromis, étaient en présence de deux projets bien distincts: 1° 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 »; 2° 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.

Or, on constate que chacune des deux formules a trouvé place dans le compromis. Les deux propositions ont ainsi été *additionnées*: la Cour est appelée à remplir l'une et l'autre mission, sans qu'il soit possible d'établir aucun rapport de dépendance entre la première et la seconde².

* * *

A cette interprétation basée sur la lettre du compromis et tant de fois confirmée, le Gouvernement suisse paraît chercher à se soustraire en alléguant que le but des signataires de cet acte aurait été, en invitant la Cour à donner l'interprétation entre la France et la Suisse de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, de faire « trancher la question de principe », ce qui impliquerait l'obligation pour la Cour d'établir sur ce principe le régime nouveau.

Pour démontrer que tel aurait été le but poursuivi par les signataires du compromis, le Gouvernement suisse affirme 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, du Traité de Versailles.

Enfin, 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, du Traité de Versailles,

¹ Observations françaises, p. 469.

² Cette Réponse, pp. 1629-1633.

elle aurait tranché la question de principe, et elle l'aurait tranchée en faveur de la Suisse¹.

Ces allégations ne sauraient être retenues. En effet :

1° Le compromis d'arbitrage a, en réalité, poursuivi non pas un, mais deux buts :

a) Faire trancher *définitivement* par la Cour le litige des zones franches, et pour cela appeler celle-ci à résoudre deux questions : d'une part, l'interprétation entre la France et la Suisse de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ; d'autre part, établir le régime nouveau sur la base des circonstances actuelles. Ce but ressort très nettement du préambule du compromis², et on ne saurait chercher ailleurs meilleure indication de l'intention des Parties³. On peut le considérer comme le but *principal* que se sont assigné les signataires du compromis, puisqu'il s'agit ici d'une procédure d'arbitrage, et que l'arbitrage a pour objet de faire trancher *par un tiers* une contestation.

b) Faciliter les négociations qui, *pour la dernière fois*, allaient s'engager entre les Parties, en résolvant un point sur lequel elles étaient entrées en divergence. Ce second but peut être considéré comme *accessoire*, étant donné qu'il n'est pas mentionné dans le préambule du compromis et que la communication « officieuse » aux agents des Parties du « résultat du délibéré » est seulement prévue par les lettres annexées à ce compromis.

2° Le compromis n'a pas pu être conclu sur l'idée que le *seul* obstacle à la réussite des pourparlers était la divergence d'interprétation qui séparait la France et la Suisse au sujet des effets à leur égard de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, étant donné que cette divergence — qui a effectivement joué un rôle dans l'échec des négociations — n'a pas été le *seul* obstacle qui se soit manifesté⁴.

3° L'ordonnance du 19 août 1929 a rempli le but *accessoire* que les signataires du compromis d'arbitrage avaient poursuivi en invitant la Cour à impartir aux Parties un nouveau délai pour négocier à nouveau (article premier, alinéa 2) et à faire connaître à celles-ci le « résultat de son délibéré » (chiffre 2 des lettres annexes). Ce but était de faciliter les négociations qui, pour la dernière fois, allaient s'engager, les signataires du compromis ayant estimé que l'accord se ferait plus facilement, après éclaircissement de l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. Mais ce but accessoire ne

¹ Observations suisses, pp. 1218-1221 ; cette Réponse, pp. 1623-1633.

² Voir *supra* pp. 1670-1672.

³ Cette Réponse, pp. 1625-1626.

⁴ Cette Réponse, pp. 1562-1563 et 1619.

saurait faire perdre de vue le but principal qui est assigné à la Cour par l'article 2, alinéa premier, du compromis.

* * *

L'objection tentée contre l'interprétation que le Gouvernement français donne du compromis ne résiste donc pas à l'examen: Comme le dit l'article 2, alinéa premier, du compromis, la Cour doit fixer le régime nouveau « en tenant compte des circonstances actuelles »; elle n'a pas seulement à accepter *a priori* le maintien du régime des zones franches, en se bornant à adapter ce régime aux circonstances actuelles. Les deux Parties sont sur le pied d'égalité devant la Cour comme elles l'étaient dans les négociations: entre les deux Projets qui lui sont présentés, la Cour choisira celui qui lui paraîtra le mieux tenir compte des « circonstances actuelles »¹.

* * *

Pour établir son système selon lequel la Cour n'aurait mission que d'adapter le régime des zones franches aux circonstances actuelles, le Gouvernement suisse a cherché son appui en dehors du compromis.

Autant qu'il apparaisse dans les Observations suisses, il semble que la pensée du Gouvernement fédéral soit que le règlement à établir par la Cour doit comporter le maintien des zones franches en territoire français, parce que la Suisse tire des traités de 1815 et 1816 un droit à l'existence de ces zones franches², en sorte que, cette base étant acquise, la considération des circonstances actuelles n'interviendrait que pour faire apporter quelques retouches au tracé de la ligne douanière française et pour faire déterminer les facilités qui seraient accordées à l'entrée en Suisse des produits des zones franches.

La Cour aurait ainsi une mission toute différente à remplir pour statuer sur ce qui serait établi au bénéfice de la Suisse d'une part, et au bénéfice de la France d'autre part. En tant qu'elle statuerait au bénéfice de la Suisse en prononçant le retrait du cordon douanier français, elle se baserait sur des motifs de droit sans se soucier (sauf pour des détails secondaires) des circonstances actuelles; en tant qu'elle statuerait au bénéfice de la France en lui permettant d'importer en franchise en Suisse certaines marchandises, elle ne serait plus déterminée par des motifs de droit, mais seulement par la considération des circonstances actuelles.

¹ Observations françaises, pp. 467-474; cette Réponse, pp. 1623-1633.

² Observations suisses, notamment pp. 1218-1221.

Si la Cour devait vraiment, dans l'établissement du régime nouveau, se baser successivement, et suivant qu'elle en sera à telle ou telle partie dudit régime, sur des éléments aussi différents, il serait inconcevable que le compromis n'eût pas indiqué une aussi importante diversité. Or, rien dans le compromis n'énonce semblable chose. Tout au contraire, il s'en tient, pour la présente tâche de la Cour, à une seule formule: tenir compte des circonstances actuelles.

La thèse suisse touchant la méthode à suivre par la Cour et la base du règlement à fixer par celle-ci a été déjà réfutée¹. Mais supposons, pour un instant, qu'elle soit adoptée. Supposons que, pour fonder une décision reculant le cordon douanier français, on veuille, avec le Gouvernement suisse, s'appuyer sur l'idée que la Suisse a un droit aux zones franches en vertu des traités de 1815 et 1816.

Cette idée ne pourrait être retenue par la Cour comme base de la décision à rendre par elle que sur la base d'une démonstration satisfaisante. Il faudrait qu'il fût établi devant elle et reconnu par elle, non seulement qu'un droit aux zones franches a pris valablement naissance au profit de la Suisse, mais aussi que ce droit n'est pas devenu caduc dans la suite, soit par l'effet du manquement de la Suisse à ses obligations corrélatives, soit par une renonciation de la Suisse, renonciation à l'appui de laquelle plusieurs faits importants peuvent être allégués (silence de la Convention de 1881, clauses de certaines conventions sur les chemins de fer, etc.).

Sans une réponse satisfaisante sur chacun de ces points, il est impossible de fonder le règlement qu'établira la Cour sur le droit prétendu de la Suisse. Or, aucune de ces questions touchant l'existence actuelle de ce droit n'est soumise à la Cour par le compromis. La Cour ne peut donc suivre la méthode que tente de lui tracer le Gouvernement suisse. A vrai dire, le fait que le compromis n'appelle pas la Cour à rechercher si le droit prétendu de la Suisse existe aujourd'hui, ce fait implique que la décision à rendre n'a pas à être déduite d'un tel droit².

Au surplus, quelle est la prétention de la Suisse quand elle allègue avoir un droit aux zones franches? Elle en veut déduire que le régime des zones ne peut être supprimé par la Cour sans son consentement. Mais c'est oublier que par l'effet du compromis ce consentement de la Suisse n'est plus nécessaire: c'est à la Cour qu'il appartient de dire, souverainement, si les zones franches seront maintenues ou supprimées³.

¹ Cette Réponse, pp. 1623-1626.

² Cette Réponse, p. 1629.

³ Cette Réponse, pp. 1623-1624.

Supposons néanmoins encore, pour un moment, qu'on veuille déduire le régime futur du droit prétendu de la Suisse. Cette base, à la supposer admise, appellerait une rectification nécessaire. La Suisse ne peut prétendre que son droit seul sera pris en considération. Si l'on veut adopter une base de droit pour en arriver à la fixation du régime nouveau, c'est le régime juridique de 1815-1816 qui devrait être pris en considération.

Or, le régime de 1815-1816, ce n'est pas seulement le retrait du cordon douanier français : c'est aussi l'indépendance douanière de Genève, l'absence de douanes fédérales et le libre-échange entre les zones franches et Genève. Dans le régime de 1815, l'un des termes ne va pas sans l'autre. Si l'on veut revenir à ce régime, si l'on entend s'en prévaloir, ce n'est pas le seul retrait de la douane française qu'il en faut déduire, mais également le retrait de la douane suisse à Versoix. Le Gouvernement suisse ne propose pas de retirer ainsi sa douane ; le Gouvernement de la République ne lui en fait aucun reproche ; aujourd'hui comme en 1849, il ne veut rien entreprendre contre l'unité douanière de la Confédération ; mais il est en droit de dire qu'ainsi le Gouvernement fédéral se rend irrecevable à demander le seul recul de la douane française¹.

* * *

Mais le compromis n'a pas consacré cet anachronisme que serait le maintien, sauf quelques retouches, de telle partie du régime de 1815 qu'il plaît à la Suisse de vouloir conserver. Il a chargé la Cour de statuer selon les circonstances actuelles, et, pour l'établissement d'un régime économique et douanier, c'est assurément la seule méthode raisonnable.

Section II.

LES MESURES PRÉCONISÉES PAR LE GOUVERNEMENT SUISSE POUR ADAPTER LE RÉGIME DES ZONES FRANCHES AUX CIRCONSTANCES ACTUELLES NE TENDENT NULLEMENT A UNE ADAPTATION DE CE GENRE

On vient de démontrer que la formule suisse de l'« adaptation du régime des zones franches aux circonstances actuelles » ne s'impose pas à la Cour et que celle-ci doit déduire de l'examen des « circonstances actuelles » tout le nouveau régime, y compris l'emplacement des cordons douaniers.

Il convient d'observer, en outre, que le Gouvernement suisse ne parvient pas à réaliser, dans le Projet qu'il soumet

¹ Observations françaises, pp. 710-713.

à la Cour, l'adaptation qu'il préconise ; et cela montre qu'il n'est pas possible de tenir compte des circonstances actuelles si l'on maintient l'institution des zones franches. Ainsi, la formule proposée est non seulement mal fondée dans son principe, elle est aussi inapplicable. C'est ce qu'établit l'étude des diverses mesures proposées par le Gouvernement suisse.

A. — MESURES HORS DE LA COMPÉTENCE DE LA COUR.

Pour adapter le régime des zones franches aux circonstances actuelles, il ne peut être question que de mesures s'appliquant aux territoires visés par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, et de mesures d'ordre douanier, puisque le régime des zones est un régime douanier¹.

Or, le Gouvernement suisse préconise :

1° L'exonération pour les produits bénéficiant des franchises, non seulement des taxes douanières, mais aussi des « taxes quelconques » (art. 3, 4, 5 et 10 du Projet suisse). La Cour est incompétente *ratione materiae*².

2° L'exonération de la taxe *fiscale* de circulation pour les « chevaux et autres bêtes de somme, montés ou attelés, ainsi que les véhicules de toutes sortes qui ne servent pas à des transports réguliers », et la dispense des formalités de police (permis ou plaques de contrôle réglementaires) pour les « véhicules de toutes sortes, notamment les voitures et camions automobiles, les motocyclettes, side-cars et vélocipèdes ». La Cour est également incompétente *ratione materiae*³.

3° L'installation de bureaux de douanes français « dans la gare de Genève-Cornavin » (art. 3). La Cour est incompétente *ratione loci*⁴.

Par ces mesures, le Gouvernement suisse ne peut prétendre « adapter le régime des zones franches aux circonstances actuelles », puisqu'elles ne sont pas d'ordre douanier ou ne concernent pas les territoires visés par le compromis. Il y a lieu de les écarter purement et simplement du débat.

B. — DROITS APPARTENANT A LA FRANCE DÈS 1815.

Le Gouvernement suisse préconise :

1° l'octroi à la douane française du droit de prendre, dans le Pays de Gex, les mêmes mesures administratives contre

¹ Observations françaises, pp. 475-477.

² Cette Réponse, p. 1587.

³ Cette Réponse, pp. 1607-1609.

⁴ Cette Réponse, pp. 1584-1587. La même observation peut être faite lorsque, sur quelques points, le Projet suisse envisage d'étendre la zone franche.

la contrebande que dans la zone sarde (art. 3 du Projet suisse)¹ ;

2° l'octroi au Gouvernement français de « la faculté d'ouvrir dans les gares de chemins de fer des bureaux de douane afin de faciliter le trafic » (art. 3 du Projet suisse).

Ces deux mesures ne sauraient constituer une concession du Gouvernement suisse, car les facultés qu'elles prétendent octroyer à la France lui appartiennent déjà en vertu de sa souveraineté territoriale, qui n'a pas été limitée à cet égard².

Il n'y a donc pas, sur ces points, concession du Gouvernement suisse, et comme il ne s'agit pas d'accorder à la France de *nouveaux* droits, il ne saurait être question d'une « adaptation du régime des zones franches aux circonstances actuelles ».

C. — MESURES RÉPONDANT A UNE UTILITÉ EXISTANT DÈS 1815.

Le Gouvernement suisse propose :

1° de fixer exactement la limite de la zone de Gex et de « préciser » la ligne des douanes de la zone sarde (art. 1 et 2 du Projet suisse) ;

2° d'exclure l'agglomération d'Annemasse de la zone sarde, afin d'éviter la gêne que constituerait une barrière à l'intérieur de cette agglomération (art. 2 du Projet suisse)³.

L'utilité de semblables mesures n'est pas niable. Mais, comme elle existait dès 1815, il ne saurait être question, ici non plus, d'une « adaptation du régime des zones franches aux circonstances actuelles⁴ ».

D. — MESURES CORRESPONDANT A DES « CIRCONSTANCES ANCIENNES » ET NON AUX « CIRCONSTANCES ACTUELLES ».

Le Gouvernement suisse préconise :

1° l'exonération réciproque des droits de sortie (art. 10 du Projet suisse) ;

2° l'exonération réciproque des droits de transit, « lorsque les lieux de départ et d'arrivée seront situés tous deux, soit dans les zones franches, soit en Suisse » (art. 11, alinéa premier, du Projet suisse) ;

3° un régime « plus libéral et juridiquement plus stable » que par le passé⁵, pour les exportations des zones en Suisse,

¹ Observations suisses, pp. 1209-1210.

² Cette Riponse, pp. 1582 et 1583.

³ Il a été indiqué dans cette Réponse, pp. 1578-1580, que ce n'est pas là le vrai motif de l'exclusion d'Annemasse. Voir aussi *infra* pp. 1681-1682.

⁴ Cette Réponse, pp. 1571-1572, 1574-1578 et 1579.

⁵ Observations françaises, p. 460.

en vue d'assurer le « développement économique *normal* » des zones par une ouverture plus grande du cordon douanier suisse (art. 4 à 9 du Projet suisse).

Ces mesures ne correspondent pas spécifiquement aux « circonstances actuelles » :

1° Si l'on avait intérêt en 1815 à se prémunir contre les droits de sortie, cet intérêt n'existe plus guère aujourd'hui¹.

2° Il en est de même des droits de transit, qui ont presque complètement disparu².

3° Quant au régime « plus libéral et juridiquement plus stable », c'est probablement ce que le Gouvernement suisse considère comme l'élément essentiel de l'adaptation du régime des zones franches aux circonstances actuelles. Il propose là des facilités auxquelles la France aurait désormais un droit fondé sur la décision de la Cour. Mais le besoin d'un tel régime a existé du jour où la Confédération a établi une barrière douanière entre les zones et Genève : la formule proposée ne correspond pas aux nécessités actuelles. En proposant ces franchises, le Gouvernement suisse envisage le besoin qu'ont les zones de vendre à Genève sans en être empêchées par les droits de douane suisses. Ce besoin existe depuis 1849, mais il n'est plus aujourd'hui qu'un aspect des circonstances actuelles. A côté de lui, il y a le fait que les zones ont *avant tout* besoin du marché français, besoin qui ne peut pas être satisfait si un cordon douanier intérieur continue à les en séparer. De cette circonstance, dont l'importance est capitale, le Projet suisse ne tient aucun compte. En somme, malgré son « libéralisme »³, il ne se décide pas à laisser ces territoires français incorporés à l'économie française : il propose quelque chose qui eût peut-être correspondu aux circonstances de 1849, mais qui ne correspond pas aux circonstances actuelles⁴.

E. — MESURES CONSTITUANT UNE « ADAPTATION », MAIS UNE ADAPTATION INSUFFISANTE, « AUX CIRCONSTANCES ACTUELLES ».

En réalité, il n'y a que deux des mesures proposées par le Gouvernement suisse qui puissent être considérées comme une « adaptation du régime des zones franches aux circonstances actuelles » ; ce sont :

1° L'exclusion de la voie ferrée Annemasse-Évian de la zone sarde (art. 2 du Projet suisse).

¹ Voir *infra* pp. 1686-1687.

² Cette Réponse, p. 1606.

³ Il reste, d'ailleurs, bien en deçà de la réciprocité complète. Voir *infra* pp. 1697-1698.

⁴ Voir cette Réponse, pp. 1588-1592.

Mais cette exclusion est insuffisante, car la voie ferrée Annemasse-Bellegarde reste coupée en deux endroits par les zones et, pour tenir compte des « circonstances actuelles », il faudrait supprimer la presque-totalité de la zone sarde et l'extrémité méridionale de la zone de Gex¹.

2° L'exclusion de la région d'Annemasse de la zone sarde (art. 2 du Projet suisse).

Cette exclusion paraît motivée par l'essor industriel, commercial et touristique qui s'est manifesté dans la région d'Annemasse depuis la disparition des anciennes entraves. Mais elle est insuffisante, car les possibilités de développement à cet égard existent sur toute l'étendue des zones, de telle sorte que, pour tenir compte des « circonstances actuelles », c'est l'institution des zones franches elle-même qu'il convient de supprimer².

* * *

Ainsi, la promesse d'adapter le régime des zones franches aux circonstances actuelles, qui est à la base du Projet de la Confédération suisse, n'est pas tenue par celle-ci. Elle n'est pas tenue parce qu'elle ne peut pas l'être, parce que le régime des zones franches est en opposition avec les « circonstances actuelles ».

C'est ce que montre l'examen de ces circonstances en elles-mêmes, auquel on va procéder en étudiant la formule française.

CHAPITRE II

LA FORMULE FRANÇAISE

RECHERCHE DU RÉGIME CORRESPONDANT AUX CIRCONSTANCES ACTUELLES

LE TRAITÉ DE VERSAILLES ET LE CHANGEMENT DES CIRCONSTANCES

Dans son ordonnance du 19 août 1929, la Cour a dit que le « désintéressement » des Puissances à l'égard des stipulations concernant les zones franches, c'est-à-dire leur abrogation entre signataires du Traité de Versailles, a été motivé par le changement des circonstances résultant des faits antérieurs à ce Traité³.

¹ Cette Réponse, pp. 1580-1581.

² Cette Réponse, pp. 1578-1580.

³ Observations françaises, pp. 477-478; cette Réponse, p. 1628.

La Cour doit-elle, après examen des « circonstances actuelles », aboutir à une conclusion analogue et établir pour les territoires visés par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, un règlement ne comportant pas de zones franches? C'est la question que le compromis l'appelle à examiner en la présente phase de la procédure.

On rappellera, dans les lignes qui vont suivre, les raisons qui doivent conduire la Cour, dans l'opinion du Gouvernement français, à élaborer un tel règlement.

Section I.

LES CIRCONSTANCES DE 1815-1816

I. — EN QUOI CONSISTAIENT CES CIRCONSTANCES.

En 1815-1816, lors de l'institution de la zone franche du Pays de Gex et de la zone sarde, les circonstances étaient les suivantes :

a) *L'inexistence d'une barrière douanière du côté de Genève.* — A la limite intérieure du Pays de Gex et de la zone sarde, et à la limite intérieure du canton de Genève, existait une barrière douanière, tandis qu'il n'y en avait, pour ainsi dire, aucune entre les zones et le canton de Genève¹.

b) *L'état rudimentaire des moyens de transport.* — Les moyens de transport étaient à peine plus rapides et plus perfectionnés qu'ils ne l'étaient sous l'Empire romain. Les seules voies de communication en usage étaient les routes, et les routes convergeaient vers Genève².

c) *Le rôle important joué par les droits de sortie et les droits de transit dans le régime douanier.* — Par suite de l'insuffisance des voies de communication, la crainte de la disette dominait encore les préoccupations économiques : d'où l'institution de droits de sortie, notamment en France et en Sardaigne. D'autre part, l'unité économique des États n'étant pas encore réalisée et ceux-ci ne songeant pas encore à favoriser le transport des marchandises à travers leur territoire, les droits de transit étaient très nombreux, notamment en Suisse³.

d) *Le caractère surtout agricole de la production des zones.* — Par suite de l'état rudimentaire de la technique et de l'insuffisance des moyens de transport, les possibilités industrielles des zones étaient limitées ; quant à leurs possibilités touristiques, elles étaient quasi inexistantes, en raison de la difficulté des communications⁴.

¹ Observations françaises, pp. 503-509 ; cette Réponse, pp. 1645-1646.

² Observations françaises, pp. 510 et 618.

³ Observations françaises, pp. 622-624 et 605-610.

⁴ Observations françaises, p. 503.

II. — CONSÉQUENCES AU POINT DE VUE DES ÉCHANGES.

Les circonstances existant en 1815-1816 entraînaient, du point de vue des échanges, les conséquences suivantes :

a) *La constitution d'une petite unité économique zones-Genève.* — Cette unité résultait de l'existence d'une barrière douanière à la périphérie du territoire constitué par les zones et le canton de Genève, et l'absence d'une telle barrière entre les zones et ce canton. Les deux parties de l'unité étaient placées sur un pied d'égalité et se servaient réciproquement de débouché¹.

b) *La localisation des échanges à l'intérieur de l'unité considérée.*

Cette localisation résultait :

1° de l'état rudimentaire des moyens de transport, obstacle aux achats et aux ventes au dehors ;

2° des droits de sortie et des droits d'entrée perçus à la périphérie, lesquels constituaient des obstacles aux achats et aux ventes dans les régions voisines ;

3° des droits de transit, particulièrement nombreux du côté de la Suisse, entravant les achats et les ventes dans les régions plus lointaines².

III. — CONSÉQUENCES AU POINT DE VUE DE LA CIRCULATION.

Au point de vue de la circulation, les circonstances existant en 1815-1816 entraînaient les conséquences suivantes :

a) *La suppression en fait de tout obstacle à la circulation entre Genève et les zones.* — Par l'effet du recul de la barrière douanière française ou sarde, la circulation de Genève dans les zones se trouvait affranchie, *en droit et en fait*, de tout obstacle d'ordre douanier.

De plus, comme l'établissement à la frontière politique d'un cordon de surveillance par la France ou la Sardaigne eût entraîné des dépenses hors de proportions avec les buts à atteindre, il n'existait, *en fait*, aucun autre obstacle³.

b) *La localisation dans les zones de la circulation de Genève.* — En 1815-1816, par suite de l'état rudimentaire des moyens de transport, la circulation d'une ville se trouvait « localisée » dans la région voisine. La circulation de Genève dans les zones était libre, et c'est cette circulation qui importait le plus au canton de Genève⁴.

¹ Observations françaises, pp. 503-509.

² Observations françaises, pp. 509-511.

³ Observations françaises, pp. 511 et 700-701.

⁴ Observations françaises, p. 704 ; cette Réponse, pp. 1607-1608.

IV. — L'INTÉRÊT DES POPULATIONS.

L'état de choses institué en 1815-1816 donnait-il satisfaction aux intérêts en présence ?

a) *L'ouverture du marché genevois à l'activité zoniennne.* — Pour les zones, le régime instauré en 1815-1816 comportait certains inconvénients, notamment la fermeture du *marché national* (français ou sarde), et, pour le *marché local* (ou zoniennne), le manque de protection contre la concurrence genevoise ; mais il avait cet avantage de leur ouvrir complètement le *marché étranger* voisin (ou genevois).

La situation ainsi créée entraînait les conséquences suivantes pour les diverses branches de l'activité économique zoniennne.

1° L'agriculture voyait s'ouvrir à elle le marché de la grande ville voisine, à une époque où la difficulté des communications s'opposait au transport à longue distance de denrées lourdes et périssables.

2° L'industrie souffrait de la perte du marché national, mais elle pouvait se développer dans la mesure compatible avec l'état du marché genevois.

3° Le commerce, qui travaille principalement sur des produits venus du dehors, souffrait du manque de protection contre la concurrence genevoise, mais il pouvait concurrencer à son tour le commerce genevois sur le marché genevois, aucune justification d'origine n'étant exigée pour les articles qu'il vendait.

4° Les artisans zoniens se livrant au trafic de perfectionnement et de réparations pouvaient « réparer » et « perfectionner » les articles des Genevois, comme les artisans genevois pouvaient « réparer » et « perfectionner » les articles des zoniens¹.

b) *Le ravitaillement de Genève et l'élargissement de ses débouchés.* — La création du régime des zones franches répondait, d'autre part, aux préoccupations économiques de Genève, ces préoccupations visant le ravitaillement du canton et l'élargissement de ses débouchés.

1° Le ravitaillement de Genève était assuré par l'impossibilité pour la France et la Sardaigne d'appliquer des droits de sortie aux exportations des zones à Genève.

2° Les débouchés genevois se trouvaient élargis dans les zones par la suppression de tous droits d'entrée sur les importations de ces zones².

¹ Observations françaises, pp. 491-503.

² Observations françaises, pp. 510-511.

c) *Le caractère exceptionnel du commerce extra-local.* — Le canton de Genève était sans doute assez exigu¹, mais la localisation des échanges, qui en résultait pour les zones et pour Genève, correspondait aux conditions existant généralement alors, et spécialement dans cette région. L'état rudimentaire des moyens de transport et la multitude des droits de transit limitaient considérablement les possibilités d'affaires en dehors de la petite unité économique².

d) *L'égalité entre les zones et le canton de Genève.* — Les zones et le canton de Genève se trouvaient placés — sauf de légères taxes perçues dans le voisinage de la ville de Genève — sur un pied de complète égalité pour leurs rapports réciproques³.

La situation créée en 1815-1816 comportait, sans doute, quelques inconvénients pour les zones, en raison de la supériorité de fait dont jouissait Genève dans certains domaines (ceux de l'industrie et du commerce par exemple); mais ces inconvénients ne touchaient pas à *l'égalité de droit*, et les zones trouvaient, en fait, une compensation dans leur prépondérance agricole sur le marché genevois.

L'égalité existait aussi pour les échanges avec l'extérieur, car ceux-ci se heurtaient de part et d'autre à des obstacles équivalents: le cordon douanier français ou sarde, du côté de la France et de la Savoie, le cordon douanier vaudois, du côté de la Suisse.

e) *L'affranchissement de la circulation de Genève dans les zones.* — Il était utile pour Genève, dont le territoire était presque complètement entouré par des territoires étrangers, de ne rencontrer, en fait, aucun obstacle de ce côté, car elle entretenait avec ceux-ci des rapports fréquents et étroits⁴.

Section II.

LE CHANGEMENT DES CIRCONSTANCES

I. — FAITS, ANTÉRIEURS AU TRAITÉ DE VERSAILLES, CONSTITUTIFS DE CHANGEMENTS DE CIRCONSTANCES (1849-1919).

A partir de 1849 se produisent un certain nombre de faits nouveaux, dont l'effet est de bouleverser complètement les circonstances antérieures. Ces faits sont les suivants:

a) *L'établissement d'une barrière douanière entre Genève et les zones.* — En 1849-1851, la Confédération « centralise ses péages ». Cette centralisation entraîne cette conséquence très

¹ Observations françaises, p. 509.

² Observations françaises, pp. 509-511.

³ Observations françaises, p. 709.

⁴ Observations françaises, pp. 510 et 703-704; cette Réponse, p. 1608.

importante de supprimer la barrière douanière ayant existé jusque-là entre Genève et le reste de la Suisse, et d'en créer une entre les zones et Genève¹.

b) *Les progrès de la technique.* — Ces progrès, qui résultent de la découverte de nouveaux procédés de fabrication et d'une nouvelle source de force motrice, la houille blanche, augmentent les possibilités industrielles des zones².

c) *Le développement des voies de communication.* — Une révolution radicale se produit dans les transports, par suite de l'avènement des chemins de fer, et, plus tard, de l'automobile. À côté des routes, qui convergent vers Genève, des voies ferrées sont établies sur le territoire des zones, qu'elles traversent dans toute sa longueur sans toucher au territoire genevois. Les nouveaux moyens de communication permettent le développement du tourisme et augmentent les possibilités industrielles des zones, grâce aux facilités qu'ils confèrent à celles-ci pour l'achat des matières premières et la vente des produits fabriqués³.

d) *La disparition presque complète des droits de sortie et des droits de transit et l'élévation croissante des droits d'entrée.* — Par suite du développement des voies de communication, le monde se trouve constitué en un vaste marché de denrées alimentaires, tandis que les progrès de la technique augmentent les facultés de production. Aussi la crainte de l'abondance remplace-t-elle celle de la disette dans les préoccupations économiques⁴.

En conséquence, les droits de sortie deviennent exceptionnels⁵, tandis que les droits d'entrée s'élèvent⁶.

D'autre part, les États s'efforcent d'attirer chez eux le transit des marchandises pour tirer un profit du transport de celles-ci, et pour favoriser ce transit, ils suppriment les taxes qu'ils percevaient antérieurement sur lui⁷.

2. — CHANGEMENTS QUI EN RÉSULTENT AU POINT DE VUE DES ÉCHANGES.

Les faits qui viennent d'être énumérés ont eu pour résultat de dévier l'institution des zones franches du but que les signataires des Traités de Paris et de Turin s'étaient assignés

¹ Observations françaises, pp. 513-518; cette Réponse, pp. 1645-1646.

² Observations françaises, pp. 612-618; cette Réponse, pp. 1656-1658.

³ Observations françaises, pp. 618-621.

⁴ Observations françaises, pp. 623-624.

⁵ Observations françaises, p. 624.

⁶ Voir notamment le graphique de la progression des droits d'entrée perçus par la Confédération à la frontière genevoise (Documents français, p. 893, n° 32).

⁷ Observations françaises, pp. 605-606.

en 1815 et 1816¹; ils ont entraîné, en effet, d'importantes conséquences :

a) *La rupture de l'unité économique zones-Genève.* — La suppression des barrières douanières qui le séparaient des autres cantons suisses a pour conséquence que le canton de Genève s'intègre dans l'économie suisse, tandis que, par l'établissement d'une barrière à la frontière de la Confédération, il se sépare de l'économie zoniennne².

Quant aux zones, séparées de l'économie genevoise par la barrière fédérale, elles ne sont pas, pour cela, rattachées immédiatement et complètement à l'économie française, puisque entre elles et le reste de la France subsiste le cordon douanier intérieur. Ce rattachement ne se produit que partiellement et progressivement, lorsque, en raison de l'insuffisante perméabilité du cordon suisse, le Gouvernement français décide d'accorder certaines franchises, nécessairement limitées d'ailleurs, à l'importation des produits des zones³.

b) *L'orientation des affaires de Genève vers la Suisse et des affaires des zones vers la France.* — Les affaires de Genève et de la France, qui s'effectuaient principalement à l'intérieur de la petite unité économique créée en 1815-1816, tendent désormais et de plus en plus à s'orienter, les premières du côté de la Suisse, les autres du côté de la France. Le marché genevois devient marché accessoire pour les zones, et le marché zonienn devient marché accessoire pour Genève⁴.

c) *L'extension des débouchés.* — Le développement des voies de communication d'une part, la suppression des droits de transit d'autre part, élargissent les débouchés, de sorte que Genève devient de moins en moins solidaire des zones, et les zones de moins en moins solidaires de Genève⁵.

Toutefois, les zones ne bénéficient pas, au même titre que Genève, de l'extension des débouchés, car elles sont désormais enfermées entre deux barrières douanières, la douane fédérale et la douane française, qui, l'une et l'autre, gênent leurs exportations, sans qu'aucune ne les protège contre la concurrence extérieure que le développement des moyens de transport et la suppression des droits de transit rend de plus en plus active.

Au contraire, le canton de Genève voit s'ouvrir à lui sans restriction le marché suisse, puisque les douanes cantonales ont disparu¹.

¹ Observations françaises, p. 709.

² Observations françaises, p. 610.

³ Observations françaises, pp. 607-611.

⁴ Observations françaises, pp. 609-610.

⁵ Observations françaises, p. 624.

d) *L'accroissement des possibilités économiques.* — Les progrès de la technique résultant de la découverte de la houille blanche et de nouveaux procédés de fabrication augmentent les possibilités industrielles¹; le développement des voies de communication permet l'essor du tourisme et, par l'élargissement des débouchés, accroît les possibilités industrielles et commerciales². Des régions purement agricoles voient ainsi s'ouvrir à elles la perspective d'un développement économique plus varié. Mais, comme on produit pour vendre et non pour produire, et que l'existence d'une ceinture douanière tout autour des zones entrave la circulation des personnes et des marchandises, le Pays de Gex et la zone de Haute-Savoie ne peuvent utiliser les nouvelles possibilités qui s'ouvrent à eux et participer à l'accroissement du bien-être général³.

3. — CHANGEMENTS QUI EN RÉSULTENT AU POINT DE VUE DE LA CIRCULATION.

La circulation de Genève dans les zones se trouve toujours affranchie, *en fait*, de tout obstacle; mais elle cesse de présenter la même importance qu'auparavant. Les moyens de communication deviennent si rapides que la circulation *au delà des zones* tend de plus en plus à retenir l'attention des Genevois⁴.

D'autre part, si géographiquement le territoire genevois reste enclavé en territoire français, cette situation comporte des inconvénients moindres, en raison de l'existence de la voie ferrée et des moyens de transport rapides qui le rattachent au centre de la Suisse⁵.

4. — L'INTÉRÊT DES POPULATIONS.

Quelles ont été les conséquences des changements de circonstances qui se sont produits entre 1849 et 1919 pour l'activité économique des zones et de Genève?

A. — *L'insuffisance des débouchés des zones et l'inégalité qui en résulte pour elles par rapport à Genève.*

I. — *La fermeture partielle du marché genevois.*

L'établissement de la douane fédérale opposait aux zones, dans leurs rapports avec Genève, une barrière qui n'avait jamais existé jusque-là; or, les « avantages librement accordés »

¹ Observations françaises, pp. 612-618; cette Réponse, pp. 1656-1657.

² Observations françaises, p. 621.

³ Observations françaises, pp. 620-621.

⁴ Observations françaises, pp. 703-704; cette Réponse, pp. 1607-1608.

⁵ Observations françaises, pp. 622-624.

par la Confédération restèrent bien en deçà de la perméabilité qu'il eût été nécessaire d'assurer à cette barrière pour maintenir la réciprocité ancienne¹.

Désormais, les zones se trouvent placées par rapport au canton de Genève dans une position d'infériorité à un triple point de vue².

a) *Infériorité dans les négociations.*

Le recul du cordon douanier français ou sarde avait pour résultat d'accorder à la Suisse, pour ses importations dans les zones, tout ce qu'elle pouvait désirer, ces importations étant *ipso facto* admises en franchise complète et sans aucune formalité. La Suisse était ainsi en mesure de n'accorder aux zones que les facilités douanières compatibles avec l'intérêt de ses propres producteurs, ou de ne les accorder que moyennant compensations obtenues sur un autre terrain³.

b) *Infériorité dans le régime des échanges.*

En fait, la Confédération n'a pas accordé aux zones la réciprocité totale dont celles-ci jouissaient auparavant, car :

1° les franchises établies en faveur des zones restaient bien en deçà des facultés d'exportation de celles-ci ;

2° rien n'était prévu pour adapter ces facilités à l'accroissement des possibilités économiques, c'est-à-dire pour permettre le développement de la production et du commerce.

La situation, pour l'exportation à Genève, était la suivante quant aux diverses branches de l'activité des zones.

1° L'agriculture avait reçu les avantages les plus importants : néanmoins, certains produits, essentiels dans l'économie des zones, ne bénéficiaient d'aucune franchise ou seulement de contingents notoirement insuffisants⁴.

2° L'industrie, à part quelques anciens établissements auxquels étaient accordés des crédits d'importation, d'ailleurs trop restreints, ne bénéficiait d'aucune faveur, la Confédération s'ingéniant à limiter aux produits bruts les facilités qu'elle accordait⁵.

3° Le commerce, dont l'activité porte surtout sur des produits provenant du dehors, se trouvait complètement oublié, les faveurs accordées par la Confédération étant limitées aux produits originaires des zones⁶.

¹ Observations françaises, pp. 518-594.

² Observations françaises, pp. 594-595.

³ Observations françaises, p. 596.

⁴ Observations françaises, p. 598.

⁵ Observations françaises, pp. 598-600.

⁶ Observations françaises, p. 603.

4° Sous réserve des « vêtements taillés à Genève et cousus dans le Pays de Gex », aucune dérogation au droit d'entrée n'était accordée pour les articles « réparés » ou « perfectionnés » dans les zones¹.

c) *Infériorité dans la durée du régime.*

Tandis que la franchise, résultant du recul du cordon douanier français ou sarde, et dont bénéficiait le canton de Genève, ne comportait aucune limitation de durée, les exonérations douanières accordées aux produits des zones résultaient, soit d'accords à durée limitée, soit de dispositions unilatérales et révocables à tout moment².

Cette triple infériorité n'était pas compensée par la substitution du marché suisse au marché genevois. Les exportations des zones pouvaient, sans doute, pénétrer à l'intérieur de la Suisse, puisqu'il n'existait plus de douanes intérieures, mais, comme elles étaient limitées par l'insuffisante perméabilité du cordon suisse, elles ne pouvaient profiter de cet avantage³.

2. — *L'aggravation de la concurrence étrangère sur le marché local.*

Jadis ouvert à la seule concurrence genevoise, le marché local zonien était désormais exposé à la concurrence suisse et à celle des producteurs du monde entier. En effet, la suppression des droits de transit et le développement des voies de communication favorisaient l'afflux des marchandises étrangères⁴.

Le marché local genevois, au contraire, se trouvait protégé contre la concurrence étrangère par la barrière douanière fédérale.

3. — *L'insuffisante ouverture du marché français.*

Bien qu'en raison de la fermeture partielle du marché genevois, le Gouvernement français ait été dans la nécessité d'ouvrir, dans une certaine mesure, son cordon douanier aux exportations des zones, cette facilité ne suffisait pas à assurer le développement des régions en cause.

1° Les facilités accordées étaient limitées aux produits originaires des zones, en sorte que le commerce n'en bénéficiait pas.

2° Le désir du Gouvernement français de maintenir l'égalité entre les industriels des zones et ceux de l'intérieur s'opposait à ce qu'il rendît le cordon intérieur complètement perméable par l'admission en franchise de tous les produits des zones.

¹ Observations françaises, p. 668.

² Observations françaises, pp. 604-605.

³ Observations françaises, p. 606.

⁴ Observations françaises, pp. 605-606 et 620-621.

3° Pour assurer cette égalité et empêcher l'introduction frauduleuse de produits étrangers en territoire assujéti, des formalités gênantes avaient dû être imposées : ces formalités constituaient un obstacle au développement industriel des zones¹.

Cependant, le canton de Genève communiquait librement avec le marché suisse, ce qui montre qu'à cet égard encore les zones se trouvaient placées dans une situation d'inégalité².

* * *

Ainsi, les zones, placées dans une position égale par rapport au canton de Genève de 1815-1816 à 1849, souffrent, à partir de 1850, de l'insuffisance des débouchés, tandis que le canton de Genève conserve ses libres communications avec les zones, tout en voyant s'ouvrir à lui de nouveaux marchés. Le développement économique des zones est compromis, mais le canton de Genève conserve les avantages *anciens*, qu'il retirait des traités de 1815-1816, et acquiert les avantages *nouveaux* qui résultent pour lui de son intégration complète dans l'économie suisse. Le bouleversement est profond ; ce sont de véritables « circonstances nouvelles » qui sont instaurées.

Si, en matière agricole, la situation des zones est à peu près tolérable — et encore parce que le marché français absorbe les produits, comme le bétail et les fromages, que rejette le marché suisse —, les industriels, les commerçants et les artisans sont dans une position intenable. Dans la mesure où le permet l'ouverture du cordon douanier intérieur, certaines industries parviennent à se maintenir, mais leur développement reste limité³, et celles qui ont besoin du marché genevois sont parfois obligées d'émigrer ou de disparaître. Le commerce, auquel tout débouché en franchise fait défaut, est complètement annihilé, et les artisans multiplient leurs doléances⁴.

B. — *L'entrave à l'utilisation des nouvelles possibilités économiques des zones et la nouvelle inégalité qui en résulte pour elles.*

Cependant, les possibilités d'un développement économique varié ne manquent pas aux zones⁵. Ces possibilités ne sont pas seulement industrielles, mais aussi artisanales, commerciales et touristiques⁶, et les « nouvelles circonstances » les augmentent. Les possibilités artisanales et industrielles sont accrues

¹ Observations françaises, pp. 610-611 et 646-654.

² Observations françaises, p. 610.

³ Observations françaises, pp. 610-611.

⁴ Observations françaises, pp. 518-594, spécialement pp. 557-560 et 566-568.

⁵ Observations françaises, pp. 598-603.

⁶ Cette Réponse, pp. 1654-1655.

par les progrès de la technique¹, les possibilités commerciales par l'extension des débouchés, et les possibilités touristiques par le développement des voies de communication². Mais le régime des zones, qui gêne la circulation des personnes et comporte une limitation pour toutes les exportations de marchandises³, s'oppose à l'utilisation de ces diverses possibilités.

De telles entraves ne pèsent pas sur le développement économique du canton de Genève, lequel tire du progrès de la technique et du développement des voies de communication tous les profits possibles, sous la forme d'un développement industriel, commercial et touristique vraiment remarquable⁴. Et ainsi se vérifie à nouveau la profonde inégalité dans laquelle se trouvent placées les zones après 1849: le rayonnement de la prospérité genevoise est arrêté à la frontière⁵.

C. — *Diminution de l'intérêt de Genève au maintien du régime des zones franches.*

Tandis que les zones souffrent de plus en plus des obstacles apportés à leur développement et de la position inégale dans laquelle elles se trouvent placées par rapport au canton de Genève, l'intérêt de celui-ci au maintien du régime des zones franches diminue considérablement.

a) *Le ravitaillement de Genève dans les zones.* — Grâce au développement des moyens de transport, à la restriction des droits de sortie et à la suppression des droits de transit, les possibilités pour Genève de se ravitailler ailleurs que dans les zones voisines augmentent. Genève a moins besoin des zones pour son ravitaillement: la preuve en est que des droits d'entrée à Genève sont prélevés sur certaines exportations agricoles des zones⁶.

b) *Les débouchés de Genève dans les zones.* — Grâce à l'élargissement des marchés et à son intégration dans l'économie suisse, le canton de Genève a moins besoin des zones pour y écouler ses produits⁷.

c) *La circulation de Genève dans les zones.* — Ainsi qu'il a été établi plus haut, si Genève continue à avoir intérêt à circuler librement dans les zones, la circulation au delà de ces zones tend à revêtir pour elle de plus en plus d'importance⁸.

¹ Observations françaises, pp. 612-618; cette Réponse, pp. 1655-1657.

² Observations françaises, p. 621.

³ Cette Réponse, pp. 1592 et 1595-1597.

⁴ Observations françaises, p. 625.

⁵ Observations françaises, p. 541.

⁶ Observations françaises, pp. 622-624; cette Réponse, pp. 1591 et 1649-1651.

⁷ Observations françaises, p. 625; cette Réponse, pp. 1652-1654.

⁸ Observations françaises, p. 703; cette Réponse, p. 1608.

Section III.

LES CIRCONSTANCES ACTUELLES

I. — EN QUOI CONSISTENT CES CIRCONSTANCES.

Les « circonstances actuelles », résultat des changements qui se sont produits depuis 1849, sont les suivantes :

a) *L'existence d'une barrière douanière entre Genève et les zones.* — Cette barrière a été établie par la Suisse en 1849-1851¹.

b) *Le caractère accessoire du marché zonien pour Genève et du marché genevois pour les zones.* — C'est la conséquence, pour Genève, de la réforme douanière fédérale de 1849-1851 et, pour les zones, de l'ouverture progressive du cordon douanier français².

c) *L'intensité et la rapidité croissantes de la circulation.* — Cette circonstance résulte de l'avènement de moyens de transport perfectionnés³.

d) *L'accroissement de la population genevoise.* — Cet accroissement n'a été possible qu'en raison du développement des voies de communication. C'est ce développement qui permet au canton de Genève de se ravitailler et de vendre les produits de son industrie et de son commerce ailleurs que dans les régions immédiatement proches⁴.

Le Gouvernement français invoque les trois premières circonstances pour supprimer l'institution des zones franches, le Gouvernement suisse invoque la quatrième pour faire maintenir cette institution⁵.

II. — CONSÉQUENCES A EN TIRER POUR LE RÉGIME A INSTITUER.

Parmi les circonstances actuelles qui viennent d'être énumérées, il en est une qu'il serait dans le pouvoir du Gouvernement suisse de faire disparaître : c'est celle qui résulte de l'existence d'une barrière douanière entre Genève et les zones. Mais le Gouvernement suisse ne le propose en aucune façon⁶.

Il faut donc prendre pour point de départ l'idée que la douane suisse est à la frontière.

¹ Observations françaises, pp. 513-518.

² Observations françaises, pp. 633-645.

³ Observations françaises, p. 688.

⁴ Observations françaises, p. 625.

⁵ Observations françaises, pp. 645-647 et 688-689; cette Réponse, pp. 1659-1661.

⁶ Observations françaises, pp. 710-713; cette Réponse, p. 1614.

a) L'existence d'une barrière douanière entre Genève et les zones exige que l'on place également la douane française à la frontière, car il faut aux zones la libre disposition soit du marché français soit du marché genevois ; la libre disposition de ce dernier leur étant refusée par la présence de la douane suisse, il faut, pour leur donner la libre disposition d'un autre marché, ne pas interposer entre elles et le marché français un cordon douanier : donc, la douane française doit être à la frontière.

Le Conseil fédéral offre sans doute d'accorder aux zones une perméabilité de son cordon douanier plus grande que par le passé¹ ; mais, comme on le rappellera plus loin, il reste bien en deçà de la réciprocité².

b) Le caractère accessoire du marché zonien pour Genève et du marché genevois pour les zones exige que les deux cordons douaniers soient juxtaposés, car c'est ainsi que ceux-ci présentent le moins d'inconvénients³.

c) L'intensité et la rapidité croissantes de la circulation exigent la juxtaposition des cordons douaniers et s'opposent à la dissociation du cordon de surveillance français, actuellement unique⁴, en plusieurs cordons.

d) L'accroissement de la population genevoise n'exige pas le maintien du régime des zones franches, car ce dernier ne supprimerait pas les obstacles à la circulation, qui sont étrangers à la matière douanière⁵.

Ainsi, les « circonstances actuelles » qu'invoque la France s'opposent au maintien des zones franches, tandis que la circonstance actuelle qu'invoque la Suisse ne l'exige en aucune façon.

III. — LES PROJETS DE DÉCISION SOUMIS A LA COUR ET LES « CIRCONSTANCES ACTUELLES ».

Les Projets de décision soumis à la Cour par la Suisse et la France sont-ils conformes aux « circonstances actuelles », envisagées au double point de vue des échanges et de la circulation ?

A. — *Le régime des échanges.*

On examinera successivement ce que deviennent, dans chacun des deux Projets, les débouchés des zones et du

¹ Cette Réponse, pp. 1593-1605.

² Voir *infra* pp. 1696-1698.

³ Observations françaises, pp. 645-654.

⁴ Observations françaises, pp. 689-702.

⁵ Cette Réponse, pp. 1659-1661.

canton de Genève: 1° sur le marché national (français ou suisse); 2° sur le marché local (zonien ou genevois); et 3° sur le marché étranger voisin (genevois ou zonien).

1. — *Le marché national.*

Le marché national est actuellement le marché *principal*, tant pour les zones que pour le canton de Genève¹.

Le Projet français assure la libre communication avec ce marché² aux deux régions considérées.

Le Projet suisse, au contraire, établit une barrière douanière entre les zones et le marché français, sans en établir également une entre Genève et le marché suisse. A cet égard, il fait revivre l'ancienne inégalité. Le Gouvernement suisse refuse pour lui-même ce qu'il veut faire imposer à la France.

Selon le Projet suisse, les zones seraient séparées par une ligne douanière du marché français, et cette situation serait pour elles pleine d'inconvénients. Il y a lieu de remarquer, en effet :

1° qu'il serait impossible d'ouvrir le cordon douanier français dans une mesure satisfaisante pour les zones, par suite des réclamations des industriels et commerçants de l'intérieur³;

2° qu'en raison de la rigidité inévitable des règlements douaniers, il existerait toujours une limitation, quel que fût le libéralisme du Gouvernement français⁴, et que, cette limitation existant aussi du côté de la Suisse, le développement économique des zones se trouverait néanmoins entravé⁵;

3° que les producteurs des zones seraient astreints à des formalités très lourdes et très onéreuses⁶.

La situation ainsi faite aux zones leur serait d'autant plus pénible que, sous l'empire des changements de circonstances, les conditions anciennes se sont modifiées: d'accessoire qu'il était en 1849, le marché français est devenu le marché principal des régions françaises intéressées⁷.

2. — *Le marché local.*

Le marché local zonien a crû en importance par suite du développement de l'industrie, du commerce et du tourisme⁸; la consommation sur place s'en est trouvé augmentée; le marché local a pris plus d'importance pour la production des zones.

¹ Observations françaises, pp. 633-645.

² Observations françaises, p. 646.

³ Observations françaises, pp. 651-654.

⁴ Observations françaises, pp. 610-611.

⁵ Cette Réponse, p. 1592.

⁶ Observations françaises, pp. 647-651.

⁷ Observations françaises, pp. 608-610 et 620.

⁸ Observations françaises, p. 646.

Le Projet français propose de protéger ce marché zonien contre la concurrence étrangère, en le plaçant à l'intérieur de la barrière douanière française, tout comme le marché local genevois, placé à l'intérieur de la barrière douanière fédérale, est protégé par elle¹.

Le système suisse conserve la protection au profit de Genève et la refuse en ce qui concerne les zones. Là encore, l'ancienne inégalité reparaît : elle est seulement atténuée du fait de la plus grande perméabilité de la douane fédérale aux importations des zones.

3. — *Le marché étranger.*

Le Projet français ne méconnaît pas la nécessité d'instaurer entre le canton de Genève et les territoires français visés à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, un régime frontalier plus perfectionné que sur d'autres frontières². Il prévoit des franchises pour toutes les catégories d'entrepreneurs, *d'un côté comme de l'autre*, aussi bien pour les agriculteurs et les industriels que pour les commerçants et artisans³ ; ces franchises diffèrent seulement dans la mesure où cela est nécessaire pour tenir compte de la diversité des intérêts en présence et des « circonstances actuelles »⁴.

Le Projet suisse accorde la franchise complète et sans contrôle à toutes les importations effectuées de Suisse dans les zones à travers la frontière politique de celles-ci. Il s'efforce d'assurer aux importations des zones en Suisse des avantages équivalents, mais n'y parvient pas.

1° En ce qui concerne la production actuelle des zones, il y a lieu de relever qu'aucune facilité n'est stipulée, ni pour le commerce, ni pour le trafic de réparation ou de perfectionnement⁵.

2° En ce qui concerne la production future des zones, une adaptation possible des franchises est prévue tous les dix ans — ce qui est long —, mais seulement dans la mesure où cela est nécessaire pour assurer le « développement économique normal des zones », ce qui comporte des risques d'arbitraire⁶.

Le régime proposé par le Gouvernement suisse pour les importations des zones en Suisse est certainement « plus libéral et juridiquement plus stable » que par le passé ; car, d'une part, la liste des franchises agricoles est augmentée et des franchises industrielles sont prévues ; d'autre part, le nouveau

¹ Observations françaises, p. 646.

² Observations françaises, p. 654-655.

³ Cette Réponse, p. 1595.

⁴ Observations françaises, p. 662-663.

⁵ Cette Réponse, pp. 1593-1595.

⁶ Cette Réponse, pp. 1601-1603.

règlement doit être élaboré par la Cour, ce qui implique qu'il sera plus stable¹ et que la France n'est plus à la merci de la Suisse, comme elle l'était dans les négociations. Mais le libéralisme ne va pas jusqu'à la réciprocité complète, et l'inégalité ancienne, quoique atténuée, reparaît².

* * *

Au point de vue des échanges, le système préconisé par le Projet suisse se caractérise donc par les traits suivants :

1° Les zones restent placées par rapport à Genève sur un pied d'inégalité.

2° Le marché local se trouve livré, sans protection, à la concurrence du monde entier.

3° Toutes les exportations des zones sont limitées, quels que soient les produits sur lesquels elles portent et les directions dans lesquelles elles s'effectuent. Le Projet suisse organise ainsi un système *artificiel*, qui constitue un obstacle au libre épanouissement des « facultés naturelles³ ». La limitation se conçoit quand elle n'est établie que d'un côté, parce qu'il existe alors un marché librement ouvert, toujours prêt à absorber l'excédent de la production; elle est intolérable quand elle s'applique à toutes les directions⁴.

Or, la situation s'aggrave pour les zones par rapport à ce qu'elle a été après 1851, du fait que toutes leurs exportations à Genève doivent être « contingentées », aussi bien les exportations agricoles que les exportations industrielles, tandis que certaines d'entre elles étaient admises en quantités illimitées sous le régime antérieur⁵.

4° Le Projet suisse tend à opérer un brusque renversement des relations d'échanges, le marché principal des zones étant actuellement en France, comme le marché principal de Genève est en Suisse.

5° Dans le Projet français, le degré de perméabilité se trouve fixé par des chiffres. Le Projet suisse se borne à poser le principe que des contingents seront établis, en déduisant de la production des exploitations agricoles et industrielles à l'époque où les listes de crédits seront établies : 1° la consommation des zones ; 2° les exportations faites desdites

¹ Encore doit-on observer que le Projet suisse proposant de renvoyer la détermination de ces franchises octroyées à la France à une négociation et éventuellement à une nouvelle instance devant la Cour, et, l'institution de cette instance dépassant les pouvoirs conférés à la Cour par le compromis, la France se trouve au risque d'être à la merci d'une négociation dans laquelle tout dépendra du bon vouloir de la Suisse.

² Cette Réponse, pp. 1603-1605.

³ Cette Réponse, pp. 1657-1659.

⁴ Cette Réponse, p. 1592.

⁵ Cette Réponse, pp. 1595-1597.

zones ailleurs qu'en Suisse (article 7 du Projet suisse). Comme on ne peut savoir ce que seront les débouchés des zones après le renversement des relations d'échanges, ce principe ne fournit aucune base précise¹. Il en résulte que, si le Projet suisse était retenu, ce qui est favorable à la Suisse serait immédiatement acquis, tandis que toutes les dispositions à stipuler en faveur des zones seraient incertaines : d'où une nouvelle inégalité, qu'aggraverait encore le risque d'arbitraire dans la détermination des contingents octroyés aux zones.

B. — *Le régime de la circulation.*

On distinguera à cet égard plusieurs situations.

I. — *Entre Genève et les zones.*

Il n'est pas douteux que la circulation entre Genève et les zones est gênée par l'existence de cordons douaniers. Mais le recul de la barrière douanière française ne la faciliterait en aucune façon ; d'autres entraves subsisteraient du fait de l'existence d'un cordon de surveillance, que la France est en droit et serait dans l'obligation d'établir, en particulier pour des motifs de police et des motifs fiscaux².

Ainsi, le régime des zones n'est d'aucune utilité pour la circulation de Genève dans les zones³.

2. — *Entre Genève et le territoire français assujetti.*

Le régime des zones entraverait la circulation entre Genève et le territoire français assujetti⁴, en raison de l'écartement des cordons douaniers⁵.

Or, cette circulation tend à croître en importance par rapport à la précédente⁶.

3. — *Entre les zones et le territoire français assujetti.*

En établissant une barrière entre les zones et le reste du territoire français, le Projet suisse aboutit à entraver la circulation entre deux portions de territoire du même pays⁷. Sa mise en application ne manquerait pas de compromettre à

¹ Cette Réponse, pp. 1598-1600.

² Observations françaises, pp. 691-702.

³ Observations françaises, p. 690 ; cette Réponse, pp. 1607-1608. Le Projet suisse préconise, pour faciliter la circulation entre Genève et les zones, certaines mesures non douanières ; mais celles-ci ne rentrent pas dans la compétence de la Cour. Voir *supra* p. 1679.

⁴ C'est-à-dire assujetti au service des douanes, non compris dans les zones franches.

⁵ Observations françaises, pp. 689-691.

⁶ Observations françaises, pp. 703-704.

⁷ Observations françaises, p. 690.

jamais l'essor touristique des zones, étant donné que la presque-totalité de la clientèle des hôtels se recrute en France¹.

4. — *De territoire assujéti à travers les zones en territoire assujéti.*

Le rétablissement des zones franches aurait pour effet de couper les communications entre une partie de la France — le Chablais — et tout le reste du territoire français. Il en résulterait une situation intolérable pour les populations intéressées² et une grande gêne pour le développement industriel de cette région.

* * *

Le régime des zones franches n'est donc pas en harmonie avec la « circonstance actuelle de la rapidité et de l'intensité croissantes de la circulation » : il ne facilite pas la circulation entre les zones et Genève et il entrave la circulation à tous les autres points de vue.

IV. — L'INTÉRÊT DES POPULATIONS.

Que le Projet français de décision donne satisfaction aux intérêts en présence, cela résulte de l'examen de la situation actuelle des zones, de Genève et de l'agglomération de Saint-Gingolph.

1. — *Prospérité actuelle des petites zones.*

Depuis le transfert du cordon douanier français à la frontière, les zones sont entrées dans une ère de prospérité, qui contraste avec la situation antérieure et où se trouvent pratiquement démontrés les inconvénients que comporterait le rétablissement du régime ancien. La libre disposition du marché français par la disparition de la barrière intérieure et la protection du marché local par l'existence d'une douane à la frontière ont été suivies, en effet, par un essor industriel, touristique et commercial vraiment remarquable³.

2. — *Prospérité actuelle du canton de Genève.*

Après une période de dépression économique, due principalement à la baisse du change français, Genève connaît actuelle-

¹ Observations françaises, p. 636.

² Observations françaises, pp. 690-691.

³ Observations françaises, pp. 669-675.

ment une grande prospérité, en dépit de la présence du cordon douanier français à la frontière et du manque complet de perméabilité de ce cordon. C'est la preuve que, non seulement le régime des zones franches ne lui est pas nécessaire, mais qu'elle pourrait fort bien se passer d'un régime frontalier spécial¹.

Néanmoins, le Gouvernement de la République offre de restituer à Genève ce qui représentait pour elle le marché des zones en 1913, année la plus favorable d'avant-guerre, et cela bien que la valeur économique des zones lors du transfert du cordon douanier français à la frontière n'ait plus représenté que 45 % de ce qu'elle était en 1913².

3. — *La situation spéciale de Saint-Gingolph.*

Le Projet suisse soumet l'agglomération de Saint-Gingolph au même régime que les territoires français avoisinant le territoire de Genève. Cela n'est pas raisonnable. Pour les territoires avoisinant Genève, le problème est né de cette circonstance particulière qu'une ville comme Genève a, auprès d'elle, une banlieue étrangère. Rien de semblable ne se rencontre du côté de Saint-Gingolph. Ici, on est en présence d'une agglomération coupée par la frontière et dont les deux parties entretiennent des relations particulièrement étroites³.

C'est pourquoi le Gouvernement français a prévu pour Saint-Gingolph un régime *distinct*. L'article 16 de son Projet stipule que « les administrations douanières des deux pays s'entendront sur les mesures à prendre pour faciliter aux habitants » des deux parties de l'agglomération « le trafic purement local en rapport avec les besoins quotidiens »⁴.

¹ Observations françaises, pp. 675-688.

² Observations françaises, p. 685.

³ Cette Réponse, pp. 1572-1574.

⁴ Observations françaises, p. 716.

CONCLUSION

Le Gouvernement français croit avoir établi, par les arguments qui viennent d'être rappelés, que le régime des zones franches ne correspond plus aux « circonstances actuelles ». S'il en fallait une démonstration supplémentaire, on la trouverait dans le refus du Gouvernement suisse de reconstituer l'ancienne « zone franche » de Genève et dans l'opposition de la Chambre de commerce genevoise à la réalisation d'une telle mesure¹. Et pourtant, la situation de Genève redevenue « zone franche » en même temps que les territoires français avoisinants, serait meilleure que celle qui est proposée par la Suisse pour ces seuls territoires, car le recul simultané des deux douanes rétablirait l'égalité², que le Gouvernement suisse, malgré son « libéralisme », est impuissant à réaliser³ dans le système unilatéral qu'il préconise.

* * *

Or, le rétablissement du régime des zones franches s'impose d'autant moins qu'il n'apparaît pas à la lecture des Observations suisses que Genève ait un intérêt économique à ce rétablissement. Le Conseil fédéral affirme que les zones ne sont plus nécessaires au ravitaillement de Genève; il appréhende le retour au régime ancien et cherche à se prémunir contre les inconvénients qu'il redoute, en généralisant les contingents et en se réservant de limiter les franchises futures au développement « normal »; il demande pour Genève de nouvelles facilités, plus conformes aux « circonstances actuelles », mais ces facilités ou bien sont étrangères aux territoires en cause, ou bien ne sont pas d'ordre douanier. Or, ce que le compromis a chargé la Cour de faire, c'est d'édicter un règlement qui fasse la balance des intérêts en présence: d'un côté, l'intérêt très minime de Genève — auquel le Projet français confère d'ailleurs des avantages plus grands que ne comporterait le rétablissement du régime des zones franches⁴; d'autre part, l'intérêt vital des zones à conserver une communication libre avec le marché français.

A cet égard, M. Motta lui a montré la voie quand il a dit :

¹ Observations françaises, pp. 710-713; cette Réponse, pp. 1592-1593.

² Observations françaises, pp. 645-646.

³ Cette Réponse, pp. 1603-1604.

⁴ Observations françaises, pp. 658-659 et 717-719.

« La question réduite à sa dernière et plus simple expression reviendrait en somme à ceci : 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, Messieurs, 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 autres¹. »

C'est une solution de cette nature que le Gouvernement de la République a l'honneur de recommander à la haute appréciation de la Cour permanente de Justice internationale.

Certifié conforme à l'exemplaire original
par l'Agent du Gouvernement
de la République française :

(Signé) BASDEVANT.

¹ Observations françaises, p. 710.

4.

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT SUISSE
 AUX OBSERVATIONS, PROJET ET DOCUMENTS
 PRÉSENTÉS AU NOM DU GOUVERNEMENT
 DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
 [SEPTEMBRE 1930.]

L'objet de la présente Réponse est d'examiner, dans la mesure où le permet le temps dont on dispose, les Observations, le Projet et les Documents présentés le 31 juillet 1930 au nom du Gouvernement de la République française.

Cet examen sera fait en suivant, autant que possible, l'ordre adopté par les Observations du Gouvernement français.

Le Gouvernement suisse doit faire observer qu'il n'est pas en mesure de vérifier la documentation fournie par le Gouvernement français sur la base d'enquêtes, de statistiques ou d'indications *françaises*, notamment en ce qui concerne la situation économique des zones franches à l'heure actuelle. Pour ce motif déjà, le Conseil fédéral fait toutes réserves à l'égard de cette documentation. D'une façon générale, d'ailleurs, le Gouvernement suisse prie la Cour de ne considérer comme admis par lui aucun moyen, allégué ou document français dont le bien-fondé n'aurait pas été expressément reconnu du côté suisse.

HISTORIQUE DES NÉGOCIATIONS FRANCO-SUISSES
 DEPUIS L'ORDONNANCE DU 19 AOÛT 1929

Ainsi que le disent les Observations du Gouvernement français, l'ordonnance rendue le 19 août 1929 par la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex a imparti au Gouvernement suisse et au Gouvernement 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 les Observations françaises omettent de dire qu'en ce qui concerne la négociation franco-suisse prévue par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles — lequel ne parle pas d'un « nouveau régime » à établir, mais déclare seulement qu'il

Observations
françaises,
pp. 457-464.

appartient à la Suisse et à la France de « régler le régime » des territoires visés —, l'ordonnance du 19 août 1929 n'a pas seulement imparti un délai aux Parties.

* * *

Dans les considérants de cette ordonnance, la Cour a dit en outre qu'« 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, de son avis, la bonne interprétation desdits textes entre la France et la Suisse »¹.

* * *

La Cour a également considéré 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 en vue d'arriver à l'accord prévu par l'article 435, alinéa 2, 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, le transfert de la ligne douanière française dans ces territoires à la frontière politique* »².

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* »³.

* * *

Enfin, la Cour a, dans son ordonnance du 19 août 1929, fait connaître son opinion sur trois points essentiels :

¹ Ordonnance du 19 août 1929, pp. 12 *in fine* et 13.

² *Ibidem*, p. 15.

³ *Ibidem*, p. 16.

1° *La Suisse a un droit aux zones franches.* L'ordonnance indique par ailleurs que la zone de Gex « fait partie d'un règlement territorial en faveur de la Suisse¹ ».

2° Entre la Suisse et la France, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, *n'a pas abrogé les anciennes stipulations relatives aux zones franches*, et cela, en première ligne, pour une raison de texte.

La Cour a dit en effet « que l'expression « ne correspondent « plus aux circonstances actuelles », lorsqu'elle apparaît dans l'alinéa premier de l'article, constitue la base d'un acquiescement de la part des Hautes Parties contractantes à un accord déjà intervenu entre la France et la Suisse et abrogeant la zone neutre ; que, lorsqu'elle apparaît dans l'alinéa 2 du même article, elle constitue également 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 France et la Suisse ».

La Cour a ajouté « que, dès lors — et quelle que puisse être sa signification dans d'autres contextes —, il n'y a pas lieu de regarder l'expression « ne correspondent plus aux circonstances actuelles » comme comportant *ipso facto*, dans le deuxième alinéa de l'article, l'abrogation des zones franches, puisqu'elle n'a pas, dans l'alinéa premier, le sens de comporter automatiquement l'abrogation de la zone neutre² ».

3° Entre la Suisse et la France, l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, « *n'a pas pour but de faire obligatoirement abroger*³ » les anciennes stipulations relatives aux zones franches, et il ne saurait être admis que la Suisse soit obligée d'« accepter comme seule base possible de l'accord futur entre elle et la France l'abrogation du régime des zones franches⁴ ».

* * *

Telles sont certaines données importantes fournies par l'ordonnance du 19 août 1929 en ce qui concerne la négociation franco-suisse prévue par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles et par l'alinéa 2 de l'article premier du compromis. Et *tel est le terrain sur lequel la délégation suisse s'est placée en décembre 1929*. La délégation française ayant déclaré, de son côté, 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 »⁵, il n'y avait évidemment pas

¹ Ordonnance du 19 août 1929, p. 19.

² *Ibidem*, p. 17.

³ *Ibidem*, pp. 20 *in fine* et 21.

⁴ *Ibidem*, p. 21.

⁵ Voir vol. II, p. 829.

lieu, pour la délégation suisse, de faire connaître le contenu du régime envisagé par elle, puisque ce régime avait pour base le respect, par la France, du droit de la Suisse aux zones franches.

* * *

Quant à la négociation elle-même, il est nécessaire de l'apprécier non d'après le résumé qu'en donnent les Observations françaises, mais d'après le procès-verbal joint aux Observations des deux Parties¹; à propos des pages 457 et suivantes des Observations françaises, on se borne à attirer l'attention de la Cour sur les points suivants.

* * *

1° Ainsi que le Gouvernement suisse l'a déjà relevé dans ses Observations, la délégation française avait certes le droit de *proposer*, en décembre 1929, un règlement impliquant l'installation du cordon douanier français à la frontière politique. La Cour a dit en effet dans son ordonnance de 1929, conformément à la thèse soutenue par le Gouvernement suisse lui-même, que l'accord franco-suisse à conclure pouvait ou non, *suivant la commune volonté des Parties*, comporter l'abrogation du régime des zones franches.

Mais, ainsi que l'ont également indiqué les Observations suisses, la délégation française n'a pas déduit de l'ordonnance de la Cour que, si la Suisse — qui a un *droit* aux zones franches et, selon l'opinion de la Cour, *n'est pas obligée* d'abandonner ce droit — ne donne pas son assentiment à la suppression des zones franches proposée du côté français, la France devrait respecter le droit de la Suisse aux zones franches et se rallier à un accord comportant le maintien des dites zones.

* * *

2° Les Observations suisses ont déjà relevé aussi que, dans l'ordonnance rendue par la Cour le 19 août 1929, le Gouvernement français n'a pas trouvé un motif de reconnaître qu'en novembre 1923, il a porté atteinte aux droits que la Suisse tient des traités de 1815 et de 1816, en installant de sa propre autorité le cordon douanier français à la frontière politique des petites zones franches.

Bien plus, les Observations françaises rappellent qu'en faveur de la suppression des zones franches, le délégué français a

¹ Voir vol. II, pp. 791 et suiv.

allégué, dans la négociation de décembre 1929, que « l'institution des zones a cessé de fonctionner depuis cinq ans » et que « la prospérité genevoise n'en a nullement été atteinte »¹.

Dans la négociation de décembre 1929, le Gouvernement français a donc prétendu — comme il prétend dans ses Observations du 31 juillet 1930 — *tirer argument de l'état de fait consécutif à l'acte contraire au droit qu'il a accompli en 1923*. La Cour appréciera cette attitude.

Le Conseil fédéral, pour sa part, se borne à rappeler la note du 12 novembre 1923, dans laquelle il a déjà déclaré « que, lorsque la question [des zones] 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 [d'installer de sa propre autorité son cordon douanier à la frontière politique] devant être considérée comme un fait juridiquement inopérant »².

D'autre part, quant au produit des impôts genevois dont le délégué français a cru pouvoir faire état dans la négociation de décembre 1929¹, le Gouvernement suisse produit en annexe deux lettres, du 13 mai et du 23 mai 1930, du Conseil d'État de la République et Canton de Genève³. Ces lettres réduisent à sa juste valeur l'argumentation que le délégué français a cru pouvoir développer sur ce point en décembre 1929.

* * *

3° Les Observations françaises, page 460, deuxième alinéa, citent d'une manière incomplète certaines déclarations faites à la fin de la négociation franco-suisse de décembre 1929.

M. Borel a bien dit : « Nous ne pouvons.... que reconnaître avec beaucoup de regret l'obstacle qui subsiste entre nous et qu'il n'est pas en notre pouvoir d'écartier. »

Mais les Observations françaises omettent d'indiquer que M. Borel a dit encore : « Je pense — je ne sais si vous partagerez ce sentiment — que la continuation de nos efforts risque fort de demeurer vaine. Je regrette beaucoup d'avoir à faire cette constatation. »

Là-dessus, M. Borel a demandé au délégué français : « Est-ce bien également votre sentiment ? »

A cela, M. de Marcilly a répondu : « Je regrette d'être de cet avis....⁴ »

¹ Observations françaises, p. 458.

² Voir Série C, n° 17 — I, vol. II, p. 731.

³ Annexes 1 et 2 à la présente Réponse.

⁴ Voir vol. II, p. 831.

* * *

4° Les Observations françaises font erreur en disant à la page 461, troisième alinéa, que M. Borel se serait déclaré d'accord avec cette affirmation de M. de Marcilly : « Si nous n'arrivons pas à nous mettre d'accord, la Cour sera à nouveau saisie. *Elle interviendra non plus comme juge, mais comme arbitre.... Sa liberté d'action sera complète.* »

La délégation suisse n'avait d'ailleurs pas mandat 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.

* * *

5° Les Observations françaises, pages 461 à 464, insistent sur les efforts faits du côté français, au début de 1930, pour aboutir à un accord amiable. Il convient de faire observer à ce sujet que :

a) cet « accord amiable » impliquait, dans l'esprit du Gouvernement français, l'abandon, par la Suisse, de son droit aux zones franches, alors que la Cour a confirmé l'existence de ce droit antérieurement contesté par la France et a écarté la thèse française d'après laquelle l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles obligerait la Suisse à accepter, comme seule base possible de l'accord à conclure, l'abrogation du régime des zones franches ;

b) l'intérêt des Parties à hâter la solution judiciaire du litige si l'on ne peut aboutir à un accord amiable n'est pas le même. Depuis qu'en 1923 la France a installé sans droit 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 et qui coûte à la Suisse près d'un million et demi de francs par an, *la France a évidemment tout à gagner à la prolongation du statu quo*. La Cour voudra bien ne pas perdre cela de vue en lisant les pages 461 à 464 des Observations françaises.

* * *

6° Le Gouvernement suisse s'est borné jusqu'ici à soumettre à la Cour¹ la lettre adressée le 7 mars 1930 par M. Motta à l'ambassadeur de France à Berne, ainsi que la réponse de l'ambassadeur en date du 12 mars 1930.

¹ Annexes 3 et 4 aux Observations suisses.

Après le résumé que les Observations françaises, page 462, donnent de ces lettres, il est peut-être utile de préciser brièvement deux points sur lesquels le Conseil fédéral avait jugé superflu d'insister :

a) Dans sa réponse du 12 mars, l'ambassadeur de France affirme « avoir discuté aussi bien sur notre projet que sur le projet suisse¹ ». En fait, il résulte du procès-verbal de la négociation de décembre 1929 qu'un « projet » n'a été produit ni du côté français ni du côté suisse.

b) D'autre part, l'ambassadeur de France déclare « qu'il n'y a jamais eu de notre côté refus de discuter aucune proposition ». L'ambassadeur reconnaît en revanche qu'il ne pouvait *accepter* aucun projet suisse comportant le maintien des zones franches. Or, il va de soi qu'en écrivant à l'ambassadeur, le 7 mars 1930 :

« Votre Excellence m'a déclaré plusieurs fois ... que le Gouvernement français se refusait même à discuter un projet qui n'abolirait pas les petites zones et qui ne maintiendrait pas à la frontière politique le cordon douanier qui s'y trouve depuis 1923 à la suite d'un acte unilatéral de votre pays »,

le chef du Département politique fédéral entendait dire : Le Gouvernement français se refuse même à discuter, *sans parti pris d'avance de l'écartier*, un projet qui n'abolirait pas les zones franches. C'est ce qui résulte de l'alinéa précédent de la lettre du 7 mars 1930, dans laquelle M. Motta faisait savoir à l'ambassadeur de France que, « si le Gouvernement français en manifestait le désir, le Conseil fédéral prêterait volontiers les mains à la reprise de la négociation, dans l'éventualité où le Gouvernement français se déclarerait disposé à examiner aussi, *au moins à titre éventuel*, un projet suisse conforme à l'engagement que la Confédération a assumé par l'article 435 du Traité de Versailles, c'est-à-dire un projet impliquant le maintien du système des petites zones franches et son adaptation aux circonstances actuelles² ».

* * *

Le Gouvernement suisse persiste à penser qu'un accord direct eût été infiniment souhaitable.

Le Conseil fédéral, qui ne demande que le respect des droits de la Suisse par la France, regrette donc, lui aussi, qu'un tel accord n'ait pas pu être conclu selon la volonté commune des Parties, exprimée dans le préambule du compromis, « de se conformer à leurs engagements internationaux ».

¹ Voir vol. II, p. 833.

² *Ibidem*, p. 832.

Le projet de règlement que la Suisse a soumis à la Cour confirme qu'elle est prête, pour sa part, à faire, comme la délégation suisse l'avait indiqué en décembre 1929, « toutes les concessions nécessaires pour que le développement naturel, normal et légitime des zones trouve satisfaction dans un régime qui comporterait le maintien des zones¹ ».

MISSION DE LA COUR

Observations
françaises,
pp 464-477.

Les Observations françaises font erreur sur un point essentiel en disant, à la fin du cinquième alinéa de la page 464, qu'en vertu de l'article 2 du compromis, la Cour serait appelée notamment à « régler le nouveau régime desdits territoires [c'est-à-dire des zones franches] dans les conditions jugées opportunes ».

* * *

En réalité, l'article 2, alinéa premier, du compromis dit qu'« il appartiendra à la Cour, par un seul et même arrêt..., de prononcer sa décision sur la question [*d'interprétation de l'article 435, alinéa 2*] formulée dans l'article premier et de régler l'ensemble des questions qu'implique *l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles* ».

Contrairement à ce qu'allèguent les Observations françaises, il ne résulte pas du tout de ce texte que la Cour ait purement et simplement à « régler le nouveau régime » des zones franches, ni qu'elle ait à régler ce régime « dans les conditions jugées opportunes ».

En effet, les mots « dans les conditions jugées opportunes » *ne figurent pas* dans l'article 2, alinéa premier, du compromis.

En outre, et contrairement à ce que les Observations françaises répètent constamment dans les pages 464 et suivantes, l'article 435, alinéa 2, lui-même, auquel se réfère l'article 2 du compromis, ne parle pas d'un « nouveau » régime à établir pour les zones franches. L'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles dit qu'il appartient à la Suisse et à la France de « régler entre elles le régime de ces territoires ».

Enfin et surtout, on vient de rappeler que l'article 2 du compromis charge la Cour non pas purement et simplement de « régler le régime desdits territoires », mais de « 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* ».

Autrement dit, en vertu du compromis, la Cour doit régler le régime des territoires dont il s'agit *conformément à l'article 435,*

¹ Observations suisses, p. 1203.

alinéa 2, du Traité de Versailles, qu'il lui appartient tout d'abord d'interpréter par le même arrêt. Le compromis donne ainsi à la Cour la mission :

1° d'interpréter l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, entre la Suisse et la France;

2° d'exécuter la disposition ainsi interprétée du Traité de Versailles, en tenant compte des circonstances actuelles.

Or, 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, et que l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, *n'oblige pas la Suisse* à accepter l'abrogation desdites stipulations, c'est-à-dire 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, — et ne pouvant l'exécuter autrement 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 les zones franches 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.

Par conséquent, tant que la Suisse ne renonce pas à son droit aux zones franches, *la question de savoir si les zones franches devraient être éventuellement supprimées* n'est pas une des questions que la Cour ait encore à « régler » pour assurer l'exécution de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. Elle est déjà tranchée — et par la négative. Contrairement à ce que les Observations françaises tendent à faire admettre à la page 469, premier alinéa, ce n'est donc pas une des questions qu'en vertu de l'article 2, alinéa premier, du compromis, la Cour doit « régler en tenant compte des circonstances actuelles ». Pour « régler, en tenant compte des circonstances actuelles, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2 », la Cour doit au contraire, ainsi qu'il sera expliqué plus loin, adapter aux « circonstances actuelles » le régime des zones franches, *zones dont l'exécution de l'article 435, alinéa 2, ne peut pas comporter la suppression sans le consentement de la Suisse*. La mission de la Cour en vertu de l'article 2 du compromis, c'est donc de « régler, en tenant compte des circonstances actuelles », *le régime des zones franches qui — selon l'interprétation déjà donnée à l'article 435, alinéa 2 — doivent subsister tant que la Suisse ne consent pas à leur abrogation*.

Au surplus, on a déjà indiqué que l'article 2 du compromis ne parle pas d'un règlement que la Cour aurait à établir,

notamment à cet égard, « dans les conditions jugées opportunes ».

* * *

Les Observations françaises elles-mêmes sont bien obligées de revenir au texte du compromis et de reconnaître à la fin de la page 467 que « le second point visé à l'article 2 du compromis comme devant faire l'objet de l'arrêt de la Cour est le règlement par elle de *l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles* ».

Les Observations françaises ajoutent cependant, aux pages 467 à 468, que « préparer ce règlement est l'objet propre de la phase présente de la procédure », puis que « c'est ce règlement qu'aux termes de l'article 2 du compromis, la Cour doit effectuer aux lieu et place de la France et de la Suisse », enfin — c'est à cela que tend toute l'argumentation française relative à la mission de la Cour — qu'« en tant qu'il s'agit de ce règlement ... la Cour a les mêmes pouvoirs, la même liberté d'appréciation et de décision que la France et la Suisse elles-mêmes lorsqu'elles négociaient un accord ».

Ces affirmations des Observations françaises doivent être rectifiées en ce sens que

1° préparer le « règlement » prévu par l'article 2, alinéa premier, du compromis est l'objet non seulement de la phase présente de la procédure, *mais aussi de l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, entre la Suisse et la France, que la Cour doit donner par le même arrêt* et dont, *selon le vœu exprimé par les Parties elles-mêmes*, elle a déjà fait connaître le sens dans son ordonnance du 19 août 1929 ;

2° *il est tout à fait inexact* qu'en ce qui concerne le maintien ou la suppression des zones franches, la Cour ait, ainsi que le prétendent les Observations françaises, « les mêmes pouvoirs, la même liberté d'appréciation et de décision que la France et la Suisse elles-mêmes lorsqu'elles négociaient un accord ».

Aux considérations déjà présentées à ce sujet dans la présente Réponse et dans les Observations suisses¹, il convient d'ajouter ce qui suit.

* * *

L'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles dispose :

« Les Hautes Parties contractantes reconnaissent de même que les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches

¹ Observations suisses, pp. 1218-1231.

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. »

Au moment où le compromis a été conclu, il n'était pas contesté que, par cette disposition, les Puissances tierces signataires du Traité de Versailles et des traités de 1815 se sont désintéressées de la question et ont reconnu à la Suisse et à la France le droit de la régler entre elles.

Mais la France prétendait que, par l'article 435, le Traité de Versailles aurait abrogé les anciennes stipulations relatives aux zones franches, rétablissant ainsi le droit commun sur cette partie de la frontière franco-suisse comme sur les autres. La France soutenait que ce que l'article 435, alinéa 2, réservait à la Suisse et à la France, c'était seulement la faculté de convenir en toute liberté d'un régime de bon voisinage et de rapports frontaliers conforme à la configuration des lieux et aux relations économiques traditionnelles entre le canton de Genève et les zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex.

La Suisse, au contraire, avait toujours soutenu 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 consentement de la Suisse*. Or, disait le Gouvernement fédéral, la Suisse n'a jamais consenti à la suppression des zones franches ; elle s'est seulement déclarée prête à régler d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles les modalités des échanges entre les régions intéressées, la structure douanière des zones, telle qu'elle résulte des stipulations de 1815 et de 1816, ne devant en revanche pas être modifiée.

On sait que, malgré cette divergence de vues fondamentale, la Suisse, antérieurement à la signature du compromis du 30 octobre 1924, ne s'est pas refusée à négocier avec la France. Mais, ainsi que le constate le préambule du compromis, la Suisse et la France n'ayant pas pu s'entendre au sujet de l'interprétation à donner à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles avec ses annexes, l'accord prévu par ces textes n'a, jusqu'à la signature du compromis, pas pu être réalisé par voie de négociations directes. C'est donc avec raison que l'ordonnance rendue par la Cour le 19 août 1929 confirme que « la véritable divergence qui [jusqu'alors] 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 Suisse¹ ».

¹ Ordonnance du 19 août 1929, p. 15.

C'est pourquoi les Parties sont convenues, conformément au compromis du 30 octobre 1924, de demander à la Cour permanente de Justice internationale de régler leur différend dans le cadre de l'article 435 du *Traité de Versailles* et, plus exactement :

1° de dire « si, entre la Suisse et la France, l'article 435, alinéa 2, du *Traité de Versailles*, avec ses annexes, a abrogé ou a 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 tenant compte de tous faits antérieurs au *Traité de Versailles*, tels que l'établissement des douanes fédérales en 1849 et jugés pertinents par la Cour » ;

2° éventuellement, de régler « l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du *Traité de Versailles* ».

Au surplus, les Parties se sont déclarées d'accord pour que la Cour, dès la fin de son délibéré sur la première question et avant tout arrêt, leur « impartisse un délai convenable » pour régler entre elles le régime des territoires visés à l'article 435, alinéa 2, du *Traité de Versailles*.

La Cour a fixé ce délai par son ordonnance du 19 août 1929. Elle a également tenu compte du vœu exprimé par les Parties dans le compromis et dans les lettres échangées au sujet du compromis le 30 octobre 1924, de recevoir de la Cour, avant l'ouverture de la négociation prévue à l'article premier, alinéa 2, du compromis, « toutes indications utiles sur le résultat du délibéré concernant la question formulée à l'article premier, alinéa premier, de la convention d'arbitrage ».

* * *

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. Dans les plaidoiries de juillet 1929, l'agent du Gouvernement suisse a, de la façon la plus explicite, attiré l'attention de la Cour sur l'importance qu'il y avait, pour les Parties, à être clairement et complètement éclairées sur ce point avant de reprendre leurs pourparlers¹.

C'est ainsi que, déférant au vœu des Parties, la Cour a dit dans son ordonnance du 19 août 1929 :

¹ Voir Série C, n° 17 — I, vol. I, pp. 279 et 280, pp. 474 *in fine* et 475.

« que d'après le préambule du compromis 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 pas jusqu'ici 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; 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, de son avis, la bonne interprétation desdits textes entre la France et la Suisse¹ »

et qu'en outre

« la mission de la Cour, 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 le transfert de la ligne douanière française dans ces territoires à la frontière politique² ».

Cela posé, la Cour a examiné la question énoncée par l'article premier, alinéa premier, du compromis. Tenant compte, conformément au compromis, de « tous faits antérieurs au Traité de Versailles, tels que l'établissement des douanes fédérales en 1849 et jugés pertinents par la Cour », elle a déclaré :

« que l'ensemble desdits faits offre *pour la question soumise à la Cour* [par l'article premier, alinéa premier, du compromis] 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 ne correspondent plus aux circonstances actuelles, à savoir qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler entre elles le régime de ces territoires³ » ;

que cependant, « le texte même de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ne tire de la constatation de la non-conformité des stipulations anciennes avec les circonstances actuelles aucune autre conclusion que celle relative à la faculté pour la France et la Suisse de régler entre elles le régime des zones franches et que, notamment, ce texte ne tire pas la conclusion que la conséquence nécessaire de cette non-conformité soit l'abrogation des anciennes stipulations relatives aux zones franches⁴ » ;

¹ Ordonnance du 19 août 1929, p. 12.

² *Ibidem*, p. 15.

³ *Ibidem*, p. 16.

⁴ *Ibidem*, pp. 16 *in fine* et 17.

qu'en outre, la Suisse a un droit propre au recul de la ligne douanière française tant dans le Pays de Gex qu'en Savoie, et que la Suisse n'a pas donné son consentement à l'abrogation des anciennes stipulations relatives aux zones franches ;

qu'en conséquence, l'article 435 *n'a pas abrogé* lesdites stipulations ;

qu'au surplus, tout en laissant à la Suisse et à la France la faculté de régler entre elles, d'un commun accord, le régime des zones franches, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles n'a pas « préjugé par ailleurs de quelque manière que ce soit du contenu de cet accord qui, dès lors, pourra ou non, *suivant la commune volonté des Parties*, comporter l'abrogation du régime des zones franches¹ » ;

qu'on ne saurait donc admettre qu'entre la Suisse et la France, l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, « ait pour but de faire obligatoirement abroger » les anciennes stipulations, « obligeant ainsi la Suisse à accepter comme seule base possible de l'accord futur entre elle et la France l'abrogation du régime des zones franches² » ;

qu'enfin, cette manière de voir « *ne se trouve nullement infirmée à raison des faits antérieurs au Traité de Versailles*³ ».

* * *

La Suisse était dès lors fondée à admettre que l'article 435 du Traité de Versailles n'a pas abrogé les zones auxquelles elle a droit et que l'article 435 ne l'oblige pas à consentir à leur abrogation ; qu'elle reste au contraire *libre de consentir ou de ne pas consentir à cette abrogation*, et que c'est sur cette base que les négociations visées à l'article premier, alinéa 2, du compromis devaient être reprises.

Cela ne ressort pas seulement du texte même des considérants de l'ordonnance rendue par la Cour ; cela répond aussi au but manifeste de cette communication aux Parties, avant la réouverture de la négociation, de l'opinion de la Cour sur la question posée par l'article premier, alinéa premier, du compromis.

Le but poursuivi par les Parties, lorsque d'un commun accord elles ont, par le compromis et les lettres échangées le jour de sa signature, exprimé le désir de connaître avant la réouverture de la négociation le résultat du délibéré de la Cour sur la question énoncée à l'article premier du compromis, *ne pouvait être que de permettre à la Suisse et à la France de négocier utilement dans le délai imparti par la Cour.*

¹ Ordonnance du 19 août 1929, p. 20.

² *Ibidem*, pp. 20 *in fine* et 21.

³ *Ibidem*, p. 21.

* * *

Pourquoi était-il utile et même nécessaire, pour les Parties, d'être fixées préalablement sur l'état de droit sur la base duquel elles avaient à négocier, c'est-à-dire sur ce qu'on peut appeler l'état de droit actuel ?

Parce que, tant que cet état de droit n'est pas fixé, ni l'un ni l'autre des deux États ne sait avec certitude de quels droits il peut disposer, soit pour les garder, soit pour les abandonner au profit de l'autre Partie. Assurément, on peut transiger sur des droits contestés et incertains ; mais cette incertitude rend la négociation elle-même très incertaine, chaque Partie pouvant contester à l'autre le droit même de disposer de ce que cette dernière veut lui abandonner. Si ce point de départ n'est pas nettement fixé, les Parties n'ont pas de mesure commune pour déterminer l'étendue des concessions qu'elles se feront éventuellement de part et d'autre et pour apprécier la valeur respective de leurs prestations.

Il importe donc que chacune des Parties sache *de quoi elle peut disposer*, qu'elle sache exactement quels sont *ses droits*, pour pouvoir apprécier à leur juste valeur les offres que lui fait la Partie adverse. Et pouvoir *disposer* d'un droit, c'est évidemment pouvoir abandonner ou ne pas abandonner un droit qu'on possède actuellement, ce qui est d'ailleurs une tautologie : on ne possède vraiment comme droits propres que les droits que l'on peut abandonner, et les droits qu'on peut abandonner ou ne pas abandonner, on les possède réellement.

Or, pour déterminer l'état de droit actuel 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. Pratiquement parlant, il fallait faire connaître aux Parties : *a)* si, dans la négociation, la Suisse peut invoquer un droit aux zones, pour le garder ou pour l'abandonner ; *b)* si par conséquent, à supposer qu'elle accepte la suppression des zones, elle fait un sacrifice dont l'autre Partie doit lui tenir compte. Les deux termes de cette constatation se tiennent logiquement : on ne peut disposer que de ce qu'on a, et « avoir un droit » implique la faculté de l'abandonner *ou de le garder*.

* * *

La Cour a, elle aussi, clairement reconnu 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*¹ » et que la mission de la Cour est donc 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 française dans ces territoires à la frontière politique² ».

Et, à cette question, la Cour a répondu avec toute la clarté désirable : *La Suisse n'est pas obligée d'accepter comme base des négociations futures l'abrogation du régime des zones franches.*

Or, il est évident que l'opinion ainsi exprimée par la Cour ne pouvait éliminer « 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 Cour³ » qu'à la condition de résoudre dans sa totalité et avec des effets pratiques la question de savoir si, oui ou non, la Suisse est obligée d'accepter comme base du règlement à établir l'abandon du régime des zones franches, c'est-à-dire notamment le transfert de la ligne douanière française dans ces territoires à la frontière politique.

Le Gouvernement suisse n'ignore pas qu'ainsi que les Observations françaises le relèvent à la page 467, une ordonnance n'est pas un arrêt et notamment que, juridiquement, une ordonnance n'a pas l'effet obligatoire d'un arrêt. Mais ce n'est pas ici la question. Ce qu'on invoque actuellement, ce n'est pas le caractère obligatoire de l'interprétation donnée par l'ordonnance du 19 août 1929, mais le contenu même de cette interprétation et le but en vue duquel, manifestement et d'après les considérants de l'ordonnance elle-même, cette interprétation a été demandée à la Cour et communiquée par elle aux Parties : liquider « la véritable divergence qui [jusqu'alors] a fait échouer l'entente entre les Parties » et qui « a porté sur la question de savoir si le régime des zones pouvait être aboli sans le consentement de la Suisse ».

Il est vrai que, dans l'article premier, alinéa premier, du compromis, les Parties ont posé à la Cour seulement la question de l'interprétation, au sens large, entre la Suisse et la France de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes. Mais pourquoi les Parties ont-elles agi ainsi ? Parce qu'elles considéraient — le préambule du compromis en fait foi, ainsi d'ailleurs que l'article 2, alinéa premier, qui charge la Cour, après avoir interprété *l'article 435, alinéa 2*, exclusivement de régler *l'exécution de cette disposition* — que c'est cette question seule qui les divisait, et que c'est sous cette forme que se présentait à elles la question pratique tout entière du droit de la Suisse au maintien des zones.

¹ Ordonnance du 19 août 1929, p. 15.

² *Ibidem*, p. 15, al. 3.

³ *Ibidem*, p. 16, al. 1^{er} *in fine*.

Trancher cette question d'interprétation, c'était donc manifestement, de l'avis des Parties au moment où elles ont conclu le compromis, trancher *toute la question de droit*, toute la question de principe qui les divisait ; c'était ainsi ouvrir la voie à des négociations utiles ; c'est pourquoi les Parties ont demandé à être informées au préalable du résultat du délibéré de la Cour sur la question posée à l'article premier, alinéa premier, du compromis, puis ont prévu la reprise des négociations conformément à l'article premier, alinéa 2.

La question énoncée à l'article premier, alinéa premier, du compromis, la Cour l'a résolue dans les considérants de son ordonnance, après une procédure écrite considérable et après de longs débats oraux. Est-il conforme à la volonté commune des Parties, telle qu'elle ressort des constatations qui viennent d'être faites et du compromis qui a été conclu sur la base de la situation qu'on vient de rappeler, qu'on vienne dire ensuite : L'article 435 du Traité de Versailles n'a pas abrogé les anciennes stipulations qui donnent à la Suisse un droit aux zones ; il 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, les zones franches n'existaient déjà plus, ou bien leur existence était déjà juridiquement compromise ? Peut-on admettre, en d'autres termes, étant donné ce qui vient d'être rappelé, qu'en concluant le compromis, les Parties aient entendu envisager qu'on pourrait dire : le droit de la Suisse aux zones, que la Cour aurait déclaré non abrogé par l'article 435 et dont — toujours d'après la Cour — l'article 435 n'obligerait même pas la Suisse à accepter l'abrogation comme seule base possible de la négociation avec la France, est en revanche sous le coup d'autres causes de péremption qui produisent exactement le même effet ? Et que la Cour devrait, *en exécutant l'article 435, alinéa 2*, tenir compte aussi de ces causes de péremption ?

Le Gouvernement suisse ne le pense pas. Le sens très clair du compromis est que, après avoir interprété l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, entre la Suisse et la France, la Cour doit, à défaut d'accord entre les Parties, *exécuter l'article 435, alinéa 2*, en se conformant à l'interprétation qu'elle en a elle-même donnée, c'est-à-dire en admettant — après l'ordonnance du 19 août 1929 — que la Suisse a un droit au maintien des zones franches et que la Suisse ne peut pas être privée de ce droit sans son consentement. Cela est conforme au texte même du compromis ainsi qu'à sa genèse, et c'est là la seule solution qui permette de comprendre l'économie générale de cette convention d'arbitrage.

Si cette solution n'est pas admise, 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 la négociation, sur le résultat de son délibéré relatif à l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles? En quoi ces indications eussent-elles pu, dans ce cas, ouvrir les voies à une négociation plus heureuse que les négociations antérieures? Elles auraient eu l'effet purement négatif et théorique de réfuter une argumentation erronée; mais elles n'auraient pas eu l'effet positif et, *pratiquement, seul utile* de fournir aux Parties une base de discussion. Cela serait tout à fait incompréhensible.

Si, en réalité, la Suisse et la France avaient entendu soumettre à la Cour la question de savoir si le changement des circonstances, pris en lui-même, oblige la Suisse à accepter l'abrogation des zones franches, elles auraient posé cette question dans l'article premier du compromis. Sans cela, l'alinéa 2 dudit article premier et la communication préalable du résultat du délibéré de la Cour n'auraient vraiment eu aucun sens. Telle ne peut pas avoir été l'intention des Parties, puisque cela serait absurde — et presque inconvenant vis-à-vis de la Cour, à laquelle les Parties auraient ainsi demandé une communication pratiquement inutile et peut-être même dangereuse parce qu'elle aurait pu induire les Parties en erreur sur le point de savoir quelle devait être la base de leur négociation.

* * *

Ce qui vient d'être dit ne laisse subsister aucun doute sur la portée de *la seconde question* — la question relative à l'exécution de l'article 435, alinéa 2 — *qui est soumise à la Cour par l'article 2, alinéa premier, du compromis.*

* * *

Pour fixer nettement la situation juridique actuelle, point de départ des négociations visées à l'article premier, alinéa 2, du compromis, la Cour a reconnu à la Suisse un droit aux zones, telles qu'elles ont été instituées par les stipulations de 1815 et de 1816; la Cour a reconnu à la Suisse un droit dont celle-ci pouvait et peut encore disposer, soit pour l'abandonner à la France moyennant compensation, soit pour le garder.

On a déjà fait observer que ce droit de disposition est inséparable du droit actif. Un droit appartient à l'ayant droit, il est *son* droit, précisément parce que l'ayant droit peut, selon son bon plaisir, y renoncer ou n'y pas renoncer, parce que nul autre que lui ne peut en disposer et qu'il peut lui-même le faire en toute liberté. En effet, le droit que, juridiquement, je suis d'ores et déjà tenu d'abandonner n'est plus *mon* droit, il m'a déjà virtuellement échappé. Or, la Cour a dit expressément que la Suisse n'est pas plus *obligée* de consentir à l'abro-

gation de son droit aux zones que de reconnaître que ce droit serait déjà abrogé.

La situation juridique ainsi fixée entre la Suisse et la France — c'est-à-dire la Suisse gardant son droit aux zones —, il appartient donc à la Suisse de disposer de son droit comme elle l'entend, dans la négociation prévue par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, de sorte que — la Cour l'a dit également¹ — « l'accord à conclure pourra 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 faut cet accord* auquel la Suisse est libre de donner ou de ne pas donner son assentiment. Si cet accord est conclu, ce à quoi les deux Parties auront ainsi consenti fera droit; l'état nouveau existera, en droit, *parce que créé par cet accord*. En revanche, en l'absence d'un tel accord, un état de droit nouveau comportant la suppression des zones n'existera pas. Les zones franches subsisteront.

Rien n'est plus clair. En reconnaissant *le droit de la Suisse aux zones*, la Cour a reconnu que *la Suisse seule pouvait en disposer*; la Cour ne saurait donc, dorénavant, disposer de ce droit contre le gré de la Suisse. Si elle le faisait, elle violerait les droits de la Suisse et, de plus, elle se contredirait elle-même puisqu'elle a reconnu l'existence de ces droits.

* * *

Si l'ordonnance de la Cour, en *interprétant l'article 435, alinéa 2*, a 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.

Les Parties n'ont évidemment 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 se proposait de suivre elle-même dans son arrêt éventuel concernant l'exécution dudit article 435, alinéa 2. Dans le cas contraire, les Parties se seraient trouvées dans l'incertitude en ce qui concerne les facteurs essentiels de leur calcul diplomatique. Les Parties ne pouvaient pas vouloir, quand elles ont conclu le compromis, que la communication du délibéré de la Cour sur la question énoncée à l'article premier du compromis pût signifier, de la part de la Cour: Prenez pour point de départ l'état de droit que je vous indique comme étant celui qu'a créé entre vous l'article 435, alinéa 2, c'est là le droit actuelle-

¹ Ordonnance du 19 août 1929, p. 20.

ment existant — mais je me réserve, pour le cas où les négociations n'aboutiraient pas, d'exécuter moi-même *autrement* le même article 435, alinéa 2.

Adopter une telle attitude, c'eût été condamner d'avance les négociations à l'insuccès et la Cour elle-même à se contredire. La Cour ne peut pas reprendre après coup ce qu'elle a engagé les Parties à prendre pour base de leurs négociations et, par conséquent, à considérer comme faisant partie du patrimoine de leurs droits et de leurs charges.

Ce que la Cour a donc à décider encore dans son arrêt qui « réglera les questions relatives à l'exécution de l'article 435, alinéa 2 », ce n'est pas si les zones doivent ou ne doivent pas subsister dans le régime à établir, alors que la Suisse ne consent pas à leur suppression. Cette question est *déjà résolue* par l'interprétation que la Cour a donnée de l'article 435, alinéa 2, et qu'elle a communiquée aux Parties, conformément au vœu de celles-ci, en vue de leurs négociations: La Suisse a un droit aux zones; *l'article 435, alinéa 2, ne permet pas de l'en priver sans son libre assentiment.*

Ainsi, la Suisse ne donnant pas cet assentiment à la suppression des zones, la Cour a seulement à décider « en tenant compte des circonstances actuelles » quelles sont les modalités nouvelles des relations entre les régions intéressées qui, sans modifier la structure douanière des zones, telle qu'elle a été instituée par les anciens traités, *sont mieux appropriées aux conditions actuelles.* C'est dans cette mesure seulement que le Conseil fédéral a acquiescé à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, et la Cour a reconnu, avec raison, que cette disposition « n'est opposable à la Suisse que dans la mesure où elle l'a elle-même acceptée¹ ».

* * *

Les termes mêmes de l'article 2 du compromis confirment nettement la manière de voir du Gouvernement suisse. La Cour doit, dans un seul et même arrêt, faire deux choses; elle doit:

a) dire si, entre la Suisse et la France, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles avec ses annexes a abrogé ou a pour but de faire abroger les stipulations anciennes relatives à la structure douanière et économique des zones franches, en tenant compte de tous faits antérieurs au Traité de Versailles, tels que l'établissement des douanes fédérales en 1849 et jugés pertinents par la Cour;

b) 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, alinéa 2.

¹ Ordonnance du 19 août 1929, p. 16.

D'après le compromis, la réponse à donner par la Cour sur ces deux points doit former deux parties d'un seul tout, d'« un seul et même arrêt ».

Dans cet arrêt, la Cour doit prononcer, en bonne et due forme, sur l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, puis régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de cette même disposition du Traité de Versailles.

La première question est évidemment en rapport logique avec la seconde. Rien, dans le compromis, ne disant le contraire et le préambule expliquant les dispositions qui suivent, notamment, par « l'égalé volonté » des Parties de « se conformer à leurs engagements internationaux » — rien de plus, mais aussi rien de moins —, l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, par laquelle la Cour fixe les droits et les charges des Parties *ne peut pas ne pas servir de base à l'exécution du même article 435, alinéa 2*, que la Cour doit assurer en vertu de l'article 2 du compromis.

Suivant que la Cour admet ou n'admet pas que l'article 435, alinéa 2, a abrogé les zones ou encore a pour but de les faire abroger, la Cour adoptera, pour l'exécution dudit article 435, alinéa 2, un règlement tout différent. L'exécution dépend naturellement de ce qui est à exécuter. Ainsi qu'il a déjà été dit, *il faudra exécuter l'article 435, alinéa 2, tel qu'il aura été interprété*. Avant d'édifier la réglementation de détail, il faut connaître le principe qui doit lui servir de base. Et une fois le principe connu, la réglementation de détail aura à s'y conformer. Ce sont là deux questions formant les branches d'un seul système.

Or, la première décision, celle-là même qui doit constituer une des parties maîtresses 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, afin de permettre aux Parties de chercher elles-mêmes, sur cette base ainsi qu'on l'a expliqué plus haut, la réglementation de détail nécessaire à la solution pratique de la question. Si cet accord s'était réalisé, le litige aurait été terminé par là et la Cour aurait été dispensée de résoudre la seconde question prévue par l'article 2, alinéa premier, du compromis. Elle aurait été également dispensée de se prononcer sur la première par un arrêt.

Mais, cet accord n'ayant pu être conclu, il appartient aujourd'hui à la Cour de compléter son œuvre et de décider comment il convient de répondre à la seconde question *sur la base de la réponse donnée à la première*.

Pourquoi, en effet, aurait-on fait trancher par la Cour une question de droit aussi complexe que celle de l'interprétation de l'article 435, si les conclusions auxquelles elle en est ainsi arrivée ne devaient être d'aucune utilité pratique pour l'arrêt

définitif? La Cour aurait ainsi, en répondant à la question posée à l'article premier du compromis, fait un travail pratiquement inutile et décevant.

* * *

Tel donc est le système très clair et très simple du compromis :

La réponse à donner aux Parties, avant l'arrêt, sur la base de la première question — interprétation de l'article 435, alinéa 2 — doit être la même que celle qui sera donnée à cette question dans l'arrêt. C'est la communication par anticipation du sens de la première partie de l'arrêt. D'autre part, la réponse qui sera donnée à la seconde question — exécution de l'article 435, alinéa 2 — doit être la conséquence de celle qui aura été donnée à la première. Autrement la procédure suivie serait incohérente et les deux parties de l'arrêt seraient contradictoires.

C'est pourquoi l'article 4 du compromis, envisageant l'hypothèse où l'accord prévu à l'article premier, alinéa 2, ne se réaliserait pas, prévoit que la Cour « impartira aux Parties les délais convenables pour produire *tous documents, projets et observations qu'elles croiraient devoir présenter à la Cour en vue de ce règlement* ».

Évidemment, ce n'est plus une discussion sur le *droit existant* que l'on prévoit ici, mais, dans les limites imposées par le droit actuel tel que la Cour l'a fixé en répondant à la question posée par l'article premier du compromis, une discussion sur le *droit à créer*, c'est-à-dire sur l'adaptation — admise par la Suisse — des zones franches aux circonstances actuelles, puisque les zones franches elles-mêmes ne peuvent pas être supprimées sans l'assentiment de la Suisse et que la Suisse ne consent pas à leur suppression. Si les Parties avaient voulu autre chose — ce qu'il serait d'ailleurs difficile de comprendre —, elles auraient dû le dire expressément dans le compromis. Et elles sont très loin de l'avoir fait.

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. Elle ne peut modifier le droit existant que dans la mesure où la Suisse s'est déclarée prête à y consentir, c'est-à-dire aux fins d'*adapter aux circonstances actuelles les zones franches qui subsistent* parce que la Suisse n'y renonce pas. C'est à cela, mais *seulement* à cela qu'il s'agit de donner corps. C'est donc bien du droit

nouveau que la Cour devra créer à défaut d'accord des Parties, 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.

Ainsi — et si différentes que soient les deux missions de la Cour prévues à l'article 2 du compromis — il n'est pas exact de dire, avec les Observations françaises, pages 473 et 474, qu'alors que la question posée par l'article premier du compromis « était toute d'interprétation juridique », la seconde mission donnée à la Cour par l'article 2 du compromis serait non pas « une mission de droit, mais plutôt une mission politique » et d'opportunité.

Assurément, la première question posée à la Cour est une question de droit, une question *de lege lata*. Mais la seconde est aussi à certains égards une question de droit ; c'est une question de droit *de lege ferenda* ou *de pacto contrahendo* : 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 donnée elle-même* de l'article 435, alinéa 2.

Le sens très clair du compromis dans son ensemble est au contraire que la Cour doit établir ce règlement en se conformant à ladite interprétation.

Sans doute, les Parties elles-mêmes seraient libres de convenir de ce qui leur plaît, de ce qui leur paraîtrait opportun ou utile ; mais le juge, placé en face de deux prétentions opposées, ne peut adopter que ce qui est juste, c'est-à-dire ce qui se justifie non pas simplement par des raisons d'opportunité plus ou moins discutables, mais en principe et, plus exactement, *en droit*.

* * *

La tâche de la Cour en vertu de la seconde partie du premier alinéa de l'article 2 du compromis est donc limitée à la question de savoir comment l'institution des zones franches, qui, ainsi que la Cour l'a dit en interprétant l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, doit subsister tant que la Suisse n'y renonce pas, peut 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 ». Et cette tâche, la Cour doit l'accomplir, non en se livrant à telle ou telle improvisation opportuniste, mais en s'inspirant de principes conformes à la justice. Il n'est pas possible que la Cour comprenne autrement sa mission.

* * *

Le Gouvernement français soutient une tout autre opinion sur les points qui ont été traités jusqu'ici.

Préparer le règlement prévu à l'article 2 du compromis, disent les Observations françaises, page 467, « est tout autre chose que prononcer sur l'interprétation de l'article 435, alinéa 2 ». Il s'agit maintenant d'édifier le régime que les Parties n'ont pas pu établir elles-mêmes; au dire du Gouvernement français, la Cour est dorénavant « substituée » aux Parties qui n'ont pas pu s'entendre et elle a, pour faire le règlement dont il s'agit, « les mêmes pouvoirs, la même liberté d'appréciation et de décision que la France et la Suisse elles-mêmes lorsqu'elles négociaient un accord ». Ces affirmations reposent sur une confusion évidente.

Quelle est en effet la « *liberté d'appréciation des Parties* »? Elle est illimitée. *Les Parties sont les ayants droit*, ceux auxquels appartiennent les droits litigieux et qui, par conséquent, ainsi qu'il a déjà été dit, peuvent en disposer à leur gré. Tout ce dont les Parties conviennent, pourvu que cela soit librement convenu, est licite et obligatoire. Une fois convenu, c'est obligatoire *parce que convenu*. Et les Parties peuvent, par rapport à leurs droits respectifs, convenir de ce qu'elles veulent, sans avoir de compte à rendre à personne. Elles ne sont liées par aucun principe, pourvu qu'elles s'accordent. Ce qu'elles font ne sera jamais contraire au droit -- à leurs droits propres -- pourvu qu'elles-mêmes le fassent d'un commun accord.

Mais pour le *juge*, la situation est toute différente. Appelé à trancher un différend lorsque les Parties sont en désaccord, le juge ne saurait avoir la même liberté que les Parties elles-mêmes. Il est tenu, cela va de soi — et la Cour est tenue, tant que le contraire n'est pas dit expressément par le compromis — *de juger d'après le droit*, c'est-à-dire d'après des principes dont le juge consciencieux pourra rendre compte, en étayant sa décision sur des raisons suffisantes qui la soustraient à l'empire de l'arbitraire.

Ainsi, tout ce que les Parties font est bon, pourvu qu'elles y consentent et que leur accord porte sur leurs propres droits. En revanche, si les Parties sont en désaccord, toutes les décisions que le juge pourrait prendre ne sont pas bonnes; car *le juge ne peut pas disposer souverainement, arbitrairement, des droits des Parties comme les Parties elles-mêmes peuvent le faire*.

En réalité, les considérations présentées par le Gouvernement français dans les pages 467 à 471 de ses Observations confondent plusieurs questions entièrement différentes.

Les Parties n'ayant pu s'entendre, c'est la Cour qui est appelée à établir le règlement entre elles ; en ce sens, la Cour est bien « substituée » aux Parties, comme le disent les Observations françaises. Mais, contrairement à ce que lesdites Observations prétendent déduire de là, la Cour ne peut pas exécuter l'article 435, alinéa 2, avec la même liberté que les Parties ; sa position est au contraire entièrement différente. En quoi est-elle différente ?

On vient de l'indiquer sur un premier point : Les Parties peuvent disposer souverainement de leurs droits, la Cour ne le peut pas.

Un second point non moins important, c'est que, comme les Observations françaises elles-mêmes le reconnaissent, la Cour ne peut pas sortir de l'objet même du litige ; elle ne peut pas, par exemple, pour opérer des compensations, statuer sur des objets autres que ceux qui lui ont été dévolus. Elle ne peut pas étendre ses décisions à tous les objets que les Parties elles-mêmes pourraient comprendre dans leur accord. Les Parties peuvent faire rentrer dans leur accord tout ce qui leur convient ; le juge doit s'en tenir à l'objet du compromis.

* * *

Les Observations françaises, page 469, croient, à tort, trouver un aveu ou une confirmation de la « liberté de décision » qu'elles revendiquent pour la Cour dans un passage des Conclusions de la Réplique suisse où il est dit que la Suisse et la France pourraient, d'un commun accord, abroger les anciennes stipulations sur les zones franches. Par ailleurs, les Observations françaises, page 470, note 3, croient pouvoir affirmer qu'il y aurait eu « beaucoup de flottement » dans l'énoncé de la thèse suisse sur ce point. Le Mémoire suisse, pages 867 à 870, aurait admis que l'interprétation donnée par la Cour à l'article 435, alinéa 2, « limiterait la liberté des deux États dans la détermination du régime futur ». Ceci, disent les Observations françaises, serait en contradiction avec les Conclusions de la Réplique suisse.

En réalité, la contradiction que les Observations françaises croient pouvoir relever ici n'existe pas. Il est de toute évidence que, quelle que soit l'interprétation donnée par la Cour à l'article 435, les Parties restaient libres de s'en écarter *pourvu qu'elles le voulussent toutes deux*. Aucun passage du Mémoire suisse ne signifie le contraire. Mais de là, il ne résulte nullement que *la Cour* ait la même liberté si les Parties n'arrivent pas à se mettre d'accord. On a, au contraire, déjà établi que tel n'est pas le cas.

* * *

Les Observations françaises, pages 464 à 474, appellent encore certaines remarques d'un autre ordre que celles qui ont été jusqu'ici présentées.

Le Gouvernement français soutient que le règlement à établir dans la phase actuelle de la procédure est une affaire non pas de droit, mais de pure opportunité ou de politique. Pour cette raison, au dire du Gouvernement français, 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*.

Le Gouvernement français vise ainsi à poser à nouveau une question qui a déjà été discutée 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*. Ce raisonnement est insoutenable.

* * *

En effet, tout d'abord, si la Suisse a *droit* au maintien des zones, la Cour ne peut pas en faire abstraction et régler les questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, comme si la Suisse n'avait aucun droit. 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 de nouveau une *question de droit*, ce que, au dire du Gouvernement français lui-même, elle ne peut pas faire dans le stade actuel de la procédure ¹.

Au surplus, quel est le *principe de droit* que la France invoquerait pour mettre en échec les droits que l'ordonnance du 19 août 1929 a reconnus à la Suisse? Ce n'est plus, comme dans la première phase de la procédure, ce principe que les stipulations anciennes (de 1815 et 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,

¹ Observations françaises, p. 466: La question énoncée à l'article premier, alinéa premier, du compromis « est la seule question de droit posée à la Cour par le compromis ».

seraient cependant périmées par suite du changement des circonstances. Le Gouvernement français invoquerait donc un « principe » en vertu duquel les droits existants, en particulier les droits conventionnels, 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 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 de toute question d'interprétation de l'article 435 du Traité de Versailles. Le Gouvernement français ne le dit pas, *mais il le fait*.

Cela étant, il incomberait au Gouvernement français non seulement d'établir que le compromis lui permet de poser ainsi, pour elle-même, la question du changement des circonstances — ce que le Gouvernement suisse conteste absolument — mais en outre, alors qu'il s'agit d'un « principe » aussi discuté, de faire connaître sa manière de voir quant à la véritable sphère d'application et quant au sens légitime dudit principe. Jusqu'ici le Gouvernement français n'a rien fait de pareil. Le Gouvernement suisse, pour sa part, ne saurait considérer comme fondée la prétention, que le Gouvernement français semble ainsi émettre, d'ouvrir la discussion sur la question de savoir si les changements survenus dans les circonstances depuis 1815 donneraient à la France le droit d'obtenir un règlement comportant la suppression des zones franches, sans que soit discutée la question même de savoir *si et dans quelle mesure 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*.

Si la Cour pouvait statuer sur cette question, ce que le Conseil fédéral conteste — parce que, à son avis, il résulte du compromis que les questions touchant à la situation juridique actuelle sont déjà tranchées — il faudrait du moins que la Cour indiquât clairement la base sur laquelle elle se placerait à cet égard, c'est-à-dire les *principes juridiques* qu'elle admettrait en matière de changement de circonstances.

Ces principes, le Gouvernement suisse a déjà eu l'occasion de les discuter dans la première phase de la procédure. Tout en se réservant d'y revenir plus tard s'il y a lieu, il se permet, pour le moment, de se référer simplement à ce qu'il en a déjà dit¹.

La France elle-même avait demandé² que le changement des circonstances fût examiné dans la première phase de la procé-

¹ Réplique suisse, pp. 2346 et suiv. ; plaidoiries de juillet 1929, pp. 144 et suiv., 249 et suiv., 443 et suiv.

² Voir notamment Contre-Mémoire français, pp. 1475-1477.

ture, sans doute 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* qui, s'ils étaient sérieux, pouvaient étayer l'interprétation française d'après laquelle l'article 435, alinéa 2, avait abrogé les anciennes stipulations sur les zones franches. La Suisse a donc abordé cette discussion de droit, et la Cour, tout en considérant que l'ensemble des faits antérieurs au Traité de Versailles offrait pour la question soumise à la Cour par l'article premier du compromis une pertinence certaine, 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 Versailles¹ ».

Aujourd'hui, le Gouvernement français reprend la discussion du changement des circonstances en alléguant qu'il ne s'agirait plus d'une discussion de droit. Mais que peut-on opposer à un droit acquis — en l'espèce, le droit de la Suisse aux zones franches — si ce n'est un autre *droit* ?

Au surplus, si la Cour a reconnu que les « faits antérieurs au Traité de Versailles » sont « pertinents », c'est en ce sens qu'ils expliquent le « désintéressement » des Puissances tierces, tel qu'il est constaté par l'article 435, alinéa 2². Or, la Cour l'a dit également, ce désintéressement a laissé intacts les droits de la Suisse. Ainsi, c'est seulement en tant qu'ils expliquent un acte sans portée juridique, ainsi qu'il sera expliqué plus loin³, que lesdits faits antérieurs à 1919 ont été reconnus « pertinents » par la Cour.

* * *

En réalité, la Cour ne peut pas *régler les questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2*, en se détachant de toute base juridique, en faisant abstraction de la question de savoir si le régime institué par les anciennes stipulations existe encore en droit, c'est-à-dire s'il a, ou non, conservé sa force obligatoire. C'est évidemment dans le cadre des droits existants que, sous peine de violer ces droits, la Cour doit façonner le régime qu'il lui appartient d'établir. Elle doit donc établir ce régime sur la base du régime ancien — c'est-à-dire sur la base du maintien des zones franches — si la Suisse y a encore droit. Dans ce cadre, la Cour doit adapter l'institution des zones franches — qui doit subsister tant que la Suisse ne consent pas à sa suppression — aux circonstances actuelles.

¹ Ordonnance du 19 août 1929, p. 21.

² *Ibidem*, p. 16.

³ Voir *infra* pp. 1738-1740.

La Cour doit le faire dans la mesure — mais seulement dans la mesure — acceptée par la Suisse.

Sans cela, à quoi aurait-il servi de déterminer la situation juridique actuelle et, en particulier, les droits de la Suisse? Est-ce pour qu'il soit fait litière de ces droits dans l'arrêt même qui les constatera avec force de chose jugée? Si la Suisse était obligée, quels que fussent ses droits, à se soumettre à la procédure de « renouvellement » opportuniste, de transsubstantiation politique qu'envisage actuellement le Gouvernement français, quel intérêt les Parties avaient-elles à poser à la Cour, tout d'abord, la question énoncée à l'article premier du compromis? Deux États conviennent de faire interpréter par la Cour un article de traité que l'un opposait à l'autre et, cela fait, de faire régler éventuellement par cette même Cour les « questions qu'implique l'exécution » dudit article. Le système français équivalait à soutenir que les Parties auraient admis qu'après avoir été ainsi interprété, l'article 435, alinéa 2, s'évanouirait, perdrait toute importance, et qu'au lieu de l'*exécuter*, la Cour se mettrait à improviser sans principes directeurs. C'est demander à la Cour de brûler le canevas sur lequel elle devait broder et de méconnaître l'histoire et la véritable portée du compromis dans son ensemble.

D'ailleurs, certaines conséquences auxquelles conduit la thèse française suffiraient à en établir le caractère artificiel. Les Observations françaises, page 468, constatent que « si la Cour avait estimé que l'article 435 *avait abrogé* les stipulations anciennes, la France et la Suisse n'en auraient pas moins été en droit de rétablir les zones franches de leur commun accord ». Et les Observations françaises ajoutent : « *La même liberté de décision* appartient aujourd'hui à la Cour, substituée à la France et à la Suisse.... »

Ainsi, la thèse française conduit à dire : Si la Cour, dans son ordonnance de 1929, avait dit que l'article 435, alinéa 2, *a abrogé* les anciennes stipulations ou *a pour but* de les faire obligatoirement abroger, la Suisse pourrait néanmoins proposer aujourd'hui à la Cour de restaurer les zones franches par mesure d'opportunité. Comment, dans cette hypothèse, la France aurait-elle accueilli une telle prétention du Gouvernement suisse?

La vérité, c'est que la Cour a *tranché* la question de savoir quelle est la situation juridique actuelle, dans la mesure où cela lui est demandé par l'article premier du compromis, c'est-à-dire en interprétant l'article 435, alinéa 2. La Cour ne saurait, sous peine de se condamner à avoir fait œuvre vaine, remettre maintenant en question des droits qu'elle a ainsi constatés, et le sens très clair du compromis est qu'elle ne peut pas le faire.

Ce que la Cour n'a pas encore fait et ce qui lui reste à faire, c'est de déterminer comment il convient, sur la base de la structure douanière ancienne au maintien de laquelle la Suisse a un droit que l'article 435 ne l'oblige pas à abandonner, de régler « en tenant compte des circonstances actuelles » les modalités des relations entre les régions intéressées.

En effet, *c'est exclusivement dans le cadre de l'article 435, alinéa 2*, que la Cour doit régler le régime des territoires visés par cette disposition du Traité de Versailles. C'est dans ce cadre seulement que les Parties ont entendu faire examiner par la Cour la question du changement des circonstances quant au point de savoir si la Suisse est ou n'est pas obligée de consentir à la suppression des zones franches. Dans ce cadre, la Cour a déjà examiné cette question. C'est en la considérant que la Cour a procédé à toute l'étude¹ dont l'ordonnance du 19 août 1929 a fait connaître les conclusions. Or, ces conclusions sont que *l'exécution de l'article 435, alinéa 2*, ne saurait, sans l'assentiment de la Suisse, comporter la suppression des zones franches. Tant que la Suisse n'a pas donné cet assentiment, « l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, » ne comporte donc pas la question de savoir *si les zones franches doivent être supprimées*. Ainsi, cette question n'est pas une de celles que la Cour peut encore, en vertu de l'article 2 du compromis, régler « en tenant compte des circonstances actuelles ». Sur ce point, la Cour ne peut qu'appliquer les principes déjà posés par les considérants de son ordonnance du 19 août 1929.

* * *

Observations
françaises,
pp. 475-477.

Au dire des Observations françaises, pages 475 à 477, trois limites seraient tracées par le compromis au pouvoir de la Cour :

d'abord une limite d'ordre géographique, ensuite une limite relative à l'« objet du présent différend », enfin une dernière limite résultant de la disposition de l'article 2, alinéa 2, du compromis.

Sans insister sur ce dernier point, les Observations françaises s'étendent surtout sur les deux premiers.

Quant à la *limite d'ordre géographique*, le Gouvernement français soutient aujourd'hui que « la Cour a mission de déterminer le régime des territoires *ayant constitué* les zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex » et que la Cour « ne saurait étendre sa décision à d'autres territoires français, notamment à la zone de 1860, laquelle n'est point l'objet du présent débat ».

¹ Ordonnance du 19 août 1929, p. 16, al. 3 *in fine*.

Le Gouvernement suisse se borne à rappeler à ce sujet que c'est le maintien des petites zones seules qu'implique le projet qu'il a soumis à la Cour.

Quant à la limite de la zone de Gex (crête du Jura ou cours de la Valserine) et au caractère conventionnel ou unilatéral de la zone de Saint-Gingolph, le Gouvernement suisse a déjà fourni à la Cour, dans la procédure antérieure, des explications auxquelles, pour le moment, il se contente de se référer. Le Conseil fédéral ajoute par ailleurs que, de même qu'il a déjà proposé certaines rectifications de la limite intérieure des petites zones franches (par exemple l'exclusion d'Annemasse du territoire de la zone sarde) pour adapter cette limite aux circonstances actuelles, de même il serait prêt à envisager d'autres rectifications semblables (par exemple sur la Valserine) s'il venait à être établi que cela répond à des besoins français légitimes.

Quant à placer, comme le Gouvernement français semble proposer à la Cour de le faire¹, le territoire *suisse* sur le même pied que le territoire des zones, il ne saurait en être question. Il résulte en effet de l'ordonnance rendue par la Cour en 1929 que le territoire des zones a conservé son caractère spécial de *zone franche*, tel qu'il résulte des stipulations anciennes: *le territoire suisse n'a jamais eu ce caractère*. Contrairement à ce que les Observations françaises allèguent à diverses reprises², la Cour ne pourrait donc pas, notamment, décider un retrait du cordon douanier suisse. Du reste, un tel retrait n'est proposé ni par le projet suisse ni par le projet français soumis à la Cour.

* * *

On ne saurait non plus considérer comme fondée la thèse soutenue par les Observations françaises, pages 476 et 477, et d'après laquelle « ce que la Cour a à établir, c'est [exclusivement] le nouveau régime *douanier* » des zones franches.

On ne voit pas bien, tout d'abord, si telle était la dernière mission de la Cour en vertu de l'article 2 du compromis, comment la Cour pourrait, ainsi que le prétendent les Observations françaises, ordonner le recul du cordon douanier *suisse*.

Au surplus, c'est certainement à tort que les Observations françaises prétendent que la Cour a à établir seulement « le nouveau régime douanier » des zones franches et que, par conséquent, la Cour n'aurait « aucun pouvoir », par exemple, « pour statuer sur des questions fiscales »³.

¹ Observations françaises, p. 476, al. 3.

² Voir, par exemple, p. 468 *in fine* et p. 476.

³ Observations françaises, p. 476, dernier al.

Le compromis lui-même dit à l'article premier, alinéa premier, que les anciennes stipulations relatives aux zones franches concernent « la structure douanière *et économique* des zones franches ».

D'autre part, la mission de la Cour en vertu de l'article 2 du compromis est de « régler, en tenant compte des circonstances actuelles, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2 ». Tout en maintenant les zones, ainsi qu'il a été dit plus haut, la Cour doit, en tenant compte des circonstances actuelles, régler *le régime de ces territoires*. Il est clair que ce règlement doit comprendre aussi ce qui concerne les relations de bon voisinage, sans être d'ordre douanier.

On montrera d'ailleurs plus loin¹ que, les zones franches étant maintenues, ce serait priver de toute signification les stipulations de 1815 et de 1816 qui ont fait reculer les douanes française et sarde à la limite intérieure des zones franches, que d'admettre que, sous un nom autre que celui de « douane », un cordon fiscal ou économique puisse établir une barrière que l'on a voulu faire disparaître. Ici, la question de fond et la question de compétence se confondent.

LES ÉLÉMENTS DIRECTEURS DANS LA RECHERCHE DU RÉGIME NOUVEAU

Observations
françaises,
PP. 477-479.

Les considérations déjà présentées sur la mission de la Cour permettent d'abrégier la réponse à faire aux Observations françaises en ce qui concerne les « éléments directeurs » qu'elles voudraient assigner à la Cour « dans la recherche du régime nouveau ».

* * *

Tout d'abord, les pages 477 à 479 des Observations françaises contiennent un certain nombre d'erreurs de fait ou de droit dont on se borne à relever les principales.

1) Le Gouvernement français envisage l'état de fait actuel — qui est anormal et contraire au droit — comme l'état normal, comme l'état de droit existant, et les Observations françaises présentent *comme le rétablissement d'un régime ancien*² ce qui serait en réalité le maintien du régime qui, aujourd'hui encore, existe en droit.

¹ Voir *infra* la partie de la présente Réponse qui a trait aux pages 691 à 702 des Observations françaises (le « cordon de surveillance »).

² Par exemple, à la page 479, alinéa 3, les Observations françaises se demandent s'il faudra faire reculer le cordon douanier français « jusqu'à la limite de l'ancienne zone de Gex et de l'ancienne zone sarde ».

En effet, ce qui importe avant tout pour la Cour, à cet égard, ce n'est pas le fait, mais le droit. En demandant à la Cour d'établir un régime *qui est conforme au droit et n'a pas cessé de l'être*, la Suisse ne demande aucunement l'introduction d'un régime *nouveau*, mais la confirmation et le respect de l'état de droit actuel, tel que la Cour elle-même l'a fixé dans son ordonnance du 19 août 1929.

Il n'est pas non plus exact de dire, ainsi que le font les Observations françaises, que la zone sarde n'aurait plus « existé » depuis 1860 parce que la France y a alors ajouté la grande zone.

La petite zone sarde a continué à exister après 1860 au point de vue juridique et même, à certains égards, « dans la vie économique¹ ».

Au point de vue économique, elle est restée ouverte aux échanges commerciaux, comme avant 1860. D'autre part, juridiquement parlant, elle a continué à « exister » en vertu du Traité de Turin de 1816, ainsi que la Cour l'a reconnu.

Dès lors et contrairement à ce que les Observations françaises affirment à la page 479, la Cour ne reviendra pas « en arrière » en sanctionnant l'existence de la zone sarde. Ce faisant, la Cour n'établira pas un régime qui « n'a jamais existé² ». La zone sarde a existé de 1816 à 1860, alors que la Savoie appartenait à la Sardaigne. Elle n'a pas cessé d'exister parce que la France y a ajouté une autre zone en 1860.

D'autre part, les Observations françaises commettent une erreur manifeste en affirmant que la Suisse, en demandant le maintien des zones franches, voudrait faire « créer » un régime « que la France n'a jamais pratiqué »³. Ceci est tout à fait inexact non seulement en ce qui concerne la zone sarde dont on vient de parler, mais aussi *pour la zone de Gex*, régime que la France « a pratiqué » jusqu'à la date où le Gouvernement français a, unilatéralement, installé son cordon douanier à la frontière politique des zones franches, c'est-à-dire jusqu'au 11 novembre 1923.

Ce qui est vrai, en revanche, c'est que le Conseil fédéral ne propose pas le maintien pur et simple du régime de 1815 et de 1816. Conformément à l'engagement qu'il a pris en acquiesçant à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, il est prêt à adapter ce régime aux circonstances actuelles. Le projet qu'il a soumis à la Cour avec ses Observations du 31 juillet 1930 établit qu'il a la volonté d'exécuter loyalement cet engagement.

2) Le Gouvernement suisse ne partage nullement l'opinion émise par les Observations françaises, page 478, quand elles

¹ Observations françaises, p. 479, al. 2.

² *Ibidem*, p. 479, al. 5.

³ *Ibidem*, p. 479, al. 3 *in fine*.

soutiennent que, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles consacrant le « désintéressement » des Puissances tierces signataires des anciennes stipulations, lesdites stipulations relatives aux zones franches « n'ont plus entre elles [c'est-à-dire entre les Puissances tierces] force de droit conventionnel », c'est-à-dire qu'entre ces Puissances, ces dispositions seraient juridiquement « abrogées ».

Tel n'est pas du tout le sens du « désintéressement » des Puissances tierces 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*.

Dans le premier sens, se désintéresser signifie faire abandon d'un *droit*, y renoncer. C'est un acte juridique précis, avec des effets nettement déterminés, qui répond à une notion de droit bien connue. Mais, en droit international, cela suppose que l'État ou les États qui se désintéressent *aient un droit à abandonner*. En l'espèce, quel pouvait être ce droit, pour les Puissances tierces dont parlent ici les Observations françaises ? Ce ne pouvait être qu'un droit découlant, pour la zone de Gex, du Traité du 20 novembre 1815 et, pour la zone sarde, des accords internationaux relatifs à la Sardaigne et, plus exactement, du Protocole du 3 novembre 1815. Cela aurait donc été un droit conventionnel, ce qui suppose que le régime des zones établi conformément à ces accords était un régime *convenu entre les Puissances signataires de ces accords*, de même que, par exemple, le régime de l'union douanière est le régime douanier convenu entre les États membres de l'union.

Mais, ainsi que la Cour l'a constaté et contrairement à ce que le Gouvernement français avait soutenu dans la première phase de la présente instance, la zone sarde *a été créée non par l'acte plurilatéral que constitue le Protocole du 3 novembre 1815, mais par un traité bilatéral, le Traité de Turin du 16 mars 1816, auquel les Puissances tierces n'ont pas été parties*. Par conséquent, l'hypothèse envisagée par les Observations françaises, celle du « désintéressement » qui, pour les Puissances tierces, signifierait *renonciation à un droit*, est inadmissible pour la zone sarde.

Au surplus, non seulement il est clair que le « désintéressement » constaté par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ne peut avoir une portée différente pour la zone sarde et pour celle de Gex, mais, en outre, l'hypothèse que les Observations françaises croient pouvoir admettre à ce sujet ne se justifie pas plus pour la zone de Gex que pour la zone sarde. La Cour a, en effet, déclaré que l'intention des Puissances signataires du Traité de Paris avait été « de créer en faveur de la Suisse un droit, dont elle pourrait se prévaloir, au recul

de la ligne douanière française de la frontière politique du Pays de Gex, c'est-à-dire à la zone franche de Gex¹ ».

Or, si la Suisse avait un droit, *il n'appartenait à nul autre qu'elle d'y renoncer*, quelle que fût d'ailleurs la nature conventionnelle ou territoriale de ce droit. Au surplus, la vérité historique et juridique est que le régime ainsi institué est un régime non pas conventionnel, mais *territorial* et de nature réelle. Il est vrai que ce régime a été créé par une convention ; mais ce que les actes internationaux cités par la Cour, ainsi que le second Traité de Paris, ont créé, c'est un droit territorial au profit de la Suisse, une servitude internationale qui, désormais, a appartenu à la Suisse seule de même que les portions de territoire qui, avec les zones, ont fait partie du « règlement territorial en faveur de la Suisse » dont l'ordonnance de la Cour a parlé avec raison². C'est donc à la Suisse seule qu'il appartenait juridiquement de disposer désormais du droit à la zone de Gex que les Puissances avaient entendu créer en sa faveur.

Par conséquent, ce qu'il faut entendre par le « désintéressement » des Puissances, déclaré par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, ce n'est pas, de leur part, la renonciation à un droit, ce n'est pas un acte juridique ; 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 et aux différents régimes politiques institués ou sanctionnés en 1815. Les grandes Puissances, on l'a déjà rappelé à la Cour, se sont alors érigées pour ainsi dire en arbitres de l'Europe³ ; elles ont considéré qu'il y avait danger à laisser les États particuliers, localement intéressés, modifier à leur gré ce qu'elles avaient conçu *dans un intérêt européen*.

C'est pourquoi, en 1831, les Puissances signataires des traités de 1815 ont pris en mains la question des Pays-Bas. De même, lorsque la question de Neuchâtel fut définitivement réglée, le Traité de Paris du 26 mai 1857 fut signé non seulement par la Suisse et la Prusse, mais aussi par l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne et la Russie⁴. Même la Convention franco-suisse du 2 décembre 1862 au sujet de la vallée des Dappes fut encore portée à la connaissance des autres États signataires de l'Acte de Vienne⁵. Et ce ne sont pas là les seuls exemples de cas où des Puissances, après avoir opéré, dans un traité général, un règlement territorial entre

¹ Ordonnance du 19 août 1929, p. 20.

² *Ibidem*, p. 19.

³ Plaidoiries de 1929, pp. 213 et 214.

⁴ *Recueil officiel des lois fédérales*, vol. 5, p. 503.

⁵ *Ibidem*, vol. 7, p. 539.

deux États, ont estimé que la frontière ainsi fixée ne pouvait pas être modifiée par le seul accord de ces deux États.

Juridiquement, on le répète, cette prétention n'est pas fondée, parce qu'il y a contradiction entre le fait d'attribuer à un État un droit (par exemple un droit territorial) et la prétention de lui interdire d'en disposer; mais *politiquement* l'interdiction peut, selon les circonstances, se comprendre par *l'intérêt* que les Puissances tierces peuvent avoir au maintien d'une frontière qui n'est pas la leur.

Telle était, en 1919, la situation en ce qui concerne les zones franches de 1815 et 1816. Les Puissances tierces n'avaient plus aucun intérêt au régime zonien auquel elles s'étaient politiquement intéressées en 1815; elles pouvaient s'en « désintéresser » sans hésitation. Mais comme elles avaient été parties aux stipulations qui l'avaient autrefois créé ou prévu en faveur de la Suisse, la France a tenu à faire constater ce désintéressement à toutes fins utiles. Elle l'a obtenu; ainsi que la Cour l'a très justement indiqué, les Puissances tierces ont ainsi « donné leur acquiescement à un accord ... futur entre la Suisse et la France¹ », de même qu'à l'article 435, alinéa premier, elles ont acquiescé à un accord déjà intervenu entre ces deux pays.

Mais ce « désintéressement » laisse intacts les droits de la Suisse. En *droit*, les Puissances tierces n'auraient pas pu empêcher la Suisse et la France de conclure un accord entre elles; par l'article 435, alinéa 2, elles ont déclaré de plus, à la demande de la France, qu'elles n'estimaient plus avoir aucun *intérêt* à s'y opposer.

Ce sont donc des questions entièrement différentes que celle de savoir si les Puissances avaient, en 1919, des raisons de se « désintéresser » des zones — neutre et franches — instituées en 1815 et en 1816, et, d'autre part, la question de savoir si, à la même époque, la Suisse avait ou n'avait pas de raisons de renoncer à ses *droits*; ce qui est une raison suffisante pour celles-là ne l'est point pour celle-ci.

3) La Cour se rendra compte du caractère nettement tendancieux du résumé que les Observations françaises, pages 478 et 479, donnent des événements qui se sont produits de 1815 à 1923.

On se borne à relever ici qu'en particulier, les Observations françaises passent totalement sous silence les divers arrangements sardo-suisses et franco-suisses conclus après 1849 au profit des zones franches, arrangements qui ont si bien satisfait les régions intéressées que, non seulement le Gouvernement français a créé la grande zone en 1860 pour répondre aux vœux des populations du Chablais et du Faucigny, mais

¹ Ordonnance du 19 août 1929, p. 17, al. 3.

en outre que, beaucoup plus tard — et jusqu'après la guerre de 1914 à 1918 — les populations zoniennes ont, à plusieurs reprises, affirmé leur attachement au régime des zones franches.

* * *

On a déjà fait observer par ailleurs que l'article 435, alinéa 2, n'emploie pas l'expression de « régime *nouveau* » qui revient constamment dans les Observations françaises. Ce que la Cour doit déterminer, ce n'est pas un régime *nouveau* dans le sens où l'entendent les Observations françaises — c'est-à-dire un régime comportant l'installation du cordon douanier français à la frontière politique des zones franches — mais un régime conforme au droit reconnu par la Cour dans son ordonnance de 1929.

La question de droit est réglée, ainsi qu'il a été dit plus haut. C'est donc sur cette base qu'on doit tableter et c'est en ce sens que, comme le disent les Observations françaises, page 477, la Cour sera loin de se trouver « en présence d'une table rase » lorsqu'elle résoudra le problème qui lui est posé par la seconde partie du premier alinéa de l'article 2 du compromis. Là-dessus, on se réfère aux considérations présentées plus haut au sujet de la mission de la Cour.

En tous cas, la Cour ne saurait, comme le lui suggère le Gouvernement français, admettre *de plano* et sans autre justification juridique que le régime à instituer sera déterminé sans que l'on ait à tenir compte d'aucun droit existant, comme s'il s'agissait de deux États qui n'ont jamais connu des zones franches et qui seraient appelés à convenir d'un régime frontalier quelconque, selon leur seule convenance.

La Cour doit « tenir compte des circonstances actuelles », c'est parfaitement vrai; mais le compromis lui prescrit expressément d'en tenir compte seulement dans la mesure où *l'exécution de l'article 435 le comporte*. Or, on a déjà montré que l'article 435, alinéa 2, tel qu'il a été interprété par la Cour, ne peut pas comporter la suppression éventuelle des zones franches sans l'assentiment de la Suisse, assentiment que la Suisse est libre de donner ou de refuser.

* * *

Aux « principes directeurs » proposés par les Observations françaises, le Gouvernement suisse oppose donc les principes suivants :

1) Comme tout arrêt judiciaire et conformément aux articles 38 et 56 du Statut de la Cour, l'arrêt à rendre par la Cour en vertu de l'article 2 du compromis devra être motivé ;

il devra être fondé sur des principes juridiques avoués et nettement formulés — et non sur de vagues considérations d'opportunité; l'opportunité n'est à considérer que dans les limites précises du droit.

2) 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 et ceux-là seulement.

3) Si, contrairement à ce que le Gouvernement suisse considère comme étant le sens très clair du compromis, la Cour entendait prendre en considération le changement des circonstances entre 1815 et 1919, *pris en lui-même*, elle ne pourrait certainement le faire qu'en se prononçant sur la pertinence juridique de ce changement, en vertu de principes nettement formulés. C'est au Gouvernement français, tout d'abord, qu'il incomberait d'établir cette pertinence juridique et d'énoncer ces principes. Jusqu'ici, il ne l'a pas fait. On se réserve de répondre à ce qu'il pourra faire valoir ultérieurement à cet égard.

* * *

C'est donc à titre purement subsidiaire et sans que cela comporte aucune adhésion du Gouvernement suisse à la thèse énoncée dans les pages 477 à 479 des Observations françaises quant aux « éléments directeurs » dont la Cour devrait s'inspirer que, suivant l'ordre adopté par les Observations françaises, on va examiner le contenu des pages 480 et suivantes desdites Observations et y répondre.

PREMIÈRE PARTIE

L'INSTITUTION DU RÉGIME DES ZONES FRANCHES
ET SON FONCTIONNEMENT DE 1815 A 1849

CHAPITRE PREMIER

L'INSTITUTION DU RÉGIME DES ZONES FRANCHES

Les Observations françaises déclarent que, sans reprendre l'exposé présenté antérieurement, du côté français, sur l'institution des zones franches, « il convient de rappeler les considérations les plus importantes qui ont été invoquées en 1815 en faveur de l'institution des zones franches ou qui l'ont été postérieurement comme les ayant justifiées alors et devant en légitimer le maintien ou la restauration ».

Observations
françaises,
pp. 480-491.

Il importe de rechercher si les considérations dont les Observations françaises croient pouvoir faire ici état sont vraiment « les plus importantes » de celles qui ont été invoquées en 1815, et si elles justifient les conclusions auxquelles les Observations françaises aboutissent. A ces fins, on commencera par examiner ces conclusions elles-mêmes et les considérations sur lesquelles elles reposent.

* * *

I. — Au dire des Observations françaises, page 481, la justification de l'institution des zones franches par le Gouvernement fédéral « implique contradiction ». Cette institution, disent les Observations françaises, « n'a pas pu être alors [en 1815] tout à la fois le maintien d'un régime traditionnel et la compensation de torts imputables à la France ». Le Conseil fédéral se contredirait donc lorsqu'il représente « l'institution des zones franches ... en 1815, non comme une innovation, mais comme une restauration » et en même temps « comme ayant été une compensation de torts antérieurement causés par la France ».

En réalité, il n'y a pourtant aucune contradiction dans l'exposé des éléments historiques du litige déjà présenté par le Gouvernement fédéral. L'institution des zones franches résulte des traités qui ont restauré l'Europe bouleversée par le régime napoléonien. Lors de la négociation de ces traités, la Confédération suisse et la République de Genève ont été en mesure de

présenter des titres légitimes à des réparations pour les dommages qui lui avaient été causés par la France, lors de l'occupation de Genève en 1798, par la guerre qui, la même année et les années suivantes, mit fin à l'indépendance de la Confédération et par un régime d'oppression imposé par la force autant à Genève qu'à la Suisse.

Ces titres à des réparations légitimes, les représentants de la Suisse et de Genève les ont fait servir à l'acquisition par leur pays de garanties d'ordre politique, économique et territorial destinées à assurer l'indépendance de la Confédération restaurée, destinées également à permettre l'entrée de Genève dans la Confédération et à lui constituer un territoire susceptible de lui assurer dorénavant une existence normale et paisible. C'est ce qu'exprime d'emblée le premier mémoire présenté à Bâle aux souverains coalisés par les députés de Genève le 12 janvier 1814 et dont l'auteur fut Pictet-de Rochemont¹. C'est ce qui explique également la participation de la Suisse à l'alliance dirigée contre Napoléon dans le seul but de sauvegarder les libertés suisses laborieusement reconquises.

Les stipulations des traités de 1815 relatifs aux zones franches procèdent donc en premier lieu des expériences faites dans le passé par la République de Genève ; c'est à ce titre-là que ses représentants ont cherché à restaurer, sous une forme nouvelle à certains égards, les garanties particulières qui avaient autrefois assuré la sécurité de la République et notamment à écarter d'elle les dangers dont elle avait été menacée par les douanes étrangères, en dernier lieu en 1798². En ce qui concerne la Suisse, le but des traités de 1815, dans leur ensemble, a donc été d'assurer notamment à Genève son indépendance de canton suisse, son statut territorial, son existence politique et économique normale.

Que ces traités aient à la fois cherché à réparer les torts causés par la France à la Suisse et à Genève et à puiser dans les expériences de l'histoire les éléments d'une garantie sûre de l'indépendance nationale restaurée, c'est ce qui se déduit aisément et sans aucune contradiction de la logique des faits et de l'examen objectif de la situation politique³.

* * *

II. — La seconde considération que présentent les Observations françaises a trait aux origines historiques de la zone

¹ *Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont*, t. I, pp. 3-7.

² *Publications de la Cour*, pp. 768-770.

³ Voir Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, pp. 745-770 ; Contre-Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, pp. 1488-1502 ; Réplique suisse, pp. 2088-2111.

de Gex. « Dans l'esprit du Gouvernement fédéral », écrivent-elles (p. 482), « les zones franches procéderaient de franchises anciennes ayant existé entre Genève et les territoires savoyards avoisinants avant l'annexion du pays de Gex à la France, franchises qu'auraient maintenues les lettres de Poitiers ; elles procéderaient également du régime de l'abonnement dont Pictet-de Rochemont a tiré argument en 1815. » Les Observations françaises prétendent que « l'inexactitude de cette interprétation de l'histoire a déjà été démontrée par le Gouvernement français » et complètent cette « démonstration » par une étude historique produite en annexe (pp. 724 et suivantes).

Le Gouvernement fédéral a résumé les conclusions qu'il pensait pouvoir déduire de l'étude historique à laquelle il s'était livré et les a présentées tout d'abord dans son Mémoire¹ ; il est revenu sur cette question dans son Contre-Mémoire².

En ce qui concerne la zone de Gex, l'étude historique produite par les Observations françaises n'infirme en rien les constatations faites antérieurement par le Gouvernement suisse et notamment celles qui ont été présentées dans la Réplique suisse (pp. 2081-2085). « Sur la base des lettres patentes de Poitiers », est-il dit dans la Réplique suisse, « et malgré la tendance des Fermes générales à introduire des restrictions progressives, le Pays de Gex reste bien pour Genève jusqu'en 1747 une zone franche. » La preuve de cette ouverture du Pays de Gex aux importations franches de Genève résulte clairement du fait qu'il n'existait pas, antérieurement à 1746-1747, à la frontière genevoise, de bureaux des Fermes françaises ; ces bureaux se trouvaient dans des localités excentriques du Pays de Gex, sur les routes qui conduisaient hors du bailliage, soit à Collonges, Gex et Versoix³.

L'étude historique jointe aux Observations françaises croit pouvoir déduire d'un arrêt du 18 juillet 1624 que, sans contestation possible, « les seules marchandises qui jouissent de l'exemption du droit de sortie sont celles du crû du bailliage de Gex ». Cet arrêt, il importe de bien le marquer, a été rendu sur « requête présentée par le député de la République de Genève ». « Les marchandises qui viendront de Genève en France », ordonne cet arrêt, « acquitteront le droit de douane à Lyon et moiennant ce, demeureront deschargées d'autres droicts d'entrée, traites foraines et droicts forains, et celles qui entreront en France et passeront par autres bureaux que celui de Lyon sans avoir acquitté le dict droit de douane paieront le droit d'entrée et forain en autres bureaux et lieux par lesquels elles entreront en France, comme

¹ *Publications de la Cour*, pp. 890-892.

² *Ibidem*, pp. 1489 et 1490.

³ Réplique suisse, p. 2082.

aussi les marchandises qui sortiront de France pour aller à Genève paieront le dict droict de douanne à la sortie de Lyon et celles qui passeront par autres lieux et n'auront acquitté le dict droict de douanne en la dicte ville acquitteront en autres bureaux establis par le dict fermier le dict droict d'imposition forain et sortie, for et excepté les marchandises du creu du bailliage de Gex, lesquelles en demeureront deschargées et pour le regard des marchandises sujettes au droict de traite domaniale acquitteront le dict droict de traite domaniale aux bureaux establis pour la perception du dict droict par le dict fermier, for et excepté celles du creu du dict bailliage de Gex, lesquelles en demeureront deschargées¹. »

Aux termes de cet arrêt, la perception des droits se fait donc à Lyon; si les marchandises entrant en France passent par d'autres bureaux que celui de Lyon, elles paient auxdits bureaux, mais l'exonération des marchandises du crû du Pays de Gex indique bien que ces bureaux ne sont prévus qu'à la sortie du Pays de Gex du côté de la France. Si l'arrêt avait prévu l'existence de bureaux à la frontière du Pays de Gex du côté de Genève, cette mention de marchandises du crû de Gex aurait été inutile et serait incompréhensible. A part les bureaux de Collonges, de Gex et de Versoix, il n'y a pas alors et jusqu'en 1747 de bureaux à la frontière entre le Pays de Gex et Genève; c'est ce que confirme expressément l'intendant de Bourgogne, Barberie de Saint-Contest, lorsque, en mai 1747, il décrit le régime que l'installation de nouveaux bureaux au Grand-Saconnex et à Meyrin venait de transformer. Dans l'entretien qu'il eut avec le conseiller genevois Pierre Mussard, « Monsieur Hat de Saint-Contest avoit ajouté qu'il avoit donné à Monsieur Hat, les éclaircissements qui étoient à sa connoissance, sçavoir qu'il y avoit un arrêt formel de 1624 en faveur de notre exemption de tout droict tant pour ce qui vient du pais de Gex à Genève que pour ce qui va de Genève au pais de Gex, que pour ce qui venoit de plus loin, les droicts se paioient à Collonges...² ».

Les syndics généraux des trois ordres du Pays de Gex s'expriment de la même façon dans le mémoire qu'ils adressent au contrôleur général le 23 mars 1775: « Pendant plus de cent quarante ans il n'y a eu à l'entrée et à la sortie du pays que trois bureaux de Fermes: Collonges, Gex et Versoix. Il y en a huit maintenant: les trois anciens et cinq nouveaux établis successivement depuis 1746 à Saconnex, Meyrin, Mijoux, Lélex et Divonne...³ »

Ainsi que le Mémoire suisse l'a déjà indiqué (*Publications de la Cour*, p. 759), un arrêt du Parlement de Dijon en date

¹ Archives d'État de Genève, PH 2502.

² Voir Réplique suisse, p. 2082, note 1.

³ Réplique suisse, annexe 2, p. 2387.

du 4 juillet 1675 exonéra un importateur genevois de toute imposition à l'entrée de son bétail de Genève sur le territoire de Gex¹. Divers mémoires qui datent des années 1751 à 1755, soit postérieurement à l'établissement des bureaux de Saconnex et de Meyrin, confirment également la franchise générale des importations de Genève dans le Pays de Gex. L'un de ces mémoires, sans doute d'origine genevoise, s'exprime comme suit : « Il n'y a eu au pays de Gex depuis 1602 jusqu'en 1746 d'autres bureaux que ceux de Collonges, de Gex et de Versoix, tous trois placés sur les frontières du Pays de Gex et dans les extrémités du bailliage les plus éloignées de la ville de Genève, donc il étoit bien supposé que, puisqu'on avoit pas établi d'autres bureaux, on ne devoit payer aucun droict ny pour l'entrée au pais de Gex ny à la sortie comme effectivement on n'en a payé aucun depuis 1602, ce dont Messieurs les fermiers généraux conviennent eux-mêmes². »

Quoi qu'on puisse penser du bien-fondé des considérations présentées sur d'autres points par l'étude historique annexée aux Observations françaises, cette étude historique, pas plus que les Observations elles-mêmes, ne fournissent la preuve qu'avant 1747 les importations genevoises dans le Pays de Gex fussent frappées de droits d'entrée. Les documents cités ci-dessus prouvent exactement le contraire. S'il étoit encore nécessaire d'insister sur le fait que l'absence de tout bureau de douane et de fermes entraîne *ipso facto* l'absence de perceptions, soit la franchise au passage de la frontière, on pourrait citer notamment le procès-verbal des conférences de 1756 entre commissaires français et commissaires de Genève, dans lequel les commissaires français, bien que prétendant que le privilège des Genevois résultait d'une tolérance « fondée sur l'inattention des commis des fermes et l'éloignement des bureaux », reconnaissent toutefois « qu'il est vrai encore que jusqu'à l'établissement des bureaux des Fermes dont Messieurs de Genève se plaignent, ils ont joui de cette exemption, sans faire exactement des déclarations », soit de l'exemption de la pancarte résultant des lettres de Poitiers du 25 mai 1602, article 6.

Pas de bureaux de douane à la frontière entre Genève et le Pays de Gex, donc pas d'impositions douanières, telle est la véritable situation de 1602 à 1747.

* * *

III. — Les conséquences pratiques des lettres de Poitiers de 1602 et de l'arrêt du Conseil du roi de 1624, au moins jusqu'en 1747, sont pour Genève les mêmes que celles qui

¹ Archives d'État de Genève, PH 3563.

² Archives d'État de Genève, PH 4773.

découlent des lettres patentes de 1776, soit de l'Abonnement concédé au Pays de Gex. Les Observations françaises (p. 484) prétendent que « l'Abonnement a donc été tout différent de l'institution de la zone franche en 1815 », et que dans « les motifs qui l'ont fait établir en 1776, il n'y a rien qui ait pu justifier la création de celle-ci par le Traité de Paris, rien qui justifierait son maintien aujourd'hui ».

Là encore, les affirmations des Observations françaises, de même que les considérations présentées dans son étude historique (pp. 774-780), sont à côté de la question. Pratiquement, quelles conséquences l'Abonnement du Pays de Gex en 1776 et sa désunion des Fermes générales ont-ils eu pour Genève ? *L'ouverture de la frontière aux importations genevoises en franchise*. Ceci est incontestable. L'Abonnement, en tant qu'institution intérieure française, diffère sans doute de l'institution de la zone franche de 1815 à laquelle la Suisse a un droit. Mais, invoqué par Pictet-de Rochemont dans une négociation directe entre lui et le duc de Richelieu — négociation dont l'existence n'est pas contestée par les Observations françaises —, il a servi à justifier le recul de la douane française à l'est du Jura par le Traité de Paris de 1815 ; cette justification a eu l'appui d'un représentant du Pays de Gex lui-même, le baron Girod de l'Ain.

L'étude historique française conteste la valeur du mémoire daté de 1758 utilisé par Pictet-de Rochemont et dont le propriétaire était précisément le baron Girod de l'Ain ; telle n'a pas été l'opinion du Gouvernement français en 1815, puisque, sur la base de ce précédent, il consentit à créer à nouveau, sur le même territoire, une zone franche en faveur de Genève, en reculant son cordon douanier à l'est du Jura.

* * *

IV. — Les Observations françaises s'efforcent d'établir que les privilèges accordés à Genève par les lettres de Poitiers n'ont pas eu « une origine conventionnelle et compensatoire de nature à créer à Genève un titre à l'institution de la zone franche en 1815 puis à son maintien à l'heure actuelle » (p. 484).

Il n'en a pas moins été établi par la République suisse (p. 2072) que « les lettres patentes de Poitiers sont en relation étroite avec les conditions d'acquisition du Pays de Gex par la France... ». En vertu du Traité de Lyon du 7 janvier 1601, Genève a effectivement perdu « le Pays de Gex qu'elle occupait depuis onze ans au nom du roi de France ». La République du Gouvernement suisse (p. 2070) n'a rien dit d'autre. Lorsque, le 20 juillet 1601, Henri IV déclare aux Genevois que le Pays de Gex ne peut leur être cédé, il ajoute pour les rassurer : « Le dit bailliage ne vous apportera pas moins de commodités

estant entre nos mains que s'il seroit ès vostres¹. » Les négociations engagées immédiatement après l'acquisition du Pays de Gex par la France par les députés de Genève indiquent bien que ces déclarations et les assurances précédentes du roi ont conduit le Gouvernement royal à accorder une « compensation » aux Genevois par les lettres patentes de Poitiers.

Les précisions qu'apporte sur ce point l'étude historique jointe aux Observations françaises ne contredisent en rien ce qui a été affirmé par le Mémoire et la Réplique suisses. Au demeurant, les avocats de la Suisse à La Haye ne se sont point avisés, comme le prétend ladite étude historique française (p. 725), d'aller chercher dans les événements de la guerre de Savoie de 1589 à 1601 « quelques-uns des titres de Genève au maintien du régime des zones franches ». Ils se sont contentés de rétablir sur quelques points de cette histoire la vérité altérée par M. Victor Bérard².

L'étude historique jointe aux Observations françaises, en apportant sur divers points des précisions, les unes utiles, les autres sur lesquelles des réserves doivent être faites, n'a point infirmé les exposés historiques du Mémoire et de la Réplique suisses. Au contraire, on ne peut nier :

1° que les assurances de Sancy n'aient contribué grandement à engager les Genevois à entrer en guerre en avril 1589;

2° que le Traité du 17 avril 1589 ait promis à Genève des avantages territoriaux qu'en définitive elle n'a point obtenus;

3° que pour priver Genève de l'exécution de ce Traité et pour répudier ses engagements, le roi de France ne pouvait invoquer une trêve intervenue entre Genève et la Savoie en 1594, alors que lui-même en avait conclu une avant cette date, le 31 juillet 1593, et qu'il avait précédemment retiré ses troupes du théâtre des opérations;

4° que les accords conclus à Nyon le 1^{er} octobre 1589, entre les délégués de Berne et ceux du duc de Savoie, n'ont point été ratifiés par les communes bernoises et qu'au surplus le roi de France n'a pu ni voulu les invoquer comme une violation des engagements pris par Genève envers lui, pour se dispenser de remplir à l'égard de la République les engagements qu'il avait pris de lui-même;

5° que la guerre soutenue par Genève seule et au prix de sacrifices importants, en hommes et en argent, a abouti à la conquête, éphémère il est vrai, de diverses parties du Pays de Gex, en 1589 et 1590, puis à son occupation pour onze années, par les troupes genevoises, au nom du roi de France, en 1591.

¹ Réplique suisse, p. 2071.

² Voir notamment Réplique suisse, p. 2066, note 6.

* * *

V. — Revenant sur la question de la dette du roi Henri IV, les Observations françaises (p. 486) croient devoir rappeler à la Cour, « à qui il appartient de statuer sur le régime nouveau », qu'elle « ne peut perdre de vue à la suite de quelles affirmations contraires à la vérité les Puissances ont contraint la France à prendre un engagement unilatéral et onéreux ».

L'étude historique annexée aux Observations françaises (pp. 745-752) ne semble pas avoir tenu compte de l'exposé présenté sur le même sujet, celui de la dette interalliée de 1594, par le professeur Francis De Crue¹. Elle va donc un peu vite en besogne en concluant, ainsi qu'elle le fait, que « l'on est fondé à dire que la version des conquêtes de Gex et de la dette impayée de Henri IV, sur laquelle le représentant de Genève appuya la revendication du bailliage, est une singulière déformation de la réalité » et qu'on « ne saurait fonder sur des allégations de cet ordre une prétention au maintien de la zone franche » (p. 758).

Il est, historiquement parlant, un peu osé d'affirmer qu'une phrase du mémoire remis le 25 mai 1814 par Pictet-de Rochemont aux ministres des quatre Puissances alliées aurait « contraint la France à prendre un engagement unilatéral et onéreux » et même que cette phrase soit « une singulière déformation de la réalité », alors que cette phrase est rédigée dans les termes suivants² :

« Si l'extrême faiblesse de la République de Genève ne lui interdisait de faire valoir d'incontestables droits sur ce territoire, on ne pourrait élever un doute sur leur validité. Henri IV lui-même les avait reconnus en indemnité des sommes à lui avancées par la République, et des services que les Genevois avaient rendus à sa cause. Si de justes réclamations n'ont pas eu leur effet, si la possession permanente d'un pays que nous avons conquis et qui a été onze ans dans nos mains ne nous a pas été assurée au traité de Lyon, si les deux millions de francs que nous avons prêtés à Henri IV demeurent encore dus, c'est qu'il arrive trop souvent que, dans les combinaisons de la politique, les faibles sont sacrifiés. Mais ici, l'intérêt de Genève, quelque grand qu'il soit, n'est que subordonné. Le grand intérêt de la chose est la neutralité de la Suisse, et, par conséquent, la tranquillité future de l'Europe. »

Il est vrai que la dette contractée par Henri IV vis-à-vis de Genève n'était plus « due » à la République de Genève en 1815 ; en cela, Pictet-de Rochemont a commis une erreur. Mais

¹ Réplique suisse, annexe 1, pp. 2379-2386.

² *Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont*, t. I, p. 86.

il était fondé, ainsi que l'a constaté la Réplique suisse (p. 2076), à invoquer « comme argument sinon juridique du moins moral à l'appui de sa demande d'extension territoriale, les sacrifices financiers que Genève s'était imposés au XVI^{me} siècle et plus tard, sacrifices qui n'avaient pas été étrangers à l'acquisition du Pays de Gex par la France ». En outre, cette dette qui n'était plus « due » par la France depuis 1749 *demeurait impayée* — fait que l'étude historique du Gouvernement français n'infirme pas. Enfin, le mémoire présenté par Pictet-de Rochemont le 25 mai 1814 n'a pu avoir de conséquences pour l'institution de la zone de Gex en 1815; c'est ce qu'a déjà montré la Réplique suisse (p. 2076).

Au surplus, les Observations françaises se contredisent elles-mêmes sur ce point lorsqu'elles s'efforcent ailleurs d'établir que « les traités de 1814-1815, jusques et y compris l'acte final du Congrès de Vienne, n'établissent pas les zones franches... », que « c'est seulement *après Waterloo*, en novembre 1815, que furent créées les zones franches » et que « ce fut bien une création »¹.

* * *

VI. — « Ni en fait ni en droit une justification de l'institution de la zone franche ne peut être cherchée », affirment les Observations françaises (p. 487), dans la perte des dîmes possédées par Genève dans le Pays de Gex, perte rappelée par Pictet-de Rochemont dans une conversation avec le duc de Richelieu, le 8 octobre 1815². L'étude historique annexée aux Observations (pp. 761 et 762) oublie de dire que l'article 7 du Traité conclu entre le roi de France et la République de Genève, le 15 août 1749, maintenait la République de Genève dans la possession des fiefs et autres revenus à titre de dîmes dans le Pays de Gex. La liquidation de ces dîmes par le décret du 4 août 1789 était donc contraire au Traité du 15 août 1749 et comporta pour Genève un dommage. S'il ne fut pas d'une manière générale réclamé de réparations en 1814-1815 pour la suppression de tels droits et si, en 1816, le Gouvernement genevois renonça à formuler de ce chef une nouvelle revendication, le rappel de ce dommage dans l'énumération faite par Pictet-de Rochemont à Richelieu de divers titres à des revendications genevoises n'en était pas moins justifié.

* * *

Contrairement à ce que les Observations françaises soutiennent à la page 486, Pictet-de Rochemont n'a pas envisagé l'idée

¹ Observations françaises, pp. 489-490.

² *Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont*, t. II, p. 130.

d'une « compensation » pour la soi-disant perte de Mulhouse seulement au regard de la cession de Versoix, mais aussi pour la création d'une zone douanière entre Genève et Bâle¹.

Les Observations françaises estiment par ailleurs qu'une prétention à pareille compensation n'était pas fondée. La lecture de l'étude historique annexée aux Observations françaises (pp. 780-786) ne justifie pourtant pas cette affirmation. En effet, quelles qu'aient été les circonstances de la perte de Mulhouse, pour la Suisse, en 1798 et de son acquisition par la France, on ne peut pas ne pas reconnaître qu'en 1790, en tout cas, Mulhouse faisait partie du Corps helvétique en qualité d'alliée et, dès lors, ne rentrait pas dans les frontières françaises. Dès le moment que, dans les négociations du Traité de Paris de 1815, on cherchait à prendre pour base les limites de la France *en 1790*, on était logiquement conduit à en éliminer Mulhouse. En ne tenant pas compte de ce fait, on consacrait en faveur de la France une annexion qui s'est faite au préjudice de la Confédération suisse. Il ne faut en effet pas perdre de vue qu'à ce moment, la Déclaration des Puissances du 20 mars 1815 et l'œuvre même du Traité de Vienne pouvaient être révisées. Puisqu'on renonçait à le faire à l'occasion de Mulhouse, on concédait à la France un avantage que Pictet-de Rochemont avait de bonnes raisons de faire valoir en faveur de sa propre cause.

Il n'est donc pas absolument exact de dire avec les Observations françaises (p. 489) que « la convenance ... a été autrement interprétée en août-novembre 1815 qu'elle n'avait été auparavant », en ce sens que « la Suisse a été plus exigeante » et que « les Puissances l'ont plus facilement écoutée après Waterloo qu'avant ». Tel ne fut pas le cas lorsqu'il s'agit de Mulhouse.

* * *

VIII. — En ce qui concerne l'origine de la zone sarde, les Observations françaises (pp. 488 et 489 et 786-789) considèrent qu'il s'est agi là essentiellement « du ravitaillement de Genève dont on supposait que la condition nécessaire était le recul des douanes ». Cette explication de l'origine de la zone sarde est incomplète. La Cour voudra bien ne pas perdre de vue ce qui a été dit à ce sujet dans le Mémoire suisse².

¹ Voir le projet du 10 octobre 1815, *Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont*, t. II, pp. 137 et 138.

² *Publications de la Cour*, pp. 779-782; voir aussi Contre-Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, pp. 1496-1505; Réplique suisse, pp. 2116-2118.

* * *

Partant ainsi de considérations très discutables, les Observations françaises en arrivent, en ce qui concerne l'institution des zones franches en 1815 et 1816, à des conclusions au sujet desquelles il importe de faire également de sérieuses réserves. Ces conclusions sont notamment que :

« On sera fidèle aux enseignements de l'histoire et à l'exemple de 1815 en recherchant aujourd'hui quel est le « régime nouveau » convenant à l'état de choses actuel » et que « ce sont les circonstances actuelles qui doivent, à cet égard, être déterminantes plutôt que la solution adoptée en 1815 à la suite de la victoire écrasante remportée sur la France par les Alliés auxquels la Suisse s'était jointe, ce que, dans les négociations de Paris, elle ne manquait pas de rappeler¹. »

On a montré plus haut que la thèse française qui est reprise ici au sujet de la mission de la Cour est erronée².

Au point de vue historique, d'autre part, il est indispensable de refaire d'une façon plus objective que ne l'ont fait les Observations françaises l'étude de l'institution, en 1815 et 1816, de zones franches destinées à parfaire ce que le territoire genevois, tel qu'il fut alors délimité, avait d'imparfait.

A cet égard, il est utile de rappeler ce qui suit, pour compléter les indications déjà fournies antérieurement par le Gouvernement suisse.

* * *

L'ordonnance rendue par la Cour le 19 août 1929 a admis dans ses considérants « que ladite zone [celle de Gex] fait partie d'un *règlement territorial en faveur de la Suisse*, règlement qui, envisagé dans la « Déclaration des Puissances rassemblées au Congrès de Vienne au sujet de la Suisse », du 20 mars 1815, a trouvé une nouvelle expression dans le Protocole signé le 3 novembre 1815 à Paris... et a reçu sa forme définitive dans l'article premier du Traité de paix signé à Paris le 20 novembre 1815³ ».

La Cour a également confirmé dans un autre considérant que « l'ensemble de ces actes » (le Protocole de Paris du 3 novembre

¹ Observations françaises, pp. 490 et 491.

² Voir *supra* pp. 1720 et suiv. Il est, au surplus, inexact de dire (Observations françaises, p. 491) que « le compromis... vise l'établissement d'un régime nouveau qui doit être déterminé en tenant compte des circonstances actuelles ». Cela est inexact, notamment, en ce qui concerne la question de savoir si le régime à établir par la Cour doit comporter le maintien des zones franches. Cette question est *déjà tranchée* — et par l'affirmative; voir *supra* la partie de la présente Réponse qui a trait à la mission de la Cour.

³ Ordonnance du 19 août 1929, p. 19.

1815, la Déclaration de Vienne du 20 mars 1815, la Déclaration de Paris du 20 novembre 1815), « ainsi que les circonstances dans lesquelles ils ont été faits établissent, de l'avis de la Cour, que l'intention qu'avaient les Puissances, en même temps qu'elles « arrondissaient » le territoire genevois et assuraient l'accès direct du canton de Genève au reste de la Suisse, était de créer en faveur de la Suisse un droit, dont elle pourrait se prévaloir, au recul de la ligne douanière française de la frontière politique du Pays de Gex, c'est-à-dire à la zone franche de Gex¹ ».

Avec raison, ces deux considérants lient l'institution de la zone franche de Gex — et par conséquent aussi celle de la zone sarde ou de Saint-Julien — au *statut territorial* établi pour le canton de Genève par les traités de 1815-1816; ces deux zones font partie d'un arrangement territorial en faveur de la Suisse.

Ces constatations faites par la Cour répondent exactement aux faits historiques qui, seuls, permettent de comprendre la véritable nature de l'institution des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex.

En effet, quelle a été, en 1815 et 1816, l'intention des Puissances signataires des stipulations qui ont institué les zones franches? Créer en faveur de la Suisse un droit, dont elle pourrait se prévaloir, au recul des douanes étrangères qui, sans cela, eussent étroitement encerclé Genève, « en même temps qu'elles « arrondissaient » le territoire genevois et assuraient l'accès direct du canton de Genève au reste de la Suisse ».

* * *

A. — ZONE DE GEX.

Les instructions données par le Conseil d'État aux envoyés de Genève au Congrès de Vienne, Charles Pictet-de Rochemont et François d'Ivernois, le 17 septembre 1814, donnent comme une des raisons du désenclavement souhaité du territoire genevois, la nécessité d'éloigner les douanes françaises².

Le Conseil d'État de Genève estime à ce moment-là que la cession du territoire destiné au désenclavement du territoire genevois et à sa contiguïté avec la Suisse assurera *ipso facto* le recul des douanes françaises dans une mesure suffisante. Un des buts de cet agrandissement territorial est de délivrer Genève « d'un système d'oppression qui s'introduit au mépris

¹ Ordonnance du 19 août 1929, p. 20.

² Contre-Mémoire suisse, p. 1491.

des anciens traités, en nous entourant de douanes et en entravant de mille manières nos moyens de subsistance ». L'arrangement territorial qu'on envisage aura comme conséquence le désenclavement douanier de Genève.

Les négociations de Vienne n'ont procuré à Genève ni désenclavement, ni recul des douanes du côté de Gex ; seule la route de Versoix sera libre et les postes douaniers français placés de telle façon qu'ils ne gêneront pas les communications entre le canton de Vaud et Genève¹.

Mais, au cours des négociations, François d'Ivernois a été informé que la France elle-même avait envisagé une autre solution du problème territorial de Genève : celle qui consisterait à *substituer au désenclavement par la cession du Pays de Gex, le désenclavement douanier par le recul des douanes à deux lieues de la route de Versoix* — ce qui revient, à peu de choses près, au recul des douanes françaises au Jura².

Quoique cette proposition ait été finalement retirée, il n'en reste pas moins que l'idée de la zone franche de Gex apparaît à Vienne en relation étroite avec le statut territorial de Genève ; au lieu de doter Genève d'un territoire suffisant, on envisage comme possible de lui assurer une liberté de mouvements suffisante en reculant les douanes françaises de deux lieues à l'intérieur du Pays de Gex.

Éloigner les douanes étrangères de Genève, en obtenant pour la République devenue canton suisse un nouveau territoire, c'est encore la « convenance » que Pictet-de Rochemont justifie, notamment pour la frontière sarde, dans son mémoire du 16 juillet 1815³.

Les instructions données par la commission diplomatique de la Diète à l'envoyé de la Confédération suisse à Paris, le 16 août 1815, donnent à cette idée une force et une précision nouvelles : la Suisse, disent ces instructions, « doit éviter de paraître solliciter des faveurs aux dépens de la France ; et quant au fond des choses il lui convient de rester sur la ligne d'une extrême modération... » ; « notre neutralité, notre sûreté sont la mesure et le but de toutes nos démarches ».

Deux cas peuvent se présenter dans lesquels il conviendra d'appliquer ces principes à l'amélioration de la frontière occidentale de la Suisse. Le premier cas sera celui d'un démembrement, envisagé par les Puissances, des provinces qui avoisinent la Suisse. Dans ce cas, Pictet-de Rochemont demandera *la cession du Pays de Gex, de même qu'une meilleure délimitation au sud-ouest, du côté de la Savoie*.

¹ Article 5 de la Déclaration des Puissances du 20 mars 1815 ; Mémoire suisse, annexe 5.

² Contre-Mémoire suisse, pp. 1491-1494.

³ *Ibidem*, p. 1497.

Le second cas envisagé est celui du maintien des limites fixées à la France par le Traité de Paris ou de celles de 1792. Pictet-de Rochemont devra alors se borner à demander le territoire nécessaire pour établir la « contiguïté » entre le territoire genevois et celui du Pays de Vaud, et entre autres compléments indispensables « la neutralisation du reste du pays de Gex aux mêmes conditions que celle stipulée pour le Chablais et le Faucigny, avec la clause que la ligne des douanes françaises serait transportée au delà du Jura ».

« Si, au contraire, le territoire de la France était maintenu dans les limites fixées par le traité de Paris ou dans celles de 1792, alors une extension territoriale aussi considérable devenant plus difficile, Monsieur Pictet serait dans le cas de se borner aux points suivants :

« 1. Cession à l'État de Genève de Versoix ou de quelques communes françaises qui le séparent du canton de Vaud ; cette contiguïté du territoire doit être demandée avec toute l'instance et la persévérance possibles, comme une condition indispensable de la sûreté de Genève et de l'inviolabilité de son existence suisse. Les vœux de l'État de Genève à cet égard sont entièrement partagés par la Confédération. Quant à la langue de terre nécessaire pour opérer la contiguïté dont il s'agit, elle pourrait avoir plus ou moins de largeur. La commission estime que la ligne devrait partir de Chavannes-les-Bois, le long de la Versoix, et des hauteurs d'Ornex, de Moëns, de Prévessin, jusqu'à Bourdigny ; toutefois sur ce point le négociateur chercherait à obtenir le mieux possible.

« 2. La neutralisation du reste du pays de Gex aux mêmes conditions que celles stipulées pour le Chablais et le Faucigny, avec la clause que la ligne des douanes françaises serait transportée au delà du Jura.

« 3. La neutralisation d'une partie de la Savoie au sud-ouest de Genève, comme il est dit ci-dessus.

« 4. La réunion de la vallée des Rousses.

« 5. Les rectifications les plus indispensables sur la frontière de Neuchâtel, pour suppléer à l'insuffisance de celle accordée par le traité de Paris¹. »

Enfin, on prévoit une dernière hypothèse : celle où la France ne ferait aucune cession territoriale et où les Puissances se déclareraient dans l'impossibilité « d'en procurer en faveur de la Confédération ». Pictet-de Rochemont devrait alors « insister avec d'autant plus de force sur la destruction des forteresses, la neutralité du Pays de Gex, celle du territoire savoyard au sud-ouest de Genève et l'éloignement des douanes² ».

¹ *Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont*, t. II, p. 25.

² *Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont*, t. II, p. 29.

* * *

Le statut territorial du canton de Genève sera ainsi assuré : dans l'hypothèse la plus favorable, par un agrandissement qui comporterait la cession du Pays de Gex ;

dans l'hypothèse du système dit « réduit », par la cession du territoire nécessaire à la contiguïté, complété par la neutralisation du Pays de Gex et l'éloignement des douanes françaises ;

enfin, dans l'hypothèse où aucune cession territoriale ne serait opérée, par la neutralisation des provinces de la frontière *et l'éloignement des douanes*.

Dans l'ensemble, il s'agit donc toujours d'un règlement territorial, de la détermination du statut territorial nécessaire à l'existence normale du canton de Genève : frontières politiques résultant d'une cession de territoire, éventuellement complément de frontières politiques moins satisfaisantes par le recul des douanes étrangères.

C'est la seconde de ces hypothèses — le « système réduit » — qui se trouve réalisée par la négociation de Paris ; le procès-verbal de la Conférence du 2^e octobre 1815 arrête que « Versoix avec le territoire nécessaire pour mettre le canton de Genève en communication directe avec la Suisse, sera cédé à la Confédération helvétique, et la ligne des douanes sera placée de la manière la plus convenable au système d'administration des deux pays¹ ».

Pour obtenir l'application de ce recul des douanes françaises, Pictet-de Rochemont s'efforce de représenter au plénipotentiaire français, le duc de Richelieu, les grands avantages qu'implique pour la France elle-même, pour le bon voisinage, pour les échanges et le commerce, une semblable mesure appliquée à toute la frontière, de Bâle à Genève. Voici en quels termes il résume sa conférence du 8 octobre 1815 :

« J'ai fait valoir notre dévouement à Louis XVIII et celui de la Suisse. Ensuite, j'ai passé à l'histoire de l'abonnement du pays de Gex avant 1789, régime qui était encore regretté et demandé. J'ai expliqué l'avantage de ne pas laisser lieu aux incidents journaliers de la contrebande, et j'ai proposé d'étendre cette mesure à toute la frontière jusqu'à Bâle. J'ai observé que l'avantage était réciproque pour les communes frontières, que cela favoriserait les échanges et le commerce des denrées, de la liberté duquel je le connais très partisan. Il m'a objecté que tous les pays frontières pourraient demander la même chose.

¹ Mémoire suisse, pp. 776-777.

« — Eh bien ! ce serait un avantage pour tous et le Trésor n'y perdrait rien. D'ailleurs, sur aucune frontière vous ne tenez les passages comme là. En dehors du Jura et le long du Doubs vous auriez une excellente ligne, que vous n'avez pas plus près de la Suisse.

« Il en est convenu, mais il a observé que cela regardait le ministre des finances.

« J'ai beaucoup fait valoir l'avantage de conserver la bonne intelligence entre les peuples qui ont tous les rapports d'habitudes, de langage et de commerce. Il ne m'a pas plus fait d'objections, et je le crois gagné à cette idée pour le Conseil des Ministres, où elle sera débattue¹. »

Les mêmes idées sont exprimées dans son projet du 10 octobre adopté par les quatre Puissances alliées :

« Projet de cession d'une portion du pays de Gex à Genève et constitution d'une zone douanière entre Genève et Bâle. »

« Pour conserver la bonne harmonie entre les habitants des communes frontières de France et de Suisse, pour prévenir les incidents et les querelles auxquelles la contrebande et la proximité des postes de douanes donnent souvent lieu ; enfin, pour faciliter réciproquement la vente des produits agricoles et les relations d'échanges, il est convenu que les douanes françaises seront établies à l'occident du Jura, le long du Doubs et parallèlement à la frontière de l'ancien évêché de Bâle et du canton de ce nom, de manière à laisser une zone, de la largeur d'une lieue au moins, libre de tout poste et de tout service de douane, sur la frontière de France voisine de la Suisse². »

Pictet-de Rochemont voudrait même obtenir qu'une semblable mesure soit appliquée aux douanes sardes le long de la frontière méridionale de la Suisse³.

Développant pour le ministre anglais Castlereagh, le 17 octobre, les raisons de son projet, il parle du recul des douanes dans le Pays de Gex, des douanes piémontaises.

« 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 à écarter les douanes, comme dans mon projet de rédaction que Wessenberg avait adopté et présenté aux quatre ministres. Si Richelieu devait y faire des objections, 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

¹ *Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont*, t. II, p. 131.

² *Ibidem*, t. II, pp. 137 et 138.

³ *Ibidem*, t. II, p. 139.

la législation commerciale). Je représentais que c'était une source intarissable de querelles, d'incidents, de reproches, de soupçons et d'inimitiés, que cela empoisonnait une zone de la population dans les deux pays. Je rappelais le précédent du pays de Gex, pays heureux pendant la durée de cette franchise, amèrement regrettée, et dont le fisc lui-même ne se trouvait pas mal. Je fis observer que rien ne pouvait être plus heureux, pour la France elle-même, qu'un tel arrangement, qui donnerait à ses douanes une bonne ligne, une ligne gardable à peu de frais (le Doubs et le Jura), que ce principe du choix de la ligne de douanes la plus avantageuse aux deux nations se trouvait consacré par les « Bases », et qu'il ne pouvait être mieux observé que dans le mode d'application proposé; 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, et qui, loin de coûter à la France, lui serait avantageuse; que j'avais trouvé Richelieu bien disposé à cet égard, et en général liant et facile, ce qui pouvait tenir un peu à une prévention personnelle favorable, due à une relation déjà ancienne. Cela me parut faire effet. Il a approuvé et ne fit point d'objections¹. »

Le 24 octobre, il revient à la charge auprès de Capo d'Istria.

« J'ai chauffé aujourd'hui Capo d'Istria pour étendre cette affaire des douanes à la partie méridionale de la Suisse. Je l'ai bien électrisé sur les principes libéraux qui sollicitent cette mesure, sur les vexations continuelles d'un régime d'ignorance et d'oppression financière, sur ce que les quatre [souverains] devaient laisser quelques traces d'opérations vraiment libérales, dans le bon sens de ce mot gâté (je parlais là un langage par lequel son maître, et lui par conséquent, sont prenables), quelques traces, dis-je, d'opérations vraiment libérales, pour balancer l'impression générale de beaucoup d'autres qui ne le sont guère. En un mot, j'ai répété, avec plus de force et d'effet (j'en suis sûr), des raisonnements que je lui ai déjà faits souvent et que je me suis vanté à lui d'avoir fait mordre sur Castlereagh, ce qui est vrai. Wessenberg est bien endoctriné et bien gagné aussi. En vérité, je ne puis m'empêcher d'espérer que mon système sera adopté dans son entier, mais, pourtant, n'y comptons pas trop². »

Dès le 25 octobre, il propose aux ministres des quatre Puissances une rédaction *qui étend le recul des douanes à la frontière sarde du canton de Genève*.

« A force de répéter les mêmes choses tous les jours à Capo d'Istria et à Wessenberg, j'ai obtenu que les quatre

¹ *Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont*, t. II, p. 154.

² *Ibidem*, t. II, p. 173.

prononceraient le principe du désenclavement de Jussy et de l'éloignement des douanes. J'ai fait moi-même la rédaction. Les Voirons, Salève, Sion et Vuache sont en dedans de la ligne des douanes. Chêne-Thônex est nommé, afin qu'on ne prétende pas désenclaver par Meinier, ce qui serait illusoire. J'ai d'ailleurs fait valoir le danger de cette population de Chêne, semblable à celle de Carouge. J'ai demandé que l'affaire des douanes fût expédiée avant la fin de novembre, en représentant que, sans cela, l'exécution traînerait éternellement. J'ai fait valoir le grand intérêt du pays, indépendamment du nôtre. J'ai insisté sur la barbarie et l'ignorance des principes comme de l'exécution, que cela créerait un mécontentement excessif et une sorte d'état de guerre.

« N. B. Je demande que tous les curés soient nommés par vous et [les] évêques par la Suisse.

« Je n'ai pas de copie de cette rédaction parce que je la fis hier sur la table de Capo d'Istria. Il n'est pas question de réciprocité. Je n'irai pas lever ce lièvre. Il n'y a que la patience de l'amitié qui puisse écouter de tels détails au milieu du tracas et du dédale des grandes affaires dans lesquels Capo d'Istria est fourré, et avec la certitude de trouver toujours mille et un obstacles pour la moindre idée qui n'est pas fortuitement celle de tous¹. »

Le 28 octobre, il plaide avec insistance auprès du duc de Richelieu la cause de la franchise douanière du Pays de Gex.

« J'ai été au cercle de Richelieu. Dès qu'il m'a vu entrer, il est venu me prendre par dessous le bras, pour me mener dans un coin où il m'a fait asseoir. Il pourrait me faire, a-t-il dit, la guerre sur cette affaire des douanes qu'on lui présente à signer :

« Mais, je vous en ai parlé l'autre jour, Monsieur le Duc. Vous me parûtes sentir que cela n'avait pas d'inconvénients pour la France.

« — Je vous dis que ce n'était pas mon département, mais que j'y entrevoyais beaucoup de difficultés ; il faudrait en faire autant pour tous ; il n'y a pas de raison pour ne le pas faire avec tous les autres. Comme qu'on fasse et où qu'on se recule, la ligne des douanes sera quelque part, et là se renouvelleront tous les inconvénients dont vous parlez.

« Je l'ai nié. J'ai prétendu que tous les inconvénients de la contrebande, comme occasions de querelles, de récriminations, de soupçons et de haine, de nation à nation, seraient évités. J'ai fait valoir l'avantage de conserver la bonne intelligence, les raisons d'équité pour ne pas étrangler de douanes une

¹ *Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont*, t. II, pp. 175 et 176.

nation qui n'en a point (c'est une façon de parler), les raisons topographiques de préférer la ligne indiquée, qui fendra le service peu coûteux et effectif, l'expérience du pays de Gex pendant une trentaine d'années d'un régime regretté. J'en ai appelé à ses propres principes (que je connais) sur la liberté des communications pour en faire l'application au cas présent, par beaucoup de motifs d'une grande force, tandis qu'il n'y avait pas contre, un seul argument décisif, puisque l'abonnement et l'économie des douanes feraient retrouver le même revenu. Il me semble que je lui ai fait impression. Il a cessé de me faire des objections et m'a parlé d'autres choses. Je verrai, demain matin, s'il y a du nouveau, avant de fermer¹.»

Le 2 novembre, dans un dernier effort, il communique à Capo d'Istria un mémoire de 1758 sur le Pays de Gex et fait intervenir un Gessien, le baron Girod de l'Ain, auprès du ministre des Finances de France.

« Toujours des accrocS et des inquiétudes ! Il paraît que le ministre des finances a houspillé Richelieu sur le reculement des douanes et l'a accusé d'abandonner les intérêts des finances de la France. J'ai vu venir, en causant ce matin avec Capo d'Istria, que l'intérêt de la Confédération n'arrêterait pas deux minutes la signature tant désirée. Je lui ai dit que je possédais, sur cette question des douanes, un mémoire relatif au pays de Gex en particulier et qui n'était pas suspect par sa date (1758), lequel mémoire démontrait qu'il y avait avantage pour le trésor, pour les habitants, pour les voisins, et par conséquent pour la bonne harmonie, dans ce reculement des douanes. Alors nous sommes convenus que je lui enverrais de suite ce mémoire, avec une lettre ostensible pour le ministre des finances, qu'il ira chercher ce matin *ad hoc*. Je suis revenu chez moi, j'ai fait cette lettre raisonnée ostensible, et dans laquelle j'ai insisté sur la convenance d'appliquer à toute la frontière ce que l'expérience a démontré salutaire pour le pays de Gex. Je renvoie au baron Girod de l'Ain pour les informations de détail. Mais, comme le mémoire lui appartient et que j'en disposais, ainsi que de son nom, j'ai trouvé convenable d'aller le lui dire. Il loge au diable, mais je l'ai atteint. Je lui ai lu ma lettre ostensible à Capo d'Istria. Nous sommes d'accord. Il va tâcher de voir le ministre des finances aujourd'hui, et appuiera. En conséquence, j'ai lâché à Capo d'Istria la lettre et le mémoire. Je crains de ne pas obtenir pour toute la frontière jusqu'à Bâle, mais il me semble très improbable que l'objet qui intéresse prochainement Genève ne s'obtienne pas. Capo d'Istria s'est servi hier d'un argument qui a fait son effet sur Richelieu. Il lui a dit : « Nous avons besoin d'un

¹ *Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont*, pp. 182 et 183.

« précédent pour obtenir à Genève le désétrangement des douanes « en Savoie française par les Piémontais. » Comme Richelieu est, au fond, très bienveillant, il a paru seulement occupé de l'acquit de sa conscience¹. »

Si Pictet-de Rochemont n'obtient pas la zone douanière franche sur toute la frontière de Bâle à Genève, du moins le Protocole du 3 novembre 1815 enregistre-t-il le consentement du Gouvernement français au recul de « la ligne des douanes des frontières de la Suisse du côté du Jura » et garantit-il les bons offices des Puissances « pour engager Sa Majesté Sarde à les faire reculer également du côté de la Savoie...² ».

* * *

Le tracé de la nouvelle frontière du canton de Genève du côté de la France confirme clairement l'intention des Parties contractantes de faire de la zone franche de Gex le complément naturel du désenclavement du territoire genevois. C'est le « système réduit » auquel Pictet-de Rochemont s'est arrêté : cession territoriale permettant la contiguïté avec le territoire suisse, complété par une zone libre de douanes françaises. L'étroite liaison de ces deux objets est marquée par la rédaction du § 3 de l'article premier du Traité de Paris du 20 novembre 1815.

« 3. Pour établir une communication directe entre le canton de Genève et la Suisse, la partie du pays de Gex, bornée à l'est par le lac Léman, au midi par le territoire du canton de Genève, au nord par celui du canton de Vaud, à l'ouest par le cours de la Versoix et par une ligne qui renferme les communes de Collex-Bossy et Meyrin, en laissant la commune de Fernex à la France, sera cédée à la Confédération helvétique pour être réunie au canton de Genève. 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 ligne³. »

Dans son rapport au bourgmestre président de la Diète, du 27 novembre 1815, Pictet-de Rochemont expose comment la négociation qui aboutit au recul des douanes françaises du Jura prit pour point de départ un des articles des « bases

¹ *Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont*, t. II, pp. 191 et 192.

² *Mémoire suisse*, annexe 7.

³ *Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont*, t. II, pp. 540 et 541.

du traité général » du 2 octobre 1815¹ et comment elle fit ainsi partie de la « question territoriale » que ses instructions lui prescrivaient de régler.

« Si, jusqu'à cette époque de la négociation, les vrais intérêts de la Suisse avaient exigé que son ministre restât en seconde ligne et parût ne rien demander, à peine même désirer quelques cessions aux dépens de la France, cette marche se trouvait indiquée plus fortement encore par l'état des choses. Nous pouvions concevoir l'espérance de voir le système de la royauté consolidée offrir à la Suisse les gages du retour d'une politique sous l'influence de laquelle elle avait été heureuse et tranquille. Les relations anciennes avec la maison de Bourbon pouvaient se renouer. Il convenait d'effacer, d'affaiblir du moins, en professant au nom de la Confédération des sentiments pacifiques et affectueux, les impressions fâcheuses que la coopération de la Suisse aux derniers événements, et notamment au siège d'Huningue, devaient naturellement avoir fait naître dans l'esprit du roi et de ses ministres. C'eût été bien en vain, d'ailleurs, que j'aurais essayé de faire réussir seul des idées analogues à un système de frontières militaires, puisque l'appui de l'Autriche n'avait pu le

¹ « Procès-verbal de la Conférence du 2 octobre 1815.

« Présents : le baron de Wessenberg (pour M. de Metternich, absent), le duc de Richelieu, lord Castlereagh, le duc de Wellington, le prince de Hardenberg, Humboldt, Razoumowski, Capo d'Istria.

« A la suite de plusieurs explications confidentielles entre MM. les plénipotentiaires d'Autriche, de la Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie, d'un côté, et M. le duc de Richelieu, de l'autre, on est convenu, aujourd'hui, que les rapports entre la France et les puissances armées pour rétablir et maintenir la paix générale, seront définitivement réglés sur les bases suivantes :

« 1. Les limites de la France telles qu'elles étaient en 1790, depuis la mer du Nord jusqu'à la Méditerranée, formeront la base de l'arrangement territorial, de sorte que les districts et territoires de la ci-devant Belgique, de l'Allemagne et de la Savoie, qui, par le traité de Paris de 1814, avaient été ajoutés à l'ancien territoire français, en resteront séparés.

« 2. En partant de ce principe, les limites de 1790 seront modifiées et rectifiées d'après les convenances et intérêts réciproques, tant sous les rapports administratifs, que pour faire cesser les enclaves et obtenir la pacification des territoires de côté et d'autre, que sous les rapports militaires, pour fortifier quelques parties faibles des frontières des pays voisins.

« Conformément à cette base, la France cédera aux Alliés les places de Landau, Sarrelouis, Philippeville et Marienbourg, avec les rayons de territoire spécifiés dans le projet de traité proposé le 20 septembre par les quatre cabinets réunis.

« Versoix, avec le territoire nécessaire pour mettre le canton de Genève en communication directe avec la Suisse, sera cédé à la Confédération helvétique, et la ligne des douanes sera placée de la manière la plus convenable au système d'administration des deux pays.

« Les fortifications d'Huningue seront démolies. Le gouvernement français s'engage à ne pas les remplacer par d'autres, à trois lieues de distance de la ville de Bâle. »

Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont, t. II, pp. 124 et 125.

faire prévaloir. Enfin, tous les avantages que l'heureux hasard de mes relations personnelles avec le nouveau ministre pouvait réaliser pour ma mission, auraient été compromis, si j'avais essayé de faire quelques pas encore dans une route déjà abandonnée des protecteurs de la Suisse. Une tentative pour sonder les dispositions relativement à une mesure qui neutralisât seulement le pays de Gex et le territoire voisin du Doubs, me donna la conviction que, persister dans ce projet subsidiaire, serait encore montrer inutilement nos défiances et risquer de faire naître des obstacles insurmontables à la réussite de ce qui nous importait le plus.

« Je crus donc sage de changer de vues et de borner, dès ce moment, mes efforts aux deux points de la question territoriale sur lesquels mes instructions insistaient le plus positivement et dans toutes les suppositions, savoir la démolition d'Huningue et la cession de Versoix avec la communication directe du canton de Genève au reste de la Suisse. Ces deux articles furent arrêtés, grâce à toutes les peines que se donnèrent nos amis les plus chauds pour vaincre la résistance du négociateur français, et insérés dans les « Bases « du traité général » qui furent signées le 2 octobre, et à moi officiellement communiquées.

« Un des articles de ces bases laissait quelques espérances sur une disposition *qui devait affranchir les communes suisses frontières de l'inspection gênante et du contact immédiat des douanes françaises*. Je proposai une rédaction qui les portait à l'ouest du Jura, le long du Doubs et à une lieue au moins, en dehors de la frontière des cantons de Berne et de Bâle, jusqu'au Rhin. J'ai eu, pendant quelque temps, l'espérance que cette mesure serait adoptée, mais, lors des derniers efforts faits par les ministres français pour adoucir les conditions imposées, les négociateurs des Puissances, désespérant d'emporter le point relatif aux douanes, sur toute la frontière de Suisse, se réduisirent à *accepter l'offre d'en affranchir le pays de Gex, le long duquel la muraille du Jura marque la limite, de manière à faciliter le service*¹. »

* * *

Toute l'histoire des négociations du second Traité de Paris relatives à la Suisse ne fait, au demeurant, que renforcer la démonstration qui se dégage de la lecture des textes ; *le recul des douanes françaises au Jura fait partie d'un règlement territorial* ; c'est le complément du désenclavement du territoire genevois, qui doit remplacer partiellement une cession plus étendue en remédiant aux inconvénients d'une frontière

¹ *Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont*, t. II, pp. 255 et 256.

douanière étrangère trop proche¹. Dans l'ensemble, c'est bien le *statut territorial* de Genève et ses modalités qu'il s'agit de fixer.

* * *

B. — ZONE SARDE.

Ce caractère de règlement territorial apparaît tout aussi nettement en ce qui concerne l'institution de la zone sarde par le Traité de Turin du 16 mars 1816, ou plus exactement des trois zones sardes : la zone terrestre de Saint-Julien, la zone lacustre et la zone de Saint-Gingolph.

Le principe de cette zone est inscrit au Protocole de Paris du 3 novembre 1815 ; il résulte de la négociation qui vient d'être résumée ; au lieu d'un arrondissement territorial étendu, tel que celui qui avait été recherché par Pictet-de Rochemont dans la première partie de la négociation, la cession qui sera demandée au roi de Sardaigne ne comportera que le désenclavement du mandement de Jussy, le littoral du lac précédemment cédé par le roi de Sardaigne, selon l'Acte de Vienne du 29 mars 1815, devant lui être restitué.

Mais à ce désenclavement restreint vient s'ajouter un complément, sous la forme du recul des douanes sardes « au moins au delà d'une lieue de la frontière suisse, et en dehors des Voirons, de Salève et des monts de Sion et du Vuache² ».

Le recul des douanes sardes répond aux mêmes besoins que le recul des douanes françaises dans le Pays de Gex dont il est la conséquence.

Lorsque, au premier Congrès de Paris, Pictet-de Rochemont expose dans son mémoire du 25 mai 1814 les raisons d'un agrandissement territorial en faveur de Genève et notamment en Savoie, il rappelle tout d'abord la note par laquelle les ministres des Puissances alliées de Russie, de Prusse et d'Autriche, le 1^{er} mai 1814, ont déclaré que de nouvelles frontières étaient nécessaires à l'agrégation de Genève à la Confédération suisse.

Les Puissances alliées désirent que la République de Genève, affermie et fortifiée par une constitution libérale et par un agrandissement convenable de territoire, présente à la Suisse un co-État capable de contribuer à sa conservation et au maintien vigoureux de son système de neutralité³.

Décrivant la frontière qui pourrait être tracée en Savoie, Pictet-de Rochemont considère cette « limitation » comme

¹ Voir Mémoire suisse, pp. 774-779.

² Mémoire suisse, annexe 8.

³ Rilliet, *Histoire de la Restauration de la République de Genève*, pp. 78 et 79 ; *Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont*, t. I, p. 85.

susceptible de réunir les « convenances les plus pressantes de la Suisse pour la sûreté de cette frontière et l'indépendance du canton de Genève... ».

Cet arrondissement territorial n'a pas été complètement obtenu à Vienne; Pictet-de Rochemont rappelle dans son mémoire du 16 juillet 1815 ce qu'il reste à obtenir, notamment *pour éloigner les douanes sardes*.

« Ce n'est pas tout. La convenance d'être désenclavé du côté de Jussy, et *d'éloigner les douanes à une plus grande distance*, fait désirer une accession de territoire de deux autres côtés encore et le vœu le plus modéré à cet égard suppose une aggrégation nouvelle de quatre communes du côté de Jussy peuplées de 4034 habitants, et de la commune de Saint-Julien, qui en contient 806. La totalité de la population du canton de Genève s'élèverait alors à 67.500, sur lequel nombre il n'y aurait que 21.306 anciens Genevois¹. »

De même, les instructions qu'il reçoit le 5 août 1815 du Conseil d'État de Genève pour sa seconde mission à Paris, en retraçant les avantages déjà obtenus à Vienne, insistent sur les inconvénients graves qui subsistent, notamment *les douanes étrangères dans la proximité immédiate de la ville*.

« L'heureuse idée de la neutralisation du Chablais et du Faucigny, en mettant les avenues du Valais hors des atteintes de la France, a également donné plus de sécurité à notre ville comme place de guerre. L'accession de Carouge, avec un arrondissement; celle du littoral du lac jusqu'à Hermance; les libres communications militaires et commerciales par Versoix et par la route du Chablais, avec les cantons de Vaud et du Valais, sont de grands bienfaits pour notre canton. *Mais les douanes de France et de Savoie existent encore à Saconnex, à Chêne et à Saint-Julien*. Le mandement de Jussy est encore coupé de la Ville, et les communications de celle-ci avec le mandement de Peney ne peuvent avoir lieu que d'une manière lente et détournée². »

Aussi les mêmes instructions lui assignent-elles comme but ultime à sa mission, au cas où le territoire nécessaire au désenclavement de Jussy ne pourrait être obtenu, « *l'éloignement des douanes piémontaises à une distance de notre ville qui adoucît ou fît cesser les inconvénients que nous en éprouvons*³ ».

Le tracé de la frontière politique est donc continuellement lié à celui de la frontière douanière; si l'arrondissement territorial est étendu, les douanes s'éloignent d'elles-mêmes;

¹ *Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont*, t. II, p. 8.

² *Ibidem*, t. II, p. 14.

³ *Ibidem*, t. II, p. 17.

mais s'il est restreint, il doit être complété par une mesure spéciale qui recule la ligne douanière étrangère; le but est toujours d'obtenir pour Genève un statut territorial satisfaisant en vue de son existence comme canton suisse.

* * *

Bien que, par le Protocole du 3 novembre 1815, le désenclavement de Jussy fût promis à Genève en même temps que la cession de Saint-Julien, Pictet-de Rochemont n'en obtint pas moins par le même texte l'assurance des bons offices des Puissances pour obtenir du roi de Sardaigne le recul de ses douanes à au moins une lieue de la frontière suisse; c'est que le territoire qui devait être cédé à Genève restait étriqué, diminué qu'il était du littoral du lac précédemment cédé à Vienne. La garantie complémentaire du recul des douanes se justifiait ainsi pleinement¹.

La négociation poursuivie à Turin auprès de la Cour de Sardaigne pour faire passer en forme de traité les dispositions des actes de Vienne et du Protocole de Paris du 3 novembre 1815 relatifs à la Suisse et à Genève, continue à lier au tracé de la frontière politique celui de la frontière douanière².

Les instructions de Pictet-de Rochemont insistaient particulièrement sur les efforts qu'il devait faire pour obtenir dans l'application du Protocole du 3 novembre *l'éloignement des douanes piémontaises du lac de Genève et de la frontière valaisanne à Saint-Gingolph*.

Les plénipotentiaires sardes firent remarquer à Pictet-de Rochemont, le 17 janvier 1816, que le Protocole du 3 novembre 1815 les obligeait à un recul considérable de leurs douanes. Pictet-de Rochemont, avant de prendre position à ce sujet, porta la discussion sur le désenclavement de Jussy³.

¹ Contre-Mémoire suisse, pp. 1496-1498; Réplique suisse, pp. 2116-2118.

² Voir Mémoire suisse, pp. 779-782; Contre-Mémoire suisse, pp. 1498-1502; Réplique suisse, pp. 2116-2118.

³ « Après avoir bataillé sur ce point, nous avons abordé la question des douanes. Ils ont démontré et ont prétendu démontrer qu'une ligne de vingt-cinq lieues de frontières résultait de l'acte du 3, interprété dans son sens littéral, attendu qu'on était obligé de rétrograder fortement vers l'intérieur de la Savoie pour pouvoir trouver une bonne ligne de démarcation. Ils me l'ont fait voir sur la carte et ils ont exclu l'éventualité de l'« abonnement » comme étant préjudiciable à trop d'intérêts individuels pour avoir chance d'être acceptée, sans parler de l'aversion nationale pour tout ce qui est innovation. Dans une transaction dont le but était l'avantage et les convenances du canton de Genève, on ne pouvait admettre qu'on eût l'intention de porter atteinte à dessein, et pour ainsi dire dans un esprit d'hostilité, aux intérêts de Sa Majesté: ce serait agir en opposition flagrante avec les déclarations du gouvernement genevois, et même à l'encontre de ses intérêts à venir, étant données les relations quotidiennes entre les deux pays. Maintenant, s'il y avait moyen d'arranger les choses d'une façon à la fois moins

Le 19 janvier, il propose une transaction qui concéderait notamment au roi de Sardaigne des « facilités » « quant aux douanes », facilités « d'une telle importance pour le roi et constituant en même temps de notre part un si grand sacrifice, étant données les vexations que nous avons longtemps subies, qu'il valait la peine d'en donner un prix un peu plus élevé que celui qu'ils n'offraient ».

Cette transaction comportait une limitation qui laissait au roi de Sardaigne le Salève, mais qui opérait en faveur de Genève le désenclavement complet de Jussy et lui laissait le littoral du lac. Cette limitation était complétée par un recul douanier moins considérable pour la Sardaigne et par la libre exportation à Genève des denrées de Savoie¹.

désastreuse pour le roi et avantageuse pour Genève, ne serait-il pas désirable et opportun de le faire ?

« Je ne niai point absolument la chose, mais, avant de formuler une opinion quant à la position à fixer pour les douanes, je leur demandai de quelle façon ils entendaient le désenclavement de Jussy, car c'était là que gisait la difficulté. Longue fut la discussion avant que nous pussions trouver un terrain solide. Mais ils insistèrent à un tel point pour conserver Chêne, que je finis par soupçonner qu'ils savaient que j'avais les bras liés quant au littoral, ou du moins qu'ils flairaient la chose. Sur ce dernier point, j'eus soin de ne rien laisser échapper, sauf que, en réponse à une remarque qu'ils me firent que cela nous était très avantageux, je leur observai qu'en effet, avant la cession d'en face, on pouvait considérer la chose comme telle. Pour couper court, ils offrirent Meinier-Choulex, et même ils ne parurent pas opposés à lâcher quelque chose en sus, à l'est, et à nous laisser une petite portion du littoral, avec la ligne des douanes le long du lac, entre le dernier quartier du désenclavement de Jussy et les Voirons, sur le Pont d'Etrembières, par derrière Salève, jusqu'au Chable, et de là, en suivant la meilleure ligne que faire se pourra, jusqu'au Rhône.

« Je pourrais espérer, ajoutèrent-ils, d'obtenir toutes les facilités possibles pour les habitants du Canton de Genève, quant aux questions se rattachant aux douanes, ainsi que toutes sortes de subsistances. »

Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont, t. II, pp. 332 et 333.

¹ « Mais, pour affaiblir leur argument du manque d'un chef-lieu administratif convenable, je leur indiquai Annemasse, comme tout à fait propre à cet usage, à la condition d'être un peu arrangé, en y construisant, par exemple, des locaux convenables pour un intendant et un commandant, et j'ajoutai que c'était là une dépense que nous serions disposés à assumer en cas de besoin, afin de faciliter les choses. Ils commencèrent par faire force objections, puis, tout à coup, Collegno eut une idée que Saladin et moi nous avions nous-même conçue et débattue entre nous vingt-quatre heures auparavant : c'était de nous donner le Foron pour limite méridionale. Dissimulant ce que j'éprouvai, je commençai à mon tour par objecter qu'une pareille ligne de démarcation nous priverait de la moitié, à peu près, de la commune de Chêne, que nous avait attribuée l'acte du 3 novembre ; après quoi, je leur demandai quelle limite ils entendaient nous offrir au nord. De ce côté-là, et non sans avoir tâtonné un peu, ils me proposèrent la Seime, à la condition que je leur abandonnasse Salève et la propriété de la route. Je refusai net. Ils insistèrent, en faisant observer que nous ne pouvions espérer de conserver le littoral, et qu'une fois le dit littoral perdu, nous ne pouvions prétendre à rien par delà la route. Je répliquai que les facilités que j'étais disposé à leur concéder, quant aux douanes, étaient d'une telle importance pour le roi et constituaient, en même temps, de notre part, un si

Pictet-de Rochemont fait donc une concession sur l'étendue de la zone franche sarde, parce qu'il obtient un territoire compact plus étendu qu'il ne l'avait espéré au début, de même que la libre sortie des denrées de Savoie. *Le territoire et la ligne douanière restent donc, dans son esprit comme dans celui*

grand sacrifice, étant données les vexations que nous avons si longtemps subies, qu'il valait bien la peine d'en donner un prix un peu plus élevé que celui qu'ils m'offraient. « D'ailleurs, » ajoutai-je, « je ne puis prendre « sur moi de vous promettre une route militaire, ayant les mains liées par « mes instructions sous ce rapport. »

« Ils essayèrent alors d'argumenter en partant de l'idée qu'ils avaient véritablement des droits sur le Salève et sur une partie du territoire situé à sa base. Je répondis à cette argumentation sur le ton de la plaisanterie et nous passâmes un long temps à discuter droits, convenances, et à opposer les suppositions les unes aux autres. Voyant enfin qu'ils attachaient à la possession du Salève un prix extrême, et que je ne parviendrais probablement jamais à les faire sortir de là; réfléchissant en outre qu'en définitive, j'étais autorisé à leur faire cette concession, je leur dis que s'ils me donnaient comme limites le Foron, de l'Arve jusqu'à Cornière, à partir de là, le chemin qui passe entre Carra et Ville-la-Grand et côtoie le Foron jusqu'à l'endroit où il rejoint notre territoire, enfin le ruisseau de l'Hermance jusqu'au lac, j'essaierais d'obtenir à Zurich que l'on renonçât au Salève et à la route, tout en réservant cependant Evordes et Veyrier sur lesquels la route devrait passer. Je posai en outre pour conditions :

« 1. Que la ligne des douanes serait placée le long du Vuache et du Mont de Sion, à l'intérieur, au Châble; derrière le Salève, le long du Viaison; à Etrembières, Annemasse, Ville-la-Grand, Juvigny, Machilly, Douvaine et Meillerie.

« 2. Qu'en tout temps, il serait permis d'exporter de Savoie sur Genève toute espèce de subsistances, franchises de droit, pour la consommation de la ville et du canton.

« 3. Que toutes les propriétés foncières, actuellement possédées par des Genevois, pourraient être vendues à qui que ce fût, en dérogation de l'article du

« Ils restèrent un moment étourdis du coup, car mes refus formels et répétés de ne rien écouter quant à la route militaire et la façon plus dédaigneuse dont j'avais écarté leurs prétendus droits sur le mont Salève et sur la propriété de la route avaient fini par créer en eux l'impression qu'en faisant cette offre et en me déclarant prêt à écrire à Zurich dans ce sens, je faisais tout ce qui m'était possible pour entrer dans les convenances du roi.

« Ils se récrièrent contre la disproportion exagérée entre mes demandes, d'une part, et mes offres de l'autre. Je répondis en leur faisant observer que nous ne pouvions songer à faire abandon de nos droits, droits dont l'exécution nous avait d'ailleurs été garantie, ils le savaient fort bien, par les 4 grandes puissances. Comme je voyais maintenant, à n'en pas douter, qu'ils n'avaient pas le moindre soupçon de la condition qui me liait quant au littoral, je me sentais plus à l'aise pour exiger, et je pouvais, en toute sécurité, leur laisser faire leurs suppositions quant à l'appui probable que j'obtiendrais, s'il me prenait fantaisie de le requérir formellement. Bref, après quelques tentatives pour limiter mes prétentions à l'ancien bailliage de Gaillard (c'est-à-dire l'allée de Merlinge et le ruisseau qui tend à Belle-rive), après avoir essayé de m'enlever la commune de Veigy-Foncenay, désespérant d'obtenir à meilleur compte le Salève et la route, ils finirent par dire oui. Vous m'avouerez qu'on a bien chanté des Te Deum pour un moindre résultat que celui-là. »

Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont, t. II, pp. 337-340.

des négociateurs sardes, toujours dans une étroite relation de dépendance.

* * *

Ce fut après de longs pourparlers sur cette base que l'on s'entendit en définitive à Turin. Une concession territoriale importante fut faite en plus à la Sardaigne par la rétrocession du bourg de Saint-Julien et de toute une partie de la commune. L'article 3 du Traité de Turin du 16 mars 1816 décrit la ligne douanière sarde de telle façon que la zone franche prévue par le Protocole du 3 novembre 1815 *se trouva restreinte dans son étendue terrestre, mais complétée par la zone du lac de Genève et par une zone particulière à la frontière valaisanne pour le village de Saint-Gingolph*¹.

On sait que, sur ce dernier point, le Traité de Turin du 16 mars 1816 ne fut effectivement appliqué qu'en 1829 (zone de Saint-Gingolph, Manifeste de la Chambre des Comptes de Sardaigne du 9 septembre 1829). Mais que le Manifeste de 1829 soit l'exécution d'une obligation de la Sardaigne en vertu du Traité de Turin lui-même, c'est ce qui a été déjà établi ailleurs².

¹ Extrait du rapport de Pictet-de Rochemont au Directoire fédéral, du 17 mars 1816 :

« Je dois des explications à votre Excellence sur la modification à laquelle j'ai consenti, quant à l'emplacement des douanes, dans le voisinage de notre territoire. Le protocole du 3 novembre s'appuyait du consentement que la France avait donné à l'éloignement de ses douanes au delà du Jura, pour promettre les bons offices des Puissances, afin d'obtenir du roi une mesure semblable du côté de la Savoie. Les postes devaient être reculés à une lieue au moins de la frontière suisse, et au delà des montagnes voisines de Genève.

« Si cette disposition avait dû être exécutée à la rigueur, la chaîne des postes, autour de Genève seulement, aurait eu vingt-cinq lieues de longueur, parce qu'une fois au delà des montagnes, on aurait été forcé de s'éloigner beaucoup encore pour trouver d'autres montagnes ou des rivières susceptibles d'être bien gardées. Cependant, ce qui nous importait à Genève, était l'arrivage libre, en tout temps, des denrées pour la consommation du canton. Quant à l'acquit des droits, il aurait été incommode à nos négociants d'avoir à chercher les premiers bureaux à une trop grande distance, pour y remplir les formalités nécessaires au transit ou à l'entrée des marchandises. Un article nous étant promis pour assurer la libre sortie des denrées de Savoie, s'obstiner à imposer au roi l'obligation de retirer ses douanes au delà des montagnes, aurait été montrer seulement de la mauvaise volonté, puisque aucun motif raisonnable n'aurait pu expliquer cette raideur-là. En fixant la ligne telle qu'elle est déterminée dans le traité, en affranchissant le lac de tout service de douanes, ainsi que la zone qui nous sépare de la ligne des bureaux; en appliquant, par extension, au poste de Saint-Gingolph, une facilité que les termes du protocole semblent borner au territoire voisin de Genève, j'ai tiré, je crois, de la promesse des bons offices des Puissances, tout le parti qu'on pouvait raisonnablement en espérer sur ce point. »

Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont, t. II, p. 505.

² Mémoire suisse, p. 782; Contre-Mémoire suisse, pp. 1502-1505; Réplique suisse, pp. 2117-2118.

* * *

C. — CONCLUSION.

La zone de Gex et la zone sarde y compris la zone du lac et celle de Saint-Gingolph font donc partie du règlement territorial que les traités de 1815-1816 ont établi en faveur de la Suisse. Avec la zone neutralisée de Savoie, aujourd'hui abrogée, et avec certaines cessions de territoires, les zones franches sont le résultat des négociations poursuivies de 1814 à 1816 pour obtenir notamment que Genève soit dotée d'un statut territorial satisfaisant au moment de son agrégation à la Confédération suisse.

Se souvenant des crises par lesquelles la République de Genève avait passé, au cours de son histoire, par suite de l'exiguïté et de la dispersion de son territoire, et des inconvénients graves qu'avait eus pour Genève l'action des douanes étrangères lorsqu'elles étaient établies aux portes de la ville, les magistrats genevois de 1814 à 1816 et les représentants de Genève et de la Suisse ont demandé aux Puissances qui réglaient alors le régime nouveau de l'Europe un statut territorial susceptible d'assurer à Genève une existence paisible, normale et sûre.

Déjà le premier mémoire présenté à Bâle aux souverains coalisés le 12 janvier 1814, par les envoyés de Genève, indique les raisons des revendications territoriales que justifiait l'entrée de Genève dans la Confédération suisse.

« L'intention bien prononcée des Puissances », dit encore le second mémoire de Bâle, du 19 janvier 1814, « est de donner à la Suisse une consistance géographique qui concoure, avec les dispositions politiques et militaires, à la rendre, de toutes manières, indépendante, respectable et tranquille¹. »

Dans la pensée de Pictet-de Rochemont, rédacteur de ce mémoire, il s'agit alors d'étendre le territoire du nouveau canton de Genève jusqu'au « bassin de montagnes dont Genève est entourée à partir de Divonne jusqu'aux Allinges² ».

Les instructions du Gouvernement provisoire de Genève, qui donnent à Pictet-de Rochemont, le 10 février 1814, la mission de poursuivre à Paris les buts décrits dans les mémoires de Bâle, rappellent l'objectif principal à atteindre, la dot du nouveau canton suisse :

« Mais, quelque faibles que soient ces indemnités et ces acquisitions, nous les posséderons plus sûrement comme canton que comme alliés de la Suisse, et notre existence cantonale mettra notre tranquillité intérieure plus immédiatement

¹ *Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont*, t. I, p. 9.

² *Ibidem*, t. I, p. 8.

sous la sauvegarde de la Suisse ; il est donc évident, Monsieur, que vous ne devez rien négliger pour que nous soyons agrégés comme canton à la Confédération helvétique.

« Il est évident que, pour obtenir cette agrégation comme canton, nous devons être dotés de manière à faire souhaiter à la Suisse de nous associer à elle en cette qualité ; vos deux excellents mémoires vous serviront d'instruction sur ce point¹. »

C'est dans le même sens que s'exprime la note des ministres des trois Puissances alliées, adressée le 1^{er} mai 1814 aux syndics et conseil provisoires de la République de Genève. « Les Puissances alliées », déclare cette note, « désirent que la République de Genève, affermie et fortifiée par une constitution libérale et par un agrandissement convenable de territoire, présente à la Suisse un co-État capable de contribuer à sa conservation et au maintien vigoureux de son système de neutralité². »

Pour que Genève soit reçue membre de la Confédération suisse, il faut qu'elle se présente « non avec un territoire morcelé, mais avec un territoire compact et contigu, qui donne à la Suisse une frontière militaire convenable ». Ce territoire est aux yeux de la commission diplomatique de la Diète une condition sans laquelle la réunion aurait difficilement lieu.

« Les ministres des Puissances alliées », est-il encore dit, « ont annoncé à la République de Genève sa réunion à la Suisse. Ils lui ont promis, dans une note rendue publique [celle du 1^{er} mai], que Genève recevrait un territoire suffisant pour être agrégée au corps helvétique. Il convient d'attendre l'issue de cette déclaration, et de ne pas exprimer à présent *des désirs que la Suisse n'a point le mandat de témoigner*, et sur lesquels le vœu de la République de Genève ne paraît pas s'être encore fait connaître.

« Toutefois, il y a deux objets qui, si les susdites promesses se réalisent, peuvent être mis en avant par la Diète comme conditions nécessaires d'une réunion future de Genève à la Suisse, *conditions sans lesquelles cette réunion aurait difficilement lieu, et n'offrirait point de véritables avantages.*

« En premier lieu, il est indispensable d'incorporer Versoix au territoire genevois, afin que la liaison entre ce territoire et la Suisse ne soit pas interrompue par cette enclave française, qui a déjà, en d'autres temps, donné lieu à beaucoup de désagréments, et qui en occasionnerait davantage encore dans l'avenir, si des relations plus intimes s'établissaient entre Genève et la Confédération.

¹ *Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont*, t. I, p. 13.

² Albert Rilliet, *Histoire de la Restauration de la République de Genève*, pp. 78 et 79.

« En second lieu, la Confédération a le droit de désirer que Genève lui soit réunie, non avec un territoire morcelé, mais avec un territoire compact et contigu, qui donne à la Suisse une frontière militaire convenable. Cette idée conduit tout naturellement à chercher cet agrandissement territorial dans le bassin même dont Genève forme le centre. Le nouveau territoire aurait pour limites, au nord et à l'ouest, les sommités du Jura, à partir de la Dôle jusqu'au Fort de l'Écluse, sur la rive droite du Rhône ; et sur la rive gauche, au sud et à l'est, les crêtes du Vuache, du Mont de Sion, du Salève et des Voirons, pour redescendre de là vers le lac près d'Hermance.

« La commission propose que la Diète, si l'on accorde à Genève, dans le cas de sa réunion à la Suisse, un agrandissement de territoire, appuie avec toute la prudence et la précaution convenable une demande qui n'offre rien d'exagéré¹. »

Le ministre de Sa Majesté britannique en Suisse s'exprime également dans ce sens dans sa note du 4 août 1814 :

« Consolider cette liaison en faisant reposer l'indépendance de la République sur une base moins rétrécie, où elle puisse prendre l'assiette digne de ses nouvelles destinées, serait une tâche d'autant plus agréable à S. A. R. qu'elle envisage l'agrandissement du territoire de Genève et sa réunion à la Confédération helvétique, comme les mesures les plus propres à assurer à celle-ci le maintien de sa neutralité, et à contribuer par là-même au repos de l'Europe². »

Si le vote de la Diète favorable à l'agrégation de Genève intervient avant que les conditions relatives à son territoire soient assurées, c'est toujours, selon la proposition de la Commission diplomatique du 19 juillet 1814, avec la « ferme décision » « que la Diète, si les circonstances le permettent et que cela puisse se faire sans compromettre d'autres intérêts importants, entreprenne les démarches diplomatiques nécessaires pour appuyer au nom de la Confédération, les convenances de la République de Genève, par rapport à l'amélioration de ses frontières et à une plus satisfaisante liaison de son territoire avec celui de la Suisse³ ».

Dot du nouveau canton suisse, « assiette [territoriale] de ses nouvelles destinées », ainsi se résument les revendications que Genève et la Suisse ont présentées pour Genève tout au long des congrès internationaux qui de 1814 à 1815 ont restauré le statut de l'Europe.

Genève et la Confédération ont été incitées à formuler ainsi leurs vœux aussi bien par les intérêts légitimes de leur exis-

¹ Rapport de la Commission diplomatique du 3 juin 1814, publié dans Albert Rilliet, *op. cit.*, pp. 86 et 87.

² Réplique suisse, p. 2098, note 3.

³ *Ibidem*, p. 2098, note 2.

tence nationale que par les déclarations amicales et les promesses répétées des Puissances. Si l'une et l'autre ont atteint leur but, non pas sans doute dans le programme de 1814, mais selon les tempéraments de 1815, c'est en même temps et au même titre par un arrondissement territorial restreint et par un régime complémentaire de zones neutralisées et franches.

L'arrangement établi pour Genève par les traités de 1815-1816 se compose donc 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 les zones franches ; celles-ci complètent le territoire cédé et participent au même but : fixer d'une manière satisfaisante et définitive le statut territorial du nouveau canton suisse.

* * *

Tels sont les « enseignements de l'histoire », que la Cour ne saurait méconnaître en ce qui concerne l'institution des zones franches en 1815-1816 et la nature des droits alors acquis par la Suisse.

CHAPITRE II

LES ZONES DE 1815 A 1849

Section I.

LES « INCONVÉNIENTS DU RÉGIME ».

Observations
françaises,
pp. 491-511.

Étudiant le régime des zones de 1815 à 1849, les Observations françaises exposent les inconvénients que ce régime aurait eus.

Tout d'abord, en ce qui concerne la zone de Gex, la France aurait été contrainte d'accepter en faveur de Genève « un retour à l'ancien régime¹ », sous lequel « l'affranchissement du Pays de Gex du service des douanes n'avait rien d'insolite² ».

Il est néanmoins à remarquer que cet « ancien régime » du Pays de Gex avait fait sa prospérité ; sa rénovation en 1815 n'était donc en rien contraire à ses intérêts. Elle l'était si peu qu'en 1852, le ministre de France à Berne dira à un membre du Conseil fédéral : « Pourquoi irions-nous détruire de gaité de cœur un état de choses sous lequel ce pays a

¹ Observations françaises, p. 492, al. 1 *in fine*.

² *Ibidem*, p. 491, al. 4.

prospéré ?¹ » et qu'en 1920 encore, c'est visiblement à contre-cœur que les représentants des zones franches — le Gouvernement n'entendant pas consulter les populations elles-mêmes — se résignèrent à faire connaître les « compensations » au prix desquelles pourrait être envisagé le transfert, voulu par le Gouvernement français, du cordon douanier français à la frontière politique².

En ce qui concerne la Sardaigne, les Observations françaises reconnaissent qu'en 1815, « cet État n'avait pas encore achevé complètement son unification douanière » ; l'exercice des douanes de ses frontières de terre ferme n'était pas applicable au comté de Nice, au duché de Gênes, à la principauté d'Oneglia. Cependant, disent les Observations françaises, l'institution de la zone sarde comportait une atteinte douloureuse à la souveraineté de la Sardaigne.

Il n'en est pas moins vrai que, notamment en 1903, les 207 communes de la zone de Savoie (grande et petite zones) s'opposèrent avec énergie à une proposition de suppression des zones, qui, diront-elles, sont « la condition nécessaire » de leur prospérité³ et qu'en 1919 encore, les intéressés réfutèrent, dans une requête adressée à M. Clemenceau, « les arguments spécieux » opposés au maintien des zones⁴.

Les Observations françaises n'en relèvent pas moins trois inconvénients qui, à leur avis, résultaient de l'institution des zones de 1815-1816 : 1) le manque de protection contre la concurrence genevoise ; 2) la perte du marché national ; 3) la contrebande.

I. — *Le manque de protection contre la concurrence genevoise.*

Au dire des Observations françaises (p. 492), Pictet-de Rochemont se serait rendu compte du danger de concurrence que le Pays de Gex représentait, notamment pour Genève, au point de vue industriel.

Il est à remarquer toutefois que, lorsque Pictet-de Rochemont a fait mention d'un tel risque de concurrence, il a cherché à y parer non pas par la création d'un régime de zones franches, mais par l'annexion du territoire voisin, qui comprenait d'anciennes régions d'industrie comme Fernex et Versoix⁵. Dans sa pensée, cette concurrence peut être évitée si cette région devient genevoise ; mais aucun passage de sa correspondance n'établit qu'un semblable résultat aurait été recherché par le recul de la douane française.

¹ *Publications de la Cour*, p. 2041.

² V. Bérard, *Annexes*, t. III, pp. 271-273 ; Contre-Mémoire suisse, pp. 1554-1556.

³ Contre-Mémoire suisse, p. 1618.

⁴ *Ibidem*, p. 1621.

⁵ *Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont*, t. I, pp. 10 et 11 ; t. II, p. 133.

L'exemple choisi par les Observations françaises n'a donc aucune valeur démonstrative. Les créations industrielles de Voltaire à Fernex et à Versoix en ont moins encore ; au contraire, elles établissent que, même mis hors des douanes françaises, le Pays de Gex a pu connaître une activité industrielle et trouver des débouchés pour ses produits. Ce qui, à cet égard, était vrai avant 1790 le demeure après 1815¹.

II. — *Perte du marché national.*

L'exposé présenté à ce sujet par les Observations françaises, pages 495 à 501, est particulièrement instructif. Il montre en effet que dès 1816 il existait certaines industries dans les zones et notamment dans le Pays de Gex, et que dès cette époque le Pays de Gex a réclamé pour l'écoulement de sa production industrielle l'ouverture de la barrière douanière française intérieure.

L'avis du Conseil d'État du 6 avril 1819² constate cette nécessité et l'obligation pour le Gouvernement français de tenir compte des conséquences du Traité du 20 novembre 1815 et d'assurer aux industries gessiennes, tout au moins, le bénéfice des situations acquises.

C'est donc dès le lendemain de l'institution de la zone par le Traité du 20 novembre 1815 qu'au dire du Gouvernement français lui-même, s'est manifestée la nécessité d'ouvrir à certains produits des zones la barrière douanière intérieure. Cette nécessité n'est donc, en elle-même, pas la conséquence d'un changement de circonstances produit par la mise en vigueur, en Suisse, du tarif douanier fédéral de 1849. Au contraire, le statut territorial attribué en 1815 au canton de Genève, avec les zones franches qui en sont une modalité, *pose d'emblée un problème d'ordre permanent* auquel des solutions équitables peuvent être données par les gouvernements des États qui

¹ On ne voit d'ailleurs pas très bien à quoi servent, dans le présent débat, les considérations présentées par les Observations françaises au sujet de la création, pendant la Révolution, de la manufacture de Besançon par Georges Auzières et de la tentative de transplantation de l'industrie horlogère du Locle dans la même ville par le Genevois Laurent Mégevand. Il est au demeurant inexact que Laurent Mégevan² fût un « nouveau proscrit genevois, chassé de son pays pour avoir manifesté trop bruyamment son adhésion aux idées alors répandues en France ». Laurent Mégevand a été au contraire banni de Genève, suspendu de sa bourgeoisie et cassé de sa maîtrise en 1778 pour délits d'altération du titre des ouvrages en or qu'il travaillait. Voir Charles Perregaux : *Laurent Mégevand et l'émigration de l'horlogerie neuchâteloise à Besançon en 1793*, Musée neuchâtelois, 1914, pp. 30-47, 69-84 ; compte rendu dans l'*Indicateur d'histoire suisse*, 44^{me} année, 1914, pp. 161 et 162. Cf. aussi Antony Babel : *Histoire corporative de l'horlogerie, de l'orfèvrerie et de ses industries annexes*, Mémoires et documents publiés par la Société d'histoire et d'archéologie de Genève, t. XXXIII, 1916, pp. 256-261.

² Document français n° 7, p. 841.

continuent à exercer sur les zones franches leur souveraineté politique.

A ce problème, le Gouvernement français, pour sa part, a donné une certaine solution, notamment par la décision du ministre des Finances du 13 octobre 1828¹; que cette mesure ait été insuffisante, qu'elle ait donné lieu à de nombreuses critiques, c'est possible. Mais cela ne prouve pas qu'une solution meilleure ne puisse pas être trouvée. Et ce n'est pas du Gouvernement suisse que dépend cette solution. D'autre part, il est évident que le caractère plus ou moins satisfaisant d'une telle solution qui dépend du Gouvernement français ne saurait influencer sur le droit de la Suisse aux zones franches.

Mais, pour l'instant, il suffit de constater, sur la base des Observations françaises, que les critiques gessiennes relatives à l'insuffisance des possibilités de pénétration économique accordées au Pays de Gex vis-à-vis de l'intérieur de la France *sont bien antérieures à 1849*. Elles datent de l'époque même à laquelle les zones franches ont été instituées.

Si la France n'a pas d'une façon suffisante « développé les facilités d'accès [de certains produits des zones] à son territoire² », elle ne saurait aujourd'hui en faire grief à *la Suisse et à l'institution même des zones franches*, qui a été voulue et décidée alors qu'elle posait ce problème au Gouvernement français.

Ce n'est donc pas à la suite d'un changement de circonstances qui daterait de 1849 que les produits industriels gessiens n'ont pas pu trouver un débouché suffisant à l'intérieur de la France; tel est déjà le cas dès 1816, de l'aveu des Observations françaises elles-mêmes, et la cause unique de cette situation, c'est l'insuffisance des franchises accordées à ces produits par le Gouvernement français et par son administration des douanes. Que l'ouverture de la barrière intérieure française se soit progressivement élargie dans la seconde moitié du XIX^{me} siècle, ce sera l'aboutissant logique de relations économiques qui auraient dû être d'emblée maintenues, même avec le cordon douanier français au Jura — et qui auraient pu l'être. Au demeurant et contrairement à ce qu'affirment les Observations françaises, l'aboutissant logique de ce mouvement économique n'est pas du tout la « suppression des zones franches² », mais plutôt, si l'on veut respecter les droits de la Suisse, l'institution d'un régime tel que celui que prévoit le projet soumis à la Cour par le Gouvernement suisse, avec les compléments utiles — utiles dès 1816 — en ce qui concerne l'ouverture du cordon douanier français à telle ou telle partie de la production des zones franches.

¹ Observations françaises, p. 496 *in fine*.

² *Ibidem*, p. 501.

Ce sera là, comme l'a dit en 1920 un député de ces régions, « le régime rêvé pour les zones ¹ ».

III. — *La contrebande.*

Observations
françaises,
pp. 501-503.

Les Observations du Gouvernement français exposent que, le recul des douanes à l'ouest du Jura n'étant pas suffisant pour assurer la surveillance, le Gouvernement français se décida à reporter sa ligne à la Valserine.

Cette mesure, qui a déjà été signalée par la Réplique suisse (p. 2050) prouve que le Gouvernement français sait tenir compte de l'intérêt du service pour fixer l'emplacement de sa ligne douanière.

En ce qui concerne la zone sarde, les Observations françaises prétendent que les mesures prises pour la répression de la contrebande entraînaient « naturellement une grande gêne pour les populations qui y étaient soumises ». Ces mesures n'ont pas pu créer une gêne plus grande pour les populations que celle qu'elles auraient de toutes façons éprouvée en vertu de l'édit sarde du 10 août 1816, qui crée sur les frontières de terre ferme de cet État « une zone protectrice de cinq milles dans laquelle il était interdit d'établir sans autorisation aucun dépôt de marchandises ni certaines fabriques, et dont les habitants étaient soumis à un contrôle sévère en ce qui concernait leur cheptel, leur lin, leur riz et leur chanvre ² ».

Les inconvénients signalés par les Observations du Gouvernement français restaient, ces Observations veulent bien le reconnaître elles-mêmes, « malgré tout supportables ». Au dire des Observations françaises, « le régime fonctionnait dans l'ensemble d'une manière à peu près satisfaisante en raison : 1° du caractère encore très largement agricole de la production à cette époque ; 2° de la franchise quasi totale des exportations zoniennes à Genève ; 3° de la localisation des échanges à l'époque considérée ³ ». Cet aveu est à retenir. On montrera en effet plus loin 1° que, de 1815 à 1919, il n'y a pas eu dans les relations d'échange entre les zones et Genève un changement aussi radical que le Gouvernement français veut bien le dire ; 2° que le Gouvernement français n'a jamais, jusqu'à 1919, fait connaître à la Suisse, ni d'ailleurs à n'importe quelle autre Puissance, qu'il considérait les changements survenus comme lui donnant titre à réclamer la suppression des zones franches ; enfin 3° que les zones ont, jusqu'à la signature du Traité de Versailles et même jusqu'à maintenant, gardé leur « caractère très largement agricole ».

¹ Contre-Mémoire suisse, p. 1627 au début.

² Observations françaises, p. 504.

³ *Ibidem*, p. 503.

Section II.

LA « FRANCHISE RÉCIPROQUE DES ÉCHANGES »
ENTRE GENÈVE ET LES ZONES.

Les Observations du Gouvernement français étudient ensuite ce qu'elles appellent « la franchise réciproque des échanges entre Genève et les zones ». D'entrée de cause, elles affirment que « de 1815 à 1849 Genève et les zones ont constitué une région de libre échange, une petite unité économique ». A leur dire, il n'y aurait pas eu, « du côté de Genève, de véritables droits de douane », mais seulement « des taxes fiscales très modérées perçues sur la circulation ».

Observations
françaises,
pp. 503-509.

Pour l'étude de cette époque de l'histoire des zones franches, il importe de ne pas perdre de vue les exposés précédemment présentés par le Gouvernement suisse¹.

Dans ses Observations, le Gouvernement français tente à nouveau de faire valoir l'opinion qu'il a déjà soutenue et selon laquelle les « droits genevois » de cette époque « ne devaient pas être considérés comme de véritables droits de douane en raison de leur modération et de leur uniformité ». Il reconnaît cependant que les droits de douane *ne sont pas nécessairement protecteurs, mais qu'ils peuvent être fiscaux*²; or, tel était précisément le caractère des droits perçus à la frontière genevoise de 1816 à 1849 par la douane fédérale et la douane cantonale.

Les Observations françaises soutiennent également que « la réciprocité n'est nullement incompatible avec l'existence de taxes. Ce qu'il faut considérer, c'est l'obstacle que celles-ci apportent à l'échange des marchandises. Si elles sont insignifiantes, l'obstacle est nul². »

Il importe de faire à ce sujet une réserve importante. L'obstacle résulte non seulement de la perception de droits, mais aussi des formalités imposées par la douane à la frontière; le commerce peut être entravé par le fait même qu'il y a un contrôle douanier autant, si ce n'est plus, que par l'obligation d'acquitter des droits.

Quoi qu'il en soit, la description que les Observations françaises font du régime douanier genevois de 1815 à 1849 tend à diminuer d'une manière exagérée l'importance des perceptions douanières faites alors à la frontière franco-suisse et sardo-suisse des zones franches. Il y avait des droits, et ces droits étaient appliqués *aux denrées et produits de la zone comme aux denrées et produits des autres provenances*. Ceci suffit

¹ Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, pp. 782-794; Contre-Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, pp. 1506 et 1507; Réplique suisse, pp. 2118-2126.

² Observations françaises, p. 505.

à démontrer qu'il n'y avait pas réciprocité totale, régime de véritable libre-échange, entre les zones et le territoire genevois.

La modicité des taxes douanières fédérales et cantonales d'alors résulte de décisions autonomes de gouvernements cantonaux et du Gouvernement fédéral, c'est-à-dire d'une politique douanière libérale; mais la frontière *n'a pas été ouverte d'une manière spéciale aux produits des zones* à leur entrée en Suisse ou sur le territoire genevois. Ces produits ont pénétré pour une grande part en franchise de droits *comme les autres produits en provenance de toutes autres régions, limitrophes ou non.*

La Suisse n'a pris en 1815 aucun engagement d'accorder tel ou tel traitement aux produits des zones; on ne lui a rien demandé de tel. Les Traités du 20 novembre 1815 et du 16 mars 1816, en complétant la frontière politique suisse par l'institution des zones franches, n'ont imposé à la Suisse aucune obligation particulière en vue de l'admission en franchise des produits des zones franches sur son territoire. Si, en fait, ces produits ont pu pénétrer en Suisse dans une large mesure, cela est résulté uniquement de la législation *interne* de la Confédération et du canton de Genève et de la politique douanière de la Confédération et du canton, politique tout à fait indépendante de l'institution des zones franches. Pas plus avant 1849 qu'après, la Suisse n'avait d'obligation d'accueillir sur son territoire les produits du Pays de Gex et de la zone sarde qui ne lui étaient pas nécessaires. Si elle l'a fait, c'est qu'alors elle ne taxait, d'une manière générale, les produits qui pénétraient sur son territoire, quelle que fût leur provenance, que d'une manière relativement faible. Mais la Suisse restait libre, au regard des traités de 1815-1816, de modifier cette politique, d'adopter vis-à-vis des produits des zones une autre attitude comme à l'égard des produits d'autre provenance. Il est vrai que la politique douanière de la Confédération et du canton de Genève, de 1815 à 1849, contraste avec celle des États voisins, la France et la Sardaigne. Les Observations françaises déclarent que, à la périphérie des zones, « existent de véritables murailles douanières », que « des droits variés et souvent élevés y sont perçus »¹. Il est d'autant plus étrange qu'à cette époque, les Gouvernements sarde et français aient pris aussi peu de soin des intérêts de leurs nationaux des zones franches, qu'ils n'aient pu se résoudre à abaisser cette barrière douanière qu'ils étaient obligés de reculer de la frontière politique, et à ouvrir leur territoire, dans la mesure qui pouvait répondre aux intérêts légitimes des zones franches, à la pénétration économique de ces deux régions. Si le territoire genevois a, à certains égards, offert des débouchés plus faciles,

¹ Observations françaises, p. 503.

c'est évidemment en raison de la situation géographique, mais c'est aussi *en raison de la politique douanière libérale alors pratiquée d'une façon générale par la Suisse.*

Ainsi, jusqu'en 1849, les zones ont profité d'une situation de fait résultant des tendances plus libérales des pays voisins que des États auxquels elles appartenaient elles-mêmes, la France et la Sardaigne. Mais dire avec les Observations françaises que de là résultaient, « pour les zones franches, pour la vente de leurs produits, des avantages qui, à cette époque, compensaient les inconvénients précédemment signalés », ce n'est pas encore établir que la réforme douanière suisse de 1849 soit, toutes questions de droit mises à part, de nature à justifier la suppression des zones franches. Il resterait à établir qu'après 1849 et jusqu'au Traité de Versailles — et contrairement à ce qui résulte de l'attitude des populations intéressées — les inconvénients vrais ou prétendus des zones n'ont pas continué à être plus que compensés par des avantages que ferait disparaître l'installation définitive du cordon douanier à la frontière politique. Il resterait à établir également que la meilleure solution du problème tel qu'il se pose en 1919 n'est pas à rechercher dans le sens du projet soumis à la Cour par la Suisse, en ce qui concerne les relations franco-suissees et, pour le surplus, d'un aménagement équitable, par le Gouvernement français, des relations économiques entre les zones franches et la France à laquelle elles appartiennent.

* * *

Section III.

LA « LOCALISATION DES ÉCHANGES ».

Les Observations du Gouvernement français décrivent la situation économique antérieure à 1849 comme un régime d'« économie locale » « où la quasi totalité des affaires d'une ville se faisait avec la campagne environnante ». « Pour Genève également », disent-elles, « l'institution correspondait aux circonstances économiques du moment... Son ravitaillement se trouvait, en effet, dans une certaine mesure assuré... Quant aux débouchés de l'industrie et du commerce genevois, ils se trouvaient localisés par la difficulté des moyens de transport dans la campagne environnante¹. » Enfin, le Gouvernement français fait observer que « la libre circulation entre la ville

Observations
françaises,
pp. 509-511.

¹ Observations françaises, pp. 510-511.

et les zones se trouvait assurée par l'absence de tout cordon de surveillance, soit douanier, soit fiscal ».

Ces affirmations appellent les plus sérieuses réserves. Il est au moins exagéré de parler d'une « localisation » presque complète des échanges qui aurait existé à cette époque entre Genève et les zones franches. Les Observations françaises elles-mêmes (pp. 495 *in fine* et suiv.) établissent que la zone de Gex, en particulier, n'était pas orientée seulement vers Genève au point de vue économique. De même, Genève avait alors — et pas seulement à titre « très exceptionnel » (Observations françaises, p. 510) — des relations économiques avec des régions autres que les zones.

D'autre part, les changements qui ont pu se produire plus tard, notamment par suite du développement des moyens de transport, sont loin d'avoir fait disparaître l'intérêt de Genève et des zones à *rester au bénéfice de la liberté des échanges locaux* qu'assure le *mieux* le régime de franchise institué en 1815 et 1816.

En 1815, disent les Observations françaises, les seules voies de communication étaient les routes. Les routes sont redevenues de nos jours, par la traction automobile, de grandes voies du commerce et, en particulier, du commerce local de la région genevoise dans laquelle, de 44 routes qui convergent vers la ville, 42 se dirigent vers la frontière française. Les denrées agricoles des zones continuent à trouver leur débouché normal et nécessaire aux marchés de Genève ; en contre-partie, les populations qui fréquentent ces marchés doivent pouvoir acheter à Genève les produits dont elles ont besoin et les importer librement sur leur territoire. Les avantages reconnus aux zones, de 1815 à 1849, tant pour Genève que pour les zones elles-mêmes, ont incontestablement subsisté jusqu'à nos jours, et un régime impliquant la suppression des zones est loin de donner dans la même mesure satisfaction aux besoins spéciaux de cette région. C'est ce que confirme le projet de règlement actuellement proposé par le Gouvernement français et qui comporte l'installation du cordon douanier français à la frontière politique. On reviendra plus loin là-dessus.

DEUXIÈME PARTIE

LE CHANGEMENT DES CIRCONSTANCES¹
1849-1919

FAITS ANTÉRIEURS AU TRAITÉ DE VERSAILLES

Ainsi qu'on l'a expliqué plus haut, dans la partie de cette Réponse qui a trait à la mission de la Cour, celle-ci a déjà, dans la mesure où le compromis la charge de le faire, c'est-à-dire dans le cadre de l'article 435, alinéa 2, du *Traité de Versailles*, examiné la question du changement des circonstances quant au point de savoir si la Suisse est ou n'est pas obligée de consentir à la suppression des zones franches. Ainsi, cette question n'est pas une de celles que la Cour peut encore, en vertu de l'article 2 du compromis, régler « en tenant compte des circonstances actuelles ». Sur ce point, la Cour ne peut qu'appliquer les principes déjà posés par les considérants de son ordonnance du 19 août 1929.

Observations
françaises,
p. 512.

Subsidiairement, on se réfère aux considérations présentées dans les pages 1221 à 1227 des Observations suisses. On se borne à rappeler ici que, non seulement le droit de la Suisse aux zones est un *droit territorial* qui ne saurait être juridiquement affecté par le changement des circonstances, mais en outre que, jusqu'en 1919, la France n'a *jamais* invoqué aucun changement survenu dans les circonstances pour réclamer la suppression des zones franches, quoique, au dire des Observations françaises, page 512, le fonctionnement des zones ait été « bouleversé » par des circonstances nouvelles que lesdites Observations classent sous trois rubriques : 1° l'établissement de la douane fédérale ; 2° les progrès de la technique ; 3° le développement des moyens de communication. Tous ces changements sont pourtant antérieurs à la guerre de 1914 qui, au dire des Observations françaises elles-mêmes (p. 626), n'aurait « mieux fait apparaître les inconvénients que présentait le régime des zones » que sur deux points, savoir : d'une part, « l'invasion des zones par les produits austro-allemands » et, d'autre part, « la gêne plus grande du cordon douanier intérieur » en ce qui concernait les relations des mobilisés avec leurs familles et la situation des industriels travaillant pour la défense nationale.

¹ Voir l'annexe 29 qui, en ce qui concerne cette partie des Observations françaises, complète l'exposé qui va suivre.

Il ne serait donc, en tout état de cause, pas possible d'admettre que le Gouvernement français puisse encore soutenir valablement que des changements tels que ceux qu'il invoque dans les pages 512 et suivantes de ses Observations, lui donnent titre à obtenir la suppression des zones franches.

Au surplus, on a déjà montré que les Observations françaises font erreur lorsqu'elles affirment, à la page 612, que le changement des circonstances aurait conduit les Puissances signataires du Traité de Versailles à « prononcer l'abrogation, à leur égard, du régime des zones ». On se réfère à ce qui a déjà été exposé sur ce point en réponse aux pages 477 à 479 des Observations françaises¹.

* * *

Au début de leur exposé relatif aux « faits antérieurs au Traité de Versailles » — dont la Cour a déjà tenu compte dans la mesure où il lui appartenait de le faire en vertu du compromis —, les Observations françaises posent en principe que, « régime anormal pour la France unifiée économiquement depuis la Révolution, les zones prennent ce caractère à l'égard du droit commun des peuples civilisés au cours de la seconde moitié du XIX^{me} siècle ». Les Observations françaises ajoutent que « d'autre part, à cette époque, les zones franches deviennent anormales en tant qu'exception au protectionnisme douanier ».

Ce sont là des thèses dont on ne voit pas bien le rapport avec la mission actuellement confiée à la Cour. Au surplus, qu'importe que les zones soient une « exception au protectionnisme douanier », si leur existence, justifiée en droit, répond à la situation géographique et aux besoins particuliers d'une région ? D'autre part, si les zones, dès 1815 « anormales pour la France économiquement unifiée », sont devenues « plus anormales » encore dès 1849, pourquoi la France a-t-elle attendu 1919 pour en faire état ? Et pourquoi les populations des zones ont-elles, jusqu'à la guerre de 1914-1918 et même plus tard encore, manifesté leur attachement persistant à l'institution des zones franches ?

Sans insister davantage là-dessus pour l'instant, on va suivre les Observations françaises dans la description qu'elles font des « circonstances nouvelles » qui, selon elles, auraient, à partir de 1849, « bouleversé » le fonctionnement de l'institution des zones franches, à savoir : 1° l'établissement de la douane fédérale ; 2° les progrès de la technique ; 3° le développement des moyens de communication.

¹ Voir *supra* pp. 1738 à 1740.

CHAPITRE PREMIER

L'ÉTABLISSEMENT DE LA DOUANE FÉDÉRALE

Dans ce chapitre, les Observations françaises refont, avec plus de détails, un exposé dont on trouve déjà les grandes lignes dans les Mémoires français produits dans la première phase de la procédure : l'exposé des relations douanières entre les zones franches et le territoire suisse de 1849 à 1914. Le Gouvernement français, qui a déjà invoqué ces « faits antérieurs au Traité de Versailles », sans succès, dans la première partie de la présente instance, ne peut pas, dans le cadre tracé par le compromis, les invoquer à nouveau maintenant. Admettre le contraire serait condamner la Cour à n'avoir fait, dans la première phase de la procédure, qu'un travail décevant et vain. Ce n'est pas ce que les Parties ont pu vouloir.

Observations
françaises,
pp. 512-612.

Section I.

LA MURAILLE DOUANIÈRE ENTRE LES ZONES ET GENÈVE.

Les Observations françaises décrivent tout d'abord l'évolution de la politique fédérale en matière de douanes ensuite de l'adoption de la constitution de 1848 et de l'entrée en vigueur des lois fédérales sur les péages du 30 juin 1849 et du 27 août 1851.

Observations
françaises,
pp. 513-518.

On se réfère à ce sujet, tout d'abord, aux indications déjà données à la Cour, là-dessus, par le Gouvernement suisse¹.

On rappelle aussi que le Gouvernement français a, dans la partie précédente de la procédure, soutenu que « la France était alors fondée [en 1919] à prétendre qu'en conséquence de l'institution des douanes fédérales en 1849 la Suisse n'était plus en droit de se prévaloir des traités de 1815 et des actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex » ; qu'en conséquence, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ne pouvait avoir d'autre sens que « d'abroger entre la France et la Suisse les stipulations des traités de 1815 et autres actes complémentaires relatifs aux zones² ».

Le Gouvernement français a aussi soutenu dans la première phase de l'instance que la réforme douanière suisse de 1849 « a apporté un changement radical aux conditions dans lesquelles se développent les rapports économiques entre Genève

¹ Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, pp. 800-804 ; Contre-Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, pp. 1505-1524 ; Réplique suisse, pp. 2139-2155.

² Mémoire français, *Publications de la Cour*, p. 615.

et les zones » et qu'en conséquence on devait admettre que l'article 435, alinéa 2, n'avait « pu vouloir consolider » des dispositions « juridiquement attaquables » par suite des changements survenus dans les circonstances, qu'il avait donc *abrogé* les anciennes stipulations sur les zones franches¹.

Toutes ces thèses françaises, l'ordonnance de la Cour du 19 août 1929 les a écartées. Elle a considéré comme pertinents « tous faits antérieurs au Traité de Versailles, notamment l'établissement des douanes fédérales en 1849² », elle en a tenu compte, mais elle n'a pas admis que les faits antérieurs au Traité de Versailles infirmassent sa manière de voir selon laquelle non seulement l'article 435, alinéa 2, n'a pas abrogé les anciennes stipulations, mais en outre « il ne saurait être admis qu'entre la France et la Suisse, ledit article, avec ses annexes, ait pour but de faire obligatoirement abroger lesdites stipulations³ ».

* * *

Section II.

LES AVANTAGES CONSENTIS PAR LA SUISSE AUX ZONES FRANCHES ET « LEUR INSUFFISANCE ».

Observations
françaises,
pp. 518-594.

Si l'on suit les Observations françaises dans leur exposé de fait, on ne voit guère l'intérêt qu'il peut y avoir, en vue de l'arrêt à rendre par la Cour, à relever les conséquences immédiates qu'a pu avoir l'application des tarifs fédéraux de 1849-1851 aux importations des zones franches, même si la position des zones qui en est résultée avait été à ce moment, dans son ensemble⁴, aussi « désespérée » que les Observations françaises cherchent à le faire penser. En effet, cette situation a été très passagère. Des mesures ont été rapidement prises pour rendre le cordon fédéral plus perméable aux importations des zones.

Mais, à s'en tenir aux documents ici produits par les Observations françaises, on doit se demander si vraiment la position du Pays de Gex, notamment, a été si désespérée de 1851 à 1853.

Le document n° 68 produit avec les Observations françaises contient un « État des produits du Pays de Gex exportés dans les cantons de Genève et de Vaud pendant les années de 1845 à 1852 inclusivement ». Il donne la moyenne des importations du

¹ Mémoire français, *Publications de la Cour*, pp. 616 et 621.

² Ordonnance du 19 août 1929, p. 16.

³ *Ibidem*, pp. 20 et 21.

⁴ Ce n'est pas ce que dit l'article de revue genevoise qui fournit aux Observations françaises un prétexte à le laisser entendre; voir Observations françaises, p. 519, note 2.

Pays de Gex pour chacune des années 1845 à 1849, soit avant l'établissement des douanes fédérales, puis la moyenne de chacune des années 1850, 1851 et 1852, soit après l'établissement des douanes fédérales. Or, on constate que, sur quarante-six postes de cette statistique, neuf postes seulement sont en baisse après l'établissement des douanes fédérales ; les quantités et les chiffres des autres importations demeurent les mêmes.

Les denrées et marchandises qui subissent une diminution — d'ailleurs seulement jusqu'à 1852 d'après le document français n° 68 — sont les suivantes : les écorces à tan ont baissé de 25 % depuis 1850 ; le vin a baissé de 2784 hectolitres à 200 ; la bière de 300 hectolitres à 12 ; la poterie de 100.000 kilos à 60.000 kilos ; les charrues et herses de 98 pièces à 58 pièces ; les outils, fer et acier, de 3075 kilos à 1000 kilos ; les romaines de 23 à 10 pièces ; les chars de campagne de 12 à 5 pièces.

Si donc l'influence des nouveaux tarifs fédéraux se fait ainsi sentir sur certaines importations du Pays de Gex, antérieurement à l'arrangement de 1853, on ne peut pas dire, sur la base du document français qui vient d'être cité, que cette influence se soit exercée au point de rendre « désespérée » en général, même de 1850 à 1853, la situation économique de cette contrée.

Il est plus intéressant de se demander comment le régime des zones franches s'est adapté aux conditions nouvelles de la politique douanière suisse. « Au lendemain de la réforme douanière fédérale », disent les Observations françaises (p. 518), « des traités deviennent nécessaires pour régler les rapports douaniers entre Genève et les zones. En les négociant, les trois Gouvernements reconnaissent implicitement que le régime de 1815 ne correspond plus aux circonstances actuelles telles qu'elles découlent de la réforme douanière fédérale. » En réalité, les trois Gouvernements n'ont nullement reconnu que la réforme douanière suisse « bouleversât » le régime des zones au point d'en justifier la suppression. Le Gouvernement français a même affirmé le contraire, en 1852, par la bouche de son ministre à Berne¹. Au contraire, en négociant divers arrangements pour faciliter l'importation des produits des zones en franchise sur le territoire suisse, ils ont adapté ce régime aux circonstances nouvelles, dans la mesure où cela a pu paraître nécessaire. On sait que cette adaptation progressive a été suffisante pour que les populations françaises intéressées, tout en réclamant telles ou telles améliorations, ne cessent pas de proclamer leur attachement au régime des zones franches.

Il ne faut donc pas sous-estimer les avantages importants qui ont été procurés par lesdits accords sardo-suisse et franco-suisse aux habitants des zones franches de 1815-1816.

¹ *Publications de la Cour*, p. 2041, alinéa premier.

* * *

*Le Traité de commerce conclu entre la Suisse
et la Sardaigne le 8 juin 1851.*

Observations
françaises,
pp. 524-529.

Les Observations françaises publient (document n° 35) les instructions données par le ministère des Affaires étrangères à Turin au chargé d'affaires de Sardaigne à Berne en vue des réclamations à présenter au sujet de l'application du tarif fédéral aux denrées provenant de la Savoie. Dans ces instructions, le Gouvernement sarde vise *l'article 4* du Traité de Turin du 16 mars 1816. C'est aussi cette disposition qui est à la base de la note présentée par le chargé d'affaires de Sardaigne au président de la Confédération, le 23 juin 1850¹. C'est en raison de la libre sortie, stipulée audit article 4, des denrées du duché de Savoie destinées à l'approvisionnement de Genève, que le Gouvernement sarde réclame la réciprocité de la franchise. Il ne fait mention de la zone qu'incidemment et, de même, le Traité de commerce issu de la négociation engagée entre les deux Gouvernements et conclu le 8 juin 1851 n'institue aucun régime spécial pour les franchises à accorder à la zone franche de Saint-Julien; les Observations françaises le reconnaissent (p. 527). Le Traité de commerce du 8 juin 1851 accorde des avantages généraux au commerce des États sardes; en considération de la libre sortie des denrées alimentaires destinées à l'approvisionnement de la ville et du canton de Genève, il admet l'entrée en franchise en Suisse de produits naturels et de denrées destinées à être vendues comme approvisionnement de marché, qui sortiront « par les bureaux du duché de Savoie et des provinces du Chablais, du Genevois et du Faucigny »; de plus, 5000 hectolitres de vin sont admis en franchise « par la frontière du canton de Genève » (article 4). Évidemment, ces exonérations douanières ont profité en partie à la zone de 1816, mais elles ne lui ont point été réservées; elles n'ont pas été édictées pour elle seule. Le Dr Montgellaz, député au Parlement sarde, a pu le regretter², mais il a dû constater qu'aucune stipulation du Traité de Turin ne prévoyait la réciprocité des franchises entre la zone de Saint-Julien et le territoire genevois. « Il est malheureusement trop vrai », a-t-il dit, « que les diplomates sardes n'ont pas stipulé en notre faveur la plus petite clause compensatrice, pas la moindre réserve pour assurer au moins la durée et la réciprocité de cette liberté commerciale aux savoisiens limitrophes du Canton de Genève. »

¹ Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, document n° 20, pp. 962-964.

² Document français n° 53.

En fait, le Traité de 1851, un traité de commerce général entre la Suisse et la Sardaigne, met fin à la discussion diplomatique qui venait de se poursuivre entre la Suisse et la Sardaigne.

Par l'article 7 du Traité, le Gouvernement sarde a reconnu la légitimité du fonctionnement des bureaux fédéraux de douane à la frontière de la zone de Saint-Julien¹. Le rapport présenté au Parlement sarde par le député Torelli indique également, d'une façon irréfutable, qu'en tout état de cause le Traité constitue *une liquidation* de la réclamation présentée par le Gouvernement sarde au sujet de la réciprocité des franchises².

L'accord ainsi établi entre les deux Gouvernements, que disent les populations intéressées³? Elles sont loin de se considérer comme se trouvant dans une position « désespérée »; elles estiment au contraire que la zone de 1816 est un bien pour elles. Le Chablais demande à être aussi compris dans la zone, et le Conseil divisionnaire d'Annecy, dans sa séance du 22 octobre 1851, vote à la majorité de dix voix contre quatre le maintien de la zone. « La suppression de celle-ci », déclare M. Jacquier, ne devrait « être accordée qu'en corrélatif d'importantes concessions de la part de la Suisse, laquelle trouve un grand intérêt à empêcher les entrepôts de marchandises qu'on commence à y former au détriment du système fédéral douanier. Si la douane fédérale coûte quelques frais aux habitants de la zone pour porter leurs denrées dans cette ville, centre obligé de la consommation, ces frais sont bien moindres que les droits qu'ils auraient à payer pour l'entrée des marchandises étrangères s'ils se trouvaient à l'intérieur⁴. »

Ainsi, après la réforme douanière fédérale de 1849-1851 et après le Traité de commerce de 1851, la zone de 1816 reste appréciée des populations qui l'habitent. Elle est incontestablement dans leur intérêt, de même que dans celui de Genève. Le Gouvernement sarde, d'entente avec le Gouvernement suisse, a adapté aux circonstances le régime de la zone sarde vis-à-vis des tarifs fédéraux de 1849-1851.

* * *

L'arrangement franco-suisse des 29 juillet — 11 août 1853.

Les négociations engagées parallèlement entre la France et la Suisse au sujet des franchises douanières à accorder au Pays

Observations
françaises,
pp. 529-536.

¹ Contre-Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, p. 1521.

² Document français n° 52.

³ Observations françaises, pp. 545-548.

⁴ Document français n° 56.

de Gex aboutissent également à une adaptation du régime de cette zone aux conditions nouvelles de la politique douanière suisse. La réclamation du Gouvernement français (les Observations françaises le reconnaissent à la page 529) ne cherche pas « à mettre en question la réforme douanière fédérale ». Le Gouvernement français, surtout, n'invoque pas non plus la réforme douanière suisse pour réclamer ou se réserver de réclamer la suppression des zones franches. Bien au contraire. Le Gouvernement français demande que, la zone franche subsistant, les produits du Pays de Gex « soient admis dans les cantons de Genève et de Vaud aux mêmes conditions qu'en 1815, au moins pour les quantités que ces cantons sont dans l'usage de recevoir pour leur consommation, et qui pourraient être discutées et fixées d'un commun accord entre les deux Gouvernements ».

Non seulement la France n'a pas, à cette époque, invoqué la réforme douanière suisse pour envisager la suppression de la zone de Gex, mais le Gouvernement français s'est alors nettement refusé à donner suite à une suggestion personnelle d'un des membres du Conseil fédéral¹. « Cette suggestion », déclarent les Observations françaises (p. 530), « ne pouvait être suivie par le Gouvernement français. D'une part, celui-ci était lié *envers les Puissances signataires du Traité du 20 novembre 1815*². D'autre part, le Pays de Gex, sous le régime du Traité du 20 novembre 1815, avait entretenu avec le canton de Genève des relations très étroites, les droits de douane élevés et la difficulté alors très grande des communications le séparaient du reste de la France; il s'était habitué à ce nouveau régime et il lui répugnait d'en changer brusquement. »

A ceci, les Observations suisses ont répondu par avance : « Il est clair qu'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 à cet égard de la réforme douanière suisse de 1849.

« 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 par un simple échange de notes.

¹ On rappelle à ce propos que le Gouvernement suisse n'a jamais fait sienne cette suggestion personnelle; voir Observations françaises, p. 519, note 1, et p. 530, note 3; Contre-Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, pp. 1514-1518; Réplique suisse, pp. 2141-2144.

² On voit ici réapparaître une thèse que la Cour a écartée: la Cour a reconnu que la France était liée *envers la Suisse*, à laquelle le Traité du 20 novembre 1815 a donné un droit.

« En effet, ce qui avait importé aux Puissances en 1815 et 1816, c'était de procurer à la Suisse un certain statut territorial comportant notamment des droits aux zones franches ; mais nullement d'assurer le maintien de ces droits à la Suisse alors même qu'elle n'en voudrait plus.

« Il est donc plus que vraisemblable que si la Suisse et la France s'étaient mises d'accord après 1849 pour supprimer les zones, les autres Puissances n'auraient pas fait d'opposition¹. »

Bien loin de rechercher ou de se réserver — vis-à-vis de qui que ce soit — la faculté de réclamer la suppression de la zone de Gex, le Gouvernement français a alors recherché et conclu un arrangement avec la Suisse qui constitue une adaptation du régime de la zone de Gex aux circonstances nouvelles ; il a demandé et obtenu que le cordon douanier suisse soit rendu perméable aux importations gessiennes, le degré de cette perméabilité étant naturellement susceptible d'améliorations éventuelles.

L'arrangement du 29 juillet 1853 accepté par le Gouvernement français a donc institué un régime de perméabilité du cordon douanier suisse. Que ce régime n'ait pas été, en tous points, aussi large et aussi complet que certains intéressés l'eussent souhaité, c'est possible : c'est le cas de tous les arrangements de ce genre. Mais il n'est pas moins vrai que, tel quel, l'arrangement était tout de même favorable pour le Pays de Gex. Si tel n'avait pas été le cas, le ministre de France à Berne n'aurait pas, en l'acceptant, remercié le Conseil fédéral et le président de la Confédération « de la bienveillance avec laquelle ils ont fait droit aux réclamations formulées par l'arrondissement de Gex² ».

En même temps, cet arrangement implique, de la part de la France, reconnaissance de la légitimité du fonctionnement des douanes fédérales à la frontière gessienne. Le rapport du sous-préfet de Gex au conseil d'arrondissement de 1854 ne dit pas autre chose : « Je vais plus loin et je dis qu'il est peut-être à regretter qu'une convention internationale ait *implicitement reconnu le droit du Gouvernement fédéral à étendre son réseau douanier sur la frontière du pays de Gex*. Aux yeux des plus prévenus ce droit est au moins douteux, aux vôtres comme aux miens, il n'existe pas et en se l'arrogant la Confédération a commis une infraction aux traités qui, en créant la franchise de cet arrondissement, ont virtuellement stipulé la réciprocité. Ce n'est point là une discussion théorique sans utilité de fait. Au lieu d'une convention, il eût été facile d'obtenir de simples ordres donnés par le Gouvernement fédéral à son administration douanière. On aurait ainsi évité de *reconnaître dans une*

¹ Observations suisses, p. 1225.

² Mémoire français (annexes), p. 663 *in fine*.

convention la validité de la création fédérale. Cette observation rétrospective est désormais superflue, la convention existe¹. »

Les Observations françaises permettent également de constater que l'arrangement de 1853 comportait non seulement pour l'agriculture du Pays de Gex, mais aussi pour son industrie, des avantages indéniables. Les Observations françaises cherchent naturellement à diminuer la portée de ces avantages. « Ce n'était pas », disent-elles à la page 536, « la [réciprocité totale] » que « rétablissait » l'accord de 1853, « c'était un régime d'avantages partiels et soigneusement dosés qu'il instituait. La ruine *totale* du Pays de Gex était ainsi évitée, mais une entrave allait désormais être mise à son développement économique et peser lourdement sur lui. »

On ne comprend pas très bien pourquoi une entrave allait désormais être mise à son développement économique ; au contraire, l'arrangement de 1853 *ouvrait la porte plus grande* aux importations franches en Suisse, en provenance du territoire gessien. Il admettait dans les catégories affranchies des produits industriels. C'était au contraire l'annonce d'un développement économique possible et, dans l'ensemble, satisfaisant.

La meilleure preuve en est fournie par les déclarations répétées et très claires des populations de la zone sarde comme de celles du Pays de Gex. Après 1850 comme auparavant, ces populations demeurent nettement « hostiles au report de la ligne des douanes nationales à la frontière politique² ». Cela confirme que les zones franches, qui n'ont nullement perdu leur importance pour Genève, continuent également, tout compte fait, à correspondre aux intérêts des populations zoniennes et à leurs besoins économiques.

Ainsi, le fonctionnement des douanes fédérales a pu être tempéré en fait dans une mesure équitable et, dans l'ensemble, satisfaisante. La première étape de cette adaptation, qui a été progressive et qui aboutit au régime large et stable que prévoit le projet suisse actuellement soumis à la Cour, est celle de 1851 et de 1853. Le régime s'adapte aux circonstances. L'évolution commencée se poursuivra par la suite.

Quant aux réclamations dont font si largement état les Observations françaises, on a déjà fait observer qu'elles se produisent dans toutes les négociations commerciales. Forcément, elles laissent dans l'ombre les avantages acquis pour ne

¹ Document français n° 72, p. 946. Quant à l'affirmation des Observations françaises (p. 534 *in fine* et p. 535, note 1) qu'au cours desdites négociations, le Gouvernement fédéral aurait « reconnu n'avoir aucun droit au maintien de la zone de Gex », elle n'est pas nouvelle et a déjà été réfutée ; voir notamment Contre-Mémoire suisse, pp. 1610-1611.

² Déclaration faite par M. F. David au cours de la négociation franco-suisse de 1920.

s'attacher qu'aux positions à conquérir. Elles attestent du reste l'intérêt considérable que continue à présenter, pour les populations zoniennes, l'ouverture du marché de Genève.

Par ailleurs, la documentation française ne fait pas connaître les réclamations formulées par les producteurs zoniens de Gex et qui devaient tendre à obtenir l'ouverture du marché intérieur français. Il paraît probable que le tableau des difficultés gessiennes devrait être complété dans ce sens, et il resterait à établir qu'à cet égard le Gouvernement français a fait tout ce que le Pays de Gex pouvait raisonnablement lui demander dans le même sens que ce qu'il avait réclamé dès 1816.

* * *

L'institution de la zone franche d'annexion de 1860.

Ici se place, si l'on veut suivre l'ordre chronologique dans l'histoire des zones franches, un fait capital, sur lequel les Observations françaises passent très rapidement : la création de la grande zone de 1860.

Observations
françaises,
pp. 548-550.

« On a voulu en Suisse », écrivent les Observations françaises, « voir dans cette mesure la preuve que le régime des zones donnait, même après 1849, pleine satisfaction aux populations en cause. Cette assertion est pour le moins exagérée¹. » Il n'y a pourtant, dans cette constatation, aucune exagération. Si les populations du Chablais, du Faucigny et du Genevois, en devenant françaises, ont demandé pour elles un régime analogue à celui dont bénéficiait la zone de Gex, c'est qu'évidemment elles estimaient que ce régime était propre à leur donner toute satisfaction ; c'est donc que le fonctionnement des douanes fédérales, à partir de 1849, n'avait pas porté atteinte aux avantages que cette région retirait de ses échanges avec Genève ; c'est, en d'autres termes, que le changement des circonstances n'avait pas été de nature à faire prononcer la condamnation de l'institution des zones.

Les Observations françaises continuent à soutenir qu'« il est faux de prétendre, comme l'a fait le Mémoire suisse, que la création de la grande zone a été pour Napoléon III le moyen » de s'attirer très sûrement « les sympathies du Chablais et du Faucigny » et de les gagner à l'annexion française. « Ce qui est exact », déclarent-elles par contre à la page 549, « c'est qu'à l'annonce de la cession prochaine de la Savoie par la Sardaigne à la France, une certaine propagande s'est exercée

¹ Observations françaises, p. 548.

en vue de l'annexion à la Suisse de la partie nord de cette province. De cette propagande, les Savoyards hostiles à l'idée d'un démembrement de leur petite patrie ont été obligés de tenir compte. C'est pour y couper court qu'en décembre 1859, l'avocat Jacquier-Châtrier proposait pour le Chablais et le Faucigny un régime douanier analogue à celui du Pays de Gex. »

Il paraît superflu de s'attarder ici à une controverse au sujet de laquelle le Gouvernement suisse a déjà fait connaître sa façon de voir dans la première phase de la procédure¹; en revanche, il est nécessaire de revenir sur la signification de l'acte intérieur accompli par le Gouvernement français, lorsqu'il a créé la zone de 1860.

En 1851 déjà, l'extension de la zone au Chablais répond « aux vœux des populations² ». Si les Savoyards de 1859 ont pris pour modèle de leurs revendications la zone de Gex, s'ils ont désiré avec ce régime de zones franches « un traité d'importation avec la Suisse³ », c'est que précisément le Pays de Gex jouissait de franchises douanières qui leur paraissaient fort appréciables depuis l'arrangement de 1853, arrangement analogue à un traité d'importation avec la Suisse. Ce régime spécial ne fut pas acquis d'emblée aux populations de la grande zone de 1860. Il manquait « le traité d'importation » avec la Suisse. En effet, la zone de 1860 avait été instituée sans qu'aucun engagement eût été pris par le Gouvernement suisse au sujet de l'importation, en franchise, des produits de cette zone en Suisse; au contraire, le Gouvernement suisse était hostile à l'annexion et il ne reconnut pas, en 1860, le fait même de la constitution de la grande zone.

En fait, les populations françaises qui, en 1860, votèrent « oui et zone » en ce qui concernait l'annexion à la France, voulaient être « rattachées au système économique suisse⁴ », mais elles savaient bien que cet avantage ne leur était pas acquis d'emblée. Le « traité d'importation » avec la Suisse demeurait l'objet de leurs désirs, mais tout ce qui pouvait leur être accordé par le Gouvernement français, c'était le recul des douanes françaises, sans contre-partie du côté suisse.

C'est ce qu'exprime clairement la dépêche officielle publiée au *Moniteur* du 7 avril 1860, par laquelle le ministère des Affaires étrangères fait connaître à la municipalité de Thonon que « l'intention de l'Empereur, déjà manifestée par Sa Majesté à la députation savoisiennne, est de sauvegarder les intérêts commerciaux du Faucigny et du Chablais, en éta-

¹ Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, pp. 794-800; Contre-Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, pp. 1524-1526.

² Document français n° 56, p. 932.

³ Observations françaises, pp. 550 et 551.

⁴ *Ibidem*, p. 550.

blissant en faveur de ces pays frontières une zone commerciale semblable à celle qui existe déjà à Gex¹ ».

Tel est, en effet, le régime que le préfet de l'Ain lui-même recommandait dans une lettre au Gouvernement français du 26 janvier 1860 :

« ... il serait facile à la France de donner satisfaction aux intérêts matériels de cette partie de la Savoie et de faire tomber ainsi toute objection et toute résistance à l'annexion. Le régime économique du pays de Gex est un moyen qui se présente naturellement à l'esprit, ce pays se trouvant dans des conditions géographiques identiques à celles du Chablais et du Faucigny. Rien de plus facile, par conséquent, que de concilier les intérêts économiques et les sentiments nationaux de cette partie de la Savoie. Cette idée fait son chemin et déjà beaucoup d'habitants du nord de la Savoie déclarent qu'ils suivraient très volontiers leurs compatriotes du midi dans l'annexion projetée, pourvu qu'on maintint la liberté de leurs relations avec Genève en leur accordant le régime adopté pour le pays de Gex². »

Le plébiscite de 1860 en faveur de l'institution de la grande zone prouve en tous cas qu'à cette époque, ni le Gouvernement français ni les populations intéressées ne pensent que le régime des zones franches ait cessé de correspondre aux circonstances, qu'il soit inconciliable avec les expériences faites depuis la réforme des douanes fédérales en 1849. Dans le cas contraire, le Gouvernement français n'aurait pas, en 1860, proposé et les populations intéressées n'auraient pas demandé l'extension de ce régime à deux nouvelles provinces.

Il est clair, d'autre part, que la Suisse, qui n'a eu aucune part à la création de la grande zone, n'a contracté aucune obligation du fait de cette création. On ne saurait évidemment lui faire grief de ce qu'elle n'a pas, d'emblée, rendu son cordon douanier perméable aux importations des produits de cette nouvelle région mise hors des douanes françaises, ni de ce qu'elle se serait, selon l'expression des Observations françaises, « fait payer », en 1869 et en 1881, les facilités que le Gouvernement français lui demanda d'accorder au commerce de ladite zone franche³.

¹ F. Marullaz, *La vérité sur la zone franche de la Haute-Savoie*, Mémoires et documents publiés par l'Académie chablaisienne, t. XXIX, 1916, pièce justificative n° 6.

² Voir J. Trésal, *L'annexion de la Savoie à la France*, p. 247.

³ Observations françaises, p. 555 *in fine* et pp. 550-555.

Dans la note 1 au bas de la page 551 de ses Observations, le Gouvernement français rappelle que le Mémoire suisse déclare, page 806, que le Traité de commerce de 1851 avec la Sardaigne était devenu caduc du fait du transfert des provinces savoisiennes à la France en 1860. « Il serait intéressant de savoir », dit-il, « comment le Gouvernement fédéral peut

* * *

Le règlement du 30 juin 1864.

Observations
françaises,
pp. 536-545.

Les Observations françaises veulent bien admettre que le règlement du 30 juin 1864 relatif au Pays de Gex « constituait un réel progrès » (p. 545). Elles ajoutent toutefois que

soutenir, en même temps, que l'article 3 du Traité suisse-sarde du 16 mars 1816 était opposable à la France. Estime-t-il qu'en prenant possession de la Savoie, la France recevait des charges dont ce territoire était grevé, mais non le bénéfice des dispositions stipulées en sa faveur ? »

A cette question, il n'est pas difficile de répondre. Le Gouvernement fédéral estime, en effet, que « les charges dont ledit territoire était grevé », les servitudes qui le grevaient, ont passé à la France, avec le bénéfice de la souveraineté sur ce territoire qu'elle a acquis. C'est là une doctrine qui n'a rien d'insolite (voir par exemple Oppenheim-Roxburgh, *International Law*, III^{ème} éd., vol. I, 1910, p. 307).

En revanche, le Gouvernement suisse ne croit nullement que la logique l'oblige à admettre en même temps que les droits personnels — tels que ceux que la Convention de 1851 avait donnés à la Sardaigne — qui reposent sur une convention avec l'État auquel ledit territoire appartenait auparavant, aient également passé à la France.

Le fait que les anciennes stipulations relatives à la zone sarde sont opposables à la France et la lient vis-à-vis de la Suisse est le corollaire nécessaire et naturel du caractère territorial du droit de la Suisse ; si le droit de la Suisse est une servitude internationale, comme celle-ci l'a toujours admis, il serait inadmissible que l'acquéreur du territoire grevé — la France — pût se déclarer libéré de cette charge *. Par contre, un traité de commerce, tel que le Traité sardo-suisse de 1851, ne constitue certainement pas de charge réelle ; il fait naître seulement de simples obligations conventionnelles, et la question de savoir si ces obligations passent à l'acquéreur du territoire avec ledit territoire (en l'espèce, avec une infime portion du territoire du cédant) est une question toute différente et infiniment plus complexe ; c'est la question de la succession des États.

L'aborder ici est vraiment inutile. Il ne viendra à l'idée de personne de soutenir que dans un cas comme celui dont on parle maintenant et où l'ancien co-contractant — la Sardaigne — reste tenu, l'État acquéreur de la province cédée — la France — pourrait être obligé de respecter, pour cette province seulement, le traité conclu par l'État qui lui a cédé ladite province, alors que, pour le reste de son territoire, il aurait éventuellement à se conformer à un autre traité de commerce avec le même voisin — la Suisse —, chose nettement impossible.

Cela est si vrai que le Gouvernement français lui-même, après 1860, n'a jamais prétendu que le régime *convenu entre la Suisse et la Sardaigne* par le Traité de commerce de 1851 serait, pour la Savoie, resté en vigueur entre la Suisse et la France après l'annexion.

Ainsi, ce n'est pas en suivant la thèse suisse qu'on arrive à des impasses logiques, mais en en faisant abstraction, en méconnaissant, comme le fait la note 1 au bas de la page 551 des Observations françaises, la différence qu'il y a entre un droit réel et un droit personnel. C'est par là que la question ainsi posée par les Observations françaises est intéressante.

* « L'État en faveur duquel on a ainsi stipulé [un droit réel] acquerra nécessairement un droit », a dit en juillet 1929 l'agent de la Suisse (Plaidoiries, p. 209), « et un droit opposable aux Parties du traité comme aux autres États », par exemple à l'État acquéreur dont il est parlé ci-dessus ; voir aussi Plaidoiries, p. 415.

« les doléances du Pays de Gex étaient loin d'être toutes satisfaites », ce qui ne saurait surprendre : on a déjà fait observer qu'aucun règlement de cette nature n'est jamais considéré comme parfait par tous les intéressés.

De fait, les revendications formulées dans le Pays de Gex dès 1854, au sujet des importations en franchise sur le territoire suisse, aboutissent au règlement du 30 juin 1864.

Il est à remarquer par ailleurs que, jusqu'en 1863 en tout cas, les franchises réclamées de la Suisse et celles qui furent obtenues d'elle demeurent beaucoup plus considérables que les franchises accordées à la production zonienne du côté français. En effet, en ce qui concerne la perméabilité de la barrière douanière intérieure, la situation demeura stationnaire jusqu'au règlement du 31 mai 1863, qui accorda au Pays de Gex, pour l'entrée de ses produits dans le reste de la France, les mêmes avantages que ceux qui avaient été concédés à la zone de 1860 par le système des crédits annuels¹.

Quant au règlement relatif au Pays de Gex qui forme l'annexe C du Traité de commerce franco-suisse du 30 juin 1864, il admet en franchise de tout droit d'entrée toute une série de produits naturels du Pays de Gex, puis au quart du droit d'entrée une série importante de produits industriels. Ici encore apparaît, par le commun accord de la Suisse et de la France, l'adaptation continue du régime ancien aux circonstances nouvelles². L'idée constamment reprise par les documents gessiens de l'époque d'un droit du Pays de Gex à la réciprocité de la franchise, de la violation des traités de 1815 par l'établissement des douanes de 1849, cette idée avait été une fois de plus réfutée du côté suisse lors de la négociation du Traité de commerce de 1864³.

D'autre part, les Observations françaises, qui s'attachent à rappeler les réclamations gessiennes visant à faire ouvrir la douane suisse aux produits zoniens, ne disent rien des efforts, sans doute tout aussi laborieux, qui ont pu tendre à faire ouvrir la barrière française interne. En tout état de cause, si le débouché genevois demeure toujours aussi important pour le Pays de Gex, c'est que le marché de Genève continue à être le débouché naturel de cette région, comme en 1815 et en 1816.

Enfin, il est à remarquer que les franchises obtenues du côté suisse dépassent toujours, à cette époque, les franchises ou autres facilités obtenues du côté français. Celles-ci, dit le sous-préfet de Gex dans son rapport de 1858 au Conseil d'arrondissement, « sont, vous le savez, limitées à un petit nombre d'industries ; cela n'a pas empêché l'une d'elles, la

¹ Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, pp. 810 et 811.

² *Ibidem*, p. 802.

³ Contre-Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, p. 1527.

papeterie, de tomber. Vous avez demandé à bien des reprises l'extension de ces facilités, mais *toujours en vain...*¹ »

Ce ne sont donc pas seulement les ouvertures de crédit pour l'entrée en franchise sur le territoire suisse qui semblent insuffisantes aux Gessiens ; ce sont aussi les crédits alloués par les douanes françaises. Le sous-préfet de Gex, pour sa part, serait cependant prêt à sacrifier ces derniers pour avoir le marché suisse. « Je considère », écrit-il, « que le pays est *si naturellement porté vers le marché suisse* que je n'hésiterais pas au besoin à sacrifier les facilités allouées du côté de l'intérieur pour recouvrer la franchise complète de la douane fédérale. »

Ainsi, malgré tout, l'importance du débouché sur Genève demeure capitale. Les circonstances sont, à cet égard, les mêmes qu'en 1816.

D'autre part, si, à cette époque, « les doléances du Pays de Gex sont loin d'être toutes satisfaites² », c'est manifestement à tort que les Observations françaises prétendent en rendre responsable le régime des zones ou le seul Gouvernement suisse. On a déjà montré que, *dès la création des zones*, le fonctionnement normal du régime des zones implique aussi une certaine perméabilité du cordon douanier français intérieur.

* * *

La Convention du 14 juin 1881.

Observations
françaises,
pp. 548-554.

Il a été rappelé plus haut que, après 1860, la Confédération suisse ne se trouvait plus, du côté de la Savoie, uniquement en face de la zone de 1816, soit de la zone de Saint-Julien et de celle de Saint-Gingolph ; elle était en présence de la zone beaucoup plus considérable créée — en dehors d'elle — par l'annexion de 1860.

En ce qui concerne la Convention du 14 juin 1881 par laquelle la Suisse consentit à accorder, moyennant de légitimes compensations, diverses facilités aussi à la grande zone, on se borne à se référer aux exposés déjà présentés dans la première phase de la procédure³.

Cette Convention a été en vigueur jusqu'en 1919. Elle avait été conclue pour trente années et elle a largement dépassé la durée qui lui était ainsi assignée. Les avantages qu'elle a procurés aux habitants de la zone de la Haute-Savoie ont déjà été indiqués. Ces avantages étaient assez importants pour qu'en 1903 un projet ait été déposé à la Chambre⁴ par

¹ Document français n° 75, p. 959.

² Observations françaises, p. 545.

³ Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, pp. 808-810 ; Contre-Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, pp. 1529-1531 ; Réplique suisse, p. 2160.

⁴ Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, p. 810.

M. Fernand David en vue d'étendre le régime de la zone — sous l'empire de la Convention du 14 juin 1881 — à *la totalité du département de la Haute-Savoie*.

La Convention de 1881 a également été mise à profit par la zone de 1816, englobée en fait dans la zone agrandie de la Haute-Savoie. Le régime dont la Convention a permis le développement a, sans aucun doute, augmenté et amélioré les échanges en franchise entre la petite zone sarde de 1816 et la Suisse. En cela, l'adaptation du régime des zones aux circonstances nouvelles a continué. La Convention de 1881 a été l'un des facteurs de cette adaptation progressive ; mais, cette Convention ayant été conclue en fonction d'une région beaucoup plus vaste que la petite zone de 1816, l'appréciation des conditions dans lesquelles elle a été négociée et des conséquences de son application sort des limites du présent débat.

* * *

Le règlement du 23 février 1882
(Pays de Gex).

Fidèles à leur méthode, les Observations françaises insistent sur les réclamations présentées par certains intéressés du Pays de Gex aux fins d'obtenir une nouvelle extension des franchises accordées par la Suisse, après le règlement de 1864. Observations
françaises,
pp. 555-571.

Ce sont, tout d'abord, des demandes formulées en 1875 par le Conseil d'arrondissement de Gex dont l'objet est toujours la réciprocité des franchises. Elles vont jusqu'à envisager l'organisation d'une « zone suisse » correspondant à la zone française, par le report des péages fédéraux à la limite du canton de Vaud. Mais en tout état de cause, le Conseil d'arrondissement écarte formellement l'idée d'un transfert éventuel de la douane française à la frontière politique¹. Le marché de Genève reste trop essentiel pour le Pays de Gex.

En 1879, la Ligue des intérêts gessiens se prononce dans le même sens. Ses conclusions relatives aux « moyens d'obtenir de la Suisse la réciprocité » sont instructives. Les Gessiens n'ont point oublié qu'en 1798 « la France parvient, en établissant des barrières autour de Genève, à se créer dans cette ville des partisans de l'annexion à la République ». Ainsi, « le premier moyen, celui qui se présente tout naturellement à l'esprit [pour obtenir de la Confédération la réciprocité], consiste dans l'établissement autour de Genève d'une ceinture de douanes placée côte à côte avec les péages fédéraux. Cette ville, privée du débouché de la zone qui l'enserme de toutes parts, verrait son commerce ruiné et son importance anéantie. »

¹ Document français n° 86, I, pp. 973 et 974.

Toutefois, la Ligue des intérêts gessiens estime que ce serait là, pour le Pays de Gex lui-même, une mesure « plus funeste que profitable ». En effet, « *la solidarité la plus étroite unit la zone à son marché géographique et la prospérité de l'un rejail-lit sur l'autre* ». Le Pays de Gex le comprend. Il ne réclamera pas contre ce que l'on a appelé ses franchises, et il aimera mieux en sauver la moitié en se réservant des avantages compensateurs, que de demander l'établissement des douanes. Il préfère le *modus vivendi* actuel et ne veut pas se perdre lui-même pour perdre Genève. L'avenir demeure d'ailleurs réservé. Plus tard, « il sera peut-être possible d'isoler Genève et de la cerner d'un cercle de douanes¹ ».

Néanmoins, aux yeux de ceux qui formulent ainsi les revendications les plus absolues du Pays de Gex, la zone doit en 1879 être maintenue, même avec « le *modus vivendi* actuel ». On est très loin de la « position désespérée » dans laquelle le Pays de Gex se serait trouvé en 1850, au dire des Observations françaises.

L'enquête faite en 1879 par la Ligue des intérêts gessiens est, de même, fort instructive, aussi bien que les documents du même genre utilisés par les Observations françaises pour définir la nature des revendications économiques du Pays de Gex à ce moment².

Il ressort en effet des statistiques contenues dans ces documents — et que le Gouvernement suisse n'a d'ailleurs aucune possibilité de vérifier — qu'en tout cas la production du Pays de Gex a augmenté, puisque les quantités qu'il demande à exporter à Genève sont sensiblement supérieures à celles qui ont été mentionnées dans le tableau de 1852 pour la période antérieure à l'établissement des douanes fédérales de 1849. Ces statistiques diverses et leur comparaison avec le tableau de 1852 autorisent donc à penser que, contrairement à ce que soutiennent les Observations françaises, les douanes fédérales n'ont pas entravé le développement économique du Pays de Gex.

L'agriculture s'y est certainement développée depuis 1852, à en croire les chiffres produits en 1875 et en 1879.

Quant à l'industrie, elle apparaît aussi beaucoup plus florissante, à en juger par les positions énumérées dans le tableau de 1852³. Ainsi, en 1879, la Ligue des intérêts gessiens demande la possibilité d'exporter à Genève 20.000 hectolitres de *vin*; avant 1850, donc avant l'entrée en vigueur du tarif des douanes fédérales, le Pays de Gex en exportait 2.784.

Pour les *fromages*, la Ligue des intérêts gessiens réclame un contingent d'exportation de 3.000 quintaux; avant 1850, le Pays de Gex exportait à Genève 12.500 kilos de fromage.

¹ Document français n° 88, p. 1025.

² Observations françaises, pp. 560-568.

³ Document français n° 68.

Pour les *blés*, la sous-préfecture de Gex annonce en 1879 une récolte totale qui peut être calculée à 66.195 hectolitres dont l'exportation n'aurait pu, au dire de la Ligue des intérêts gessiens, ne se faire que du côté de la Suisse.

Le tableau de 1852 indique avant 1850 :

Exportation dans les cantons de Genève et Vaud :

Froment : 7.236 hectolitres.

Avoine : 2.250 hectolitres.

Les *légumes salés* et les *plantes médicinales*, dont l'importation en franchise à Genève est réclamée en 1879, ne sont pas mentionnés du tout dans le tableau de 1852.

En ce qui concerne les industries, la faïence stannifère, les tuyaux de drainage, la fabrication des creusets et cornues, qui apparaissent en 1879, n'existaient pas auparavant, à en croire le tableau de 1852.

Pour les tanneries, la Ligue des intérêts gessiens déclare que les crédits « étaient *certaines années* totalement insuffisants » ; c'est dire que pour d'autres années ils étaient suffisants.

L'industrie de la chaux jouit du quart du droit d'entrée sans limitation. Cette industrie existait déjà en 1864, mais elle n'était pas mentionnée en 1852.

Les pierres à bâtir étaient, dès 1864, exemptes de droits à la condition qu'elles fussent « grossièrement taillées, soit taillées à la boucharde ». En 1852, les pierres à bâtir taillées étaient exportées en Suisse pour un contingent de 12.200.000 kilos, chiffre invariablement donné comme moyenne de 1845 à 1852. L'interprétation du règlement de 1864, considéré comme restrictif par la Ligue des intérêts gessiens, laisse cependant entrer en franchise une grande partie du produit de l'industrie des carrières gessiennes. Les marbres de Thoiry, qui jouissent de la réduction des trois quarts du droit d'entrée, ne sont pas mentionnés dans le tableau de 1852.

Il en est de même pour l'industrie du bois, les eaux gazeuses, les instruments agricoles et les outils de taillandiers. On trouve seulement 23.850 instruments aratoires avant 1850, et 10.000 après.

Quant aux produits du travail des multiples artisans qui, au dire de la « Ligue », ont de la peine à importer sur le territoire genevois, ils n'ont pas du tout été mentionnés auparavant ; en tout cas ils ne le sont pas dans l'état des produits du Pays de Gex exportés à Genève et dans le canton de Vaud, qui figure au nombre des documents français¹.

* * *

La conclusion qui s'impose est donc que, si les statistiques et les tableaux produits par le Gouvernement français pour la

¹ Document français n° 68.

période 1875-1879 sont exacts — ce que, encore une fois, le Gouvernement suisse n'est pas en mesure de vérifier —, ces documents établissent que la production du Pays de Gex a incontestablement *augmenté*. Ses besoins d'exportation sur le territoire voisin sont beaucoup plus considérables qu'ils ne l'étaient un quart de siècle auparavant. Cela signifie évidemment que cette contrée prospère au point de vue économique et que l'industrie s'y développe également. Et cela fait comprendre qu'en 1879, la Ligue des intérêts gessiens, se prononçant en tout état de cause contre l'idée d'un transfert éventuel du cordon douanier français à la frontière politique, déclare que le Pays de Gex « ne veut pas se perdre lui-même pour perdre Genève¹ ».

* * *

Les Observations françaises reconnaissent à la page 570 que le Traité de commerce franco-suisse du 23 février 1882, dont l'annexe F réglementa à nouveau les échanges entre la Confédération et le Pays de Gex, « apportait, plus encore que celui du 30 juin 1864, par rapport au régime antérieur, d'importants adoucissements au Pays de Gex ». Elles donnent le détail des nouvelles facilités douanières prévues par l'annexe F audit Traité de commerce, mais ajoutent que, malgré ces nouveaux avantages, tous les désirs gessiens n'avaient pas obtenu satisfaction.

A ce titre, les Observations françaises font valoir notamment qu'« aucune garantie n'était donnée contre les droits d'octroi préférentiels... ». Elles font ici, sans doute, allusion aux droits de l'octroi de la ville de Genève qui frappait les vins de la région zonienne de droits légèrement plus élevés que les vins genevois ou que les vins produits par des Genevois dans les zones.

Ces différences étaient très minimes.

Pour le tarif de l'octroi de la ville de Genève du 6 avril 1829 : 2 florins 6 sols par setier pour les vins genevois, 3 florins pour les autres vins ; pour le tarif du 13 juin 1838, fr. 1,15 pour les vins genevois, fr. 1,40 pour les autres vins ; pour le tarif du 17 décembre 1842, fr. 1,15 pour les vins genevois, fr. 1,60 pour les vins étrangers ; enfin, pour le tarif du 21 avril 1857, fr. 3,50 pour les vins suisses pour un muids (150 litres), fr. 4,90 pour les vins étrangers.

Au surplus, les droits de l'octroi de la ville de Genève disparurent en 1890.

De ce qui vient d'être dit, il résulte aussi, une fois de plus, que la prétendue « franchise » dont les produits du Pays de

¹ Document français n° 88, p. 1025.

Gex auraient, au dire du Gouvernement français, joui avant 1849 à leur entrée sur le territoire genevois n'existait pas; les Observations françaises elles-mêmes l'ont reconnu pour les vins; aux droits de douane dont les vins, en particulier, étaient frappés, il faut ajouter les droits d'octroi.

Les Observations françaises déclarent également, pour critiquer le Traité du 23 février 1882, que « les marchandises contingentées restaient obligées à de longs détours quand elles provenaient de villages français éloignés des six bureaux suisses qui seuls étaient ouverts à leur passage¹ ». Comment concilier cette critique avec l'argument que les Observations françaises, page 514, prétendent tirer du fait qu'après 1849, « les postes douaniers [suisses] se multiplient à la frontière »? La Réplique suisse a déjà fait observer à ce sujet que « l'intensité croissante des relations d'échanges... » a « ... obligé la douane, dès avant 1849, à exercer son activité de plus en plus à la frontière² ». Quoi qu'il en soit, s'il est vrai que le nombre des postes douaniers suisses a augmenté après 1849, les Observations françaises reconnaissent elles-mêmes implicitement qu'une organisation plus perfectionnée du contrôle douanier suisse avait pour effet de faciliter les échanges.

Quant aux autres imperfections — d'ailleurs peu nombreuses — que les Observations françaises, page 571, reprochent à l'annexe F du Traité du 23 février 1882, il faut penser que le Gouvernement français les a lui-même jugées assez anodines au regard des avantages obtenus puisque, tout compte fait, il a accepté le Traité dans son ensemble.

* * *

La crise de 1893-1895.

Au sujet des effets de la crise douanière franco-suisse de 1893-1895 en ce qui concerne les zones de 1815-1816, l'exposé des Observations françaises n'ajoute rien d'essentiel aux indications déjà fournies là-dessus par le Gouvernement suisse³. Observations françaises, pp. 571-588.

De l'exposé français, il faut cependant retenir cette constatation que le nouveau Traité de commerce franco-suisse du 23 juillet 1892 augmentait encore par son annexe A les franchises accordées au Pays de Gex pour l'entrée de ses produits sur le territoire suisse, notamment en ce qui concernait les vins et les produits industriels⁴. Si cet accord commercial n'a pas été appliqué, c'est parce qu'il fut rejeté

¹ Observations françaises, p. 571.

² Réplique suisse, p. 2123.

³ Voir notamment Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, pp. 802-804; Contre-Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, pp. 1614 et 1615.

⁴ Observations françaises, pp. 571 et 572.

par la Chambre française des Députés, le 25 décembre 1892, « malgré l'avis de la Commission des douanes et du gouvernement ».

Ainsi, c'est la France elle-même qui a rendu impossible l'application dudit arrangement et de son annexe relative au Pays de Gex ; c'est la France qui a ainsi sacrifié les intérêts gessiens aux intérêts généraux de sa politique douanière. Appliquant à toutes ses frontières une politique générale d'allure plus protectionniste, elle n'a pas tenu compte de la situation spéciale du Pays de Gex et du règlement particulier que le Gouvernement suisse avait accepté pour améliorer encore les conditions des échanges entre le Pays de Gex et les cantons voisins. C'est donc à la France qu'incombe la responsabilité de la rupture et ses conséquences dommageables pour les zones de 1815-1816.

L'arrêté fédéral du 25 décembre 1892 inaugura une guerre de tarifs douaniers entre la Suisse et la France, à la suite du rejet par la France de l'arrangement commercial du 23 juillet 1892 ; il retira donc au Pays de Gex les franchises dont il jouissait en application de l'annexe F du précédent Traité de commerce du 23 février 1882 ; pour la zone de 1860, en revanche, la Convention de 1881 restait en vigueur, ainsi que les Observations françaises le constatent à la page 573.

Cette suppression totale des franchises gessiennes ne dura d'ailleurs que peu de mois, c'est-à-dire jusqu'à l'arrêté du Conseil fédéral du 9 mai 1893. Dans son Message du 2 juin suivant à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral reconnut en effet « qu'il ne serait pas équitable que les produits de cette contrée, complètement indépendante du territoire douanier français, tirant de la Suisse et non de la France les articles industriels nécessaires à leur consommation très importante et ne percevant pour ces importations aucun droit de douane, fussent frappés des mêmes droits différentiels que les marchandises qui proviennent du territoire douanier, où la plupart de nos articles sont soumis à des droits prohibitifs¹ ».

L'arrêté du 9 mai 1893 ne rétablit pas d'un seul coup la situation antérieure ; mais, en l'absence d'un traité de commerce franco-suisse, il tint compte de la situation des zones, rétablit la franchise pour les produits ayant le caractère d'approvisionnements de marché en provenance du Pays de Gex et remit en vigueur le tarif conventionnel pour d'autres catégories de produits. On comprend cependant que cette concession, à la vérité importante dans une époque de crise, mais relativement faible en comparaison des avantages antérieurs, ne donnât pas satisfaction aux intéressés. Aussi bien,

¹ Observations françaises, p. 577.

cette situation dommageable pour les zones ne s'éternisa pas, car un nouvel arrêté du Conseil fédéral, en date du 23 février 1895, rouvrit la porte aux importations zoniennes en franchise, notamment, en ce qui concerne le Pays de Gex, à 2.000 quintaux de vin blanc et à d'autres catégories de produits naturels, en même temps qu'il rétablissait le droit conventionnel pour les autres positions douanières.

Mais cet arrêté lui-même ne fut pas longtemps en vigueur puisque, la même année, les relations commerciales entre la Suisse et la France furent rétablies « à la suite d'un échange de notes, par le *modus vivendi* du 25 juin 1895¹ ». Ce *modus vivendi* remettait en vigueur, pour le Pays de Gex, le règlement du 23 juillet 1892.

* * *

La rupture douanière franco-suisse de 1893-1895 a naturellement eu des effets peu favorables aux relations d'échange entre les zones et la Suisse. Les Observations françaises citent l'une de ces conséquences qui n'aurait pu être réparée, la disparition de la clouterie Donnet, de Saint-Genis-Pouilly. Mais cet exemple fournit du même coup une preuve nouvelle du fait que *l'industrie gessienne trouvait en Suisse des débouchés* et que, sous l'empire des règlements ou arrangements dont il a été question jusqu'ici, elle pouvait trouver dans ce régime les éléments de son existence.

* * *

Par ailleurs, quel intérêt cet épisode passager de l'histoire des zones — 27 décembre 1892 — 25 juin 1895 — présente-t-il pour le présent débat ? Les Observations françaises (p. 583) croient pouvoir affirmer que les mesures prises alors par la Confédération auraient « contribué à détacher les zones du système économique suisse » et les auraient « amenées à se rattacher plus étroitement au système économique français ». Cette affirmation ne correspond pas aux faits qui peuvent être logiquement déduits du rétablissement de la situation normale en 1895. Sans doute, la crise de 1893-1895 a eu comme effet heureux d'ouvrir plus largement la barrière douanière française aux produits zoniens ; la décision ministérielle du 1^{er} avril 1893 accorde « l'entrée en franchise en France aux produits agricoles de toutes espèces et aux produits manufacturés provenant d'usines en exploitation au 1^{er} janvier précédent² ». Mais, d'une part, on peut se deman-

¹ Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, p. 803.

² Observations françaises, p. 575.

der s'il était nécessaire que la douane française attendît un conflit douanier avec la Suisse pour accorder aux produits gessiens, pour leur entrée en France, des facilités que les intéressés avaient commencé à réclamer en 1816. D'autre part, après 1895, les importations zoniennes sur le territoire suisse ne tardent pas à reprendre avec une intensité nouvelle, et elles augmentent dans des proportions considérables en même temps que les besoins de la pénétration économique zonienne en Suisse. On assiste, après 1895 et au cours des années suivantes, à un accroissement constant de cette pénétration économique¹. Ceci n'indique pas du tout que les zones « se détachent du système économique suisse ». Les zoniens eux-mêmes, notamment ceux du Pays de Gex, sont bien loin de tirer de cette rupture passagère l'idée de la suppression de leur situation particulière à l'égard du cordon douanier français. Les tentatives esquissées dans ce sens par certains journaux n'eurent aucun succès; les Observations françaises le reconnaissent: « Dans sa grande majorité, le Pays de Gex réclama le maintien de ses franchises². » Cet état d'esprit n'était pas près de disparaître, puisqu'il s'est manifesté encore après la guerre de 1914-1918.

Au plus fort de la crise de 1893-1895, un Gessien autorisé, M. Léon Modas, se prononce également pour le maintien de la zone de Gex: « Si nous voulions répondre à un mauvais procédé, nous pourrions bien, à titre de représailles, faire déplacer la ligne de l'ouest du Jura et la porter à la frontière, côte à côte avec les péages fédéraux; mais *le remède serait pour nous pire que le mal*; il ne faut pas que sous prétexte de perdre Genève nous perdions nous-mêmes...² »

Enfin, les Observations françaises reconnaissent également l'importance que les zones ont encore, en 1893, pour le ravitaillement de Genève. « Pour ce qui est de l'ouverture du marché suisse, les réclamations du canton de Genève qui, gêné dans son ravitaillement, avait joint ses protestations à celles des zones, amenèrent le Conseil fédéral à des dispositions plus conciliantes³. »

* * *

En résumé, la crise douanière de 1893-1895 montre clairement qu'alors, les zones conservent un intérêt évident au maintien de leur franchise et du régime qui la complète du côté suisse; quant à Genève, elle a toujours besoin des zones franches. Ce que la crise de 1893-1895 a fait également ressortir, c'est l'intérêt qu'il y a à assurer la stabilité du régime

¹ Réplique suisse, p. 2152, note 2.

² Observations françaises, p. 573.

³ Observations françaises, p. 575.

qui, du côté suisse, doit faciliter les importations des zones sur le territoire suisse. Ainsi qu'on l'a déjà dit dans le Contre-Mémoire suisse, « cette expérience est une de celles qui ont conduit le Gouvernement fédéral à concevoir, en 1919, un régime complétant d'une manière plus satisfaisante les traités de 1815-1816, régime que l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, tel que l'a accepté la note suisse du 5 mai 1919, doit faire établir par un accord à conclure entre la Suisse et la France¹ ». A ce besoin de stabilité, le projet soumis à la Cour par le Gouvernement suisse donne satisfaction, alors que la durée du règlement actuellement proposé par le Gouvernement français est limitée à quinze ans. C'est là un point très important auquel on aura à revenir.

* * *

*Règlement du 20 octobre 1906 et arrêté fédéral
du 19 juin 1908.*

Les demandes formulées par les représentants du Pays de Gex et de la zone de la Haute-Savoie au cours des années qui suivent 1895 confirment que l'institution des zones franches continue à répondre aux intérêts des populations et que la situation faite à ces populations pour leurs importations sur le territoire suisse n'est, dans l'ensemble, pas défavorable. Les « insuffisances » du règlement commercial du 23 juillet 1892 pour le Pays de Gex que le préfet de l'Ain croit devoir signaler en 1895, au moment où le Conseil fédéral remet en vigueur ledit règlement, ne sont en réalité pas bien graves. La preuve en résulte du fait que, le 20 octobre 1906, la France accepte un nouveau règlement des rapports commerciaux franco-suisse qui, ainsi que les Observations françaises le reconnaissent à la page 588, n'étendait pas les facilités antérieurement accordées au Pays de Gex.

Observations
françaises.
pp. 588-594.

D'autre part, pour la zone de 1860, les sénateurs et députés de la Haute-Savoie demandent en 1905 la prolongation de la Convention de 1881. Sous réserve de certaines améliorations demandées, cette Convention — qui implique le maintien non seulement de la petite zone sarde, mais aussi de la grande zone de 1860 — est donc jugée bonne. Les exonérations douanières accordées, notamment au vin, devenaient particulièrement avantageuses en présence de l'élévation possible du tarif douanier suisse. Les parlementaires de la Haute-Savoie en demandent donc la prolongation anticipée, puis l'augmentation. Ils souhaitent que le contingent des vins soit porté de 10.000 à 20.000 hectolitres et que des crédits nouveaux soient accordés pour l'importation du bétail. A ces vœux, satisfaction fut

¹ Contre-Mémoire suisse. *Publications de la Cour*, p. 1533.

partiellement donnée, non pas par voie conventionnelle, mais par voie de décision autonome du Conseil fédéral, sous la forme de l'arrêté fédéral du 19 juin 1908. Ici encore, les Observations françaises, page 590, alinéa 2, semblent faire grief au Conseil fédéral d'avoir examiné la question de savoir « si et jusqu'à quel point il y avait possibilité de déférer à ces désirs sans léser par trop les intérêts d'ordre interne ». On a déjà relevé qu'il n'y a pourtant rien là que de parfaitement légitime¹. Quoiqu'il en soit, la Haute-Savoie obtint un contingent supplémentaire de 5.000 hectolitres de vin pour l'entrée en franchise en Suisse. Le Conseil fédéral pouvait s'en tenir à ce chiffre en indiquant que ce contingent n'avait pas été dépassé par les importations payantes².

A cela, les Observations françaises (p. 591) croient pouvoir objecter qu'ainsi, « le Conseil fédéral ne tenait aucun compte du fait pourtant très important que la perception d'un droit entravait les ventes des zones en Suisse, qui eussent été beaucoup plus fortes si elles avaient été effectuées en franchise *comme elles auraient dû l'être* ». On voit réapparaître ici, une fois de plus, l'idée manifestement erronée que la Suisse aurait eu, on ne sait trop pourquoi, l'*obligation* d'ouvrir sa ligne douanière à l'importation en franchise des produits non seulement des *petites* zones franches, mais aussi de la grande zone de 1860, créée par décision du Gouvernement français.

D'autre part, les Observations françaises déclarent que pour le bétail, bien qu'il ne bénéficiât d'aucune faveur spéciale à l'entrée en Suisse, l'importation avait été très considérable en 1906. Ceci semble indiquer que, quoi qu'en disent les Observations françaises, le Conseil fédéral avait de bonnes raisons de calculer les crédits de franchise, pour le vin comme pour le bétail, sur la base d'éléments positifs, plutôt que de les étendre démesurément sans tenir compte des besoins réels de la pénétration économique zonienne.

Les Observations françaises n'en affirment pas moins que, malgré les facilités nouvelles que comporte l'arrêté fédéral du 19 juin 1908, « le régime des zones continuait à être peu satisfaisant pour les populations de celles-ci³ ». C'est, disent encore les Observations françaises, à cette conclusion qu'aboutit « quelques années plus tard, M. Marius Ferrero, chargé par le Conseil général de la Haute-Savoie d'examiner les conditions dans lesquelles la Convention du 14 juin 1881 pouvait être renouvelée⁴ ».

¹ Voir *supra*, deuxième partie, p. 1785.

² Message du 14 avril 1908, pp. 7-13.

³ Les Observations françaises oublient l'énergique protestation élevée, en 1903, sous un régime pourtant moins favorable que celui de 1908, par les 207 communes zoniennes contre l'idée de la suppression des zones et leur affirmation que « le régime de la zone franche » est « la condition nécessaire de leur prospérité »; Contre-Mémoire suisse, p. 1618.

⁴ Observations françaises, p. 592.

Il est donc tout de même vrai qu'encore en 1911-1912, à l'expiration de la première période de trente ans pour laquelle la Convention de 1881 avait été conclue, ce n'est pas la suppression du régime des zones franches qu'on désire en Haute-Savoie, mais le renouvellement — avec certaines améliorations — de la Convention qui implique le maintien non seulement de la petite zone sarde, mais aussi de la grande zone de 1860.

Quant au rapport présenté à ce sujet par M. Marius Ferrero au Conseil général de la Haute-Savoie, le Mémoire suisse l'a déjà analysé¹. Ce rapport n'émane pas d'un zonien; M. Ferrero était, déjà à cette époque, président de la Chambre de commerce d'Annecy. Il n'en est que plus intéressant de constater que, dans ce rapport, M. Marius Ferrero lui-même n'envisage nullement, à la veille de la guerre de 1914, l'idée que la Convention de 1881 devrait être dénoncée et les zones supprimées. Au contraire. D'accord avec M. F. David, alors vice-président du Conseil général de la Haute-Savoie, et d'accord avec le Conseil général lui-même, M. Ferrero estime en 1912 que des négociations doivent être engagées avec la Suisse pour le renouvellement et la revision de la Convention de 1881. Cette revision, M. Ferrero, dans son rapport, indique de quelle manière elle devrait s'effectuer. C'est, selon lui, au régime de la « réciprocité » que les efforts du Gouvernement français doivent tendre. Mais, ajoute M. Ferrero, « cela ne veut pas dire que la Suisse devra être tenue de laisser entrer en franchise *tous produits et dans des quantités indéterminées*. Il ne serait ni équitable ni logique de lui demander cela, car si elle peut exporter en franchise, son exportation avec ce régime de faveur est limitée au territoire zonien. On ne peut dès lors lui demander d'ouvrir ses portes en franchise aux produits venant du territoire assujéti, ce qui existerait en fait si elle accordait une franchise absolue et illimitée. Comment se fera la démarcation entre les produits de la zone appelés à bénéficier de la franchise et ceux de l'intérieur appelés à n'en point bénéficier? *En prenant par exemple comme limite maxima des quantités admises en franchise, les quantités intégrales produites par la zone ou, au pis-aller, le surplus de la production zonienne non consommée en zone...* »²

Voilà ce que demandait, à la veille de la guerre, le spécialiste de la question des zones franches qu'est M. Ferrero. Et voilà exactement ce que le projet actuellement soumis à la Cour par le Gouvernement suisse prévoit en ce qui concerne les petites zones.

Le Gouvernement fédéral a, en effet, déjà indiqué que, dès le milieu de l'année 1918, les propositions de M. Ferrero ont

¹ Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, pp. 815 et 816.

² Rapport Ferrero, p. 13.

très sérieusement retenu l'attention du Département politique fédéral et que, d'autre part, ce fut déjà à un « système de réciprocité » que le Conseil fédéral s'arrêta lorsque, en juin 1920, il eut à donner des instructions définitives à ses délégués chargés de négocier à Paris le nouveau régime des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex¹.

Le projet suisse de convention alors proposé en vue du cas où la France maintiendrait la *grande zone* comportait l'admission en franchise de produits agricoles et de produits industriels dans une mesure plus large encore que ne le demandait M. Ferrero ; mais ce projet fut repoussé, le 6 juillet 1920, par la délégation française, qui « refusa également d'entrer en matière sur la seconde proposition suisse — proposition subsidiaire — tendant à assurer aux zones franches de 1815-1816, à titre contractuel, des avantages analogues à ceux dont avait joui jusqu'alors le territoire zonien dans son ensemble, en application des conventions dénoncées en 1881-1905 et de l'arrêté fédéral de 1908² ».

Les propositions de M. Ferrero en 1912 établissent nettement qu'à ce moment encore, les intéressés directs et les spécialistes continuent à penser que le régime des zones franches *doit être maintenu* et que l'aménagement des rapports commerciaux entre la zone de la Haute-Savoie et la Suisse peut être assuré par un accord améliorant la Convention de 1881 ; un tel accord aurait pu être conclu en 1920, si le Gouvernement français l'avait voulu. Mais, à ce moment-là, le Gouvernement français veut la suppression des zones franches, des petites aussi bien que de la grande, parce que, au dire de son délégué, M. A. Bérard, dans la négociation franco-suisse de janvier 1920, il estime que « la guerre et le Traité de Versailles ont détruit les hypothèques de 1815³ ». Ce n'est, alors, pas le « changement des circonstances » économiques que le Gouvernement français croit devoir invoquer⁴.

* * *

Section III.

CONSÉQUENCES POUR LES ZONES DE L'EXISTENCE DE LA DOUANE FÉDÉRALE.

Observations
françaises,
pp. 594-612.

Ces conséquences peuvent, au dire des Observations françaises, page 612, être résumées en ce sens que « l'établissement

¹ Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, p. 816.

² *Ibidem*, pp. 816 et 817.

³ Annexes au Contre-Mémoire suisse, p. 1770.

⁴ Les Observations françaises font état une fois de plus, à la page 594, de « l'insuffisance des facilités commerciales accordées par la Suisse » à la zone de la Haute-Savoie. On répète à nouveau que, surtout vis-à-vis de la *grande zone de 1860*, la Suisse n'était nullement *obligée* d'accorder de telles facilités.

des douanes fédérales en 1849 a constitué un bouleversement complet de l'état de choses en vigueur depuis 1815, un important changement des circonstances, le principal « fait « antérieur au Traité de Versailles » dont se sont inspirées les Puissances signataires du Traité de Versailles pour prononcer l'abrogation, à leur égard, du régime des zones ». Et les Observations françaises ajoutent qu'« appelée, en vertu de l'article 2 du compromis, à 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, la Cour ne peut manquer de le retenir au premier chef ».

Ces conclusions ne sauraient être admises. On a déjà établi¹ que : 1° il est inexact de dire que l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ait « prononcé l'abrogation » des anciennes stipulations relatives aux zones entre les Puissances ; 2° la Cour a déjà tenu compte de l'établissement des douanes fédérales en 1849 dans la mesure où il lui appartient de le faire en vertu du compromis, c'est-à-dire dans le cadre de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles².

En fait, les Observations françaises se trompent également — cela résulte de l'exposé qui précède — en affirmant à la page 595 que, depuis 1850, les populations des zones franches auraient été amenées, notamment, à « se détacher de l'économie suisse ». Les revendications zoniennes répétées vis-à-vis de la Suisse, dont les Observations françaises se font complaisamment l'écho, suffiraient à prouver l'importance capitale que le marché suisse garde pour les zones après 1850.

Enfin, s'il est vrai qu'alors le marché genevois n'est pas *complètement* ouvert à la production des zones, le projet suisse actuellement soumis à la Cour assure aux zones, à cet égard et d'une façon stable, un régime extrêmement favorable sur lequel on aura à revenir.

Les Observations françaises soutiennent dans les pages 594 et suivantes que la réforme douanière fédérale en 1849 aurait entraîné en fait, pour les zones, des conséquences de trois ordres, à savoir : 1° la fermeture partielle du marché genevois ; 2° une aggravation de la concurrence étrangère sur le marché local ; 3° l'ouverture progressive du marché français à la production des zones.

* * *

Fermeture partielle du marché genevois.

A cet égard, les Observations françaises relèvent tout d'abord l'« infériorité » dans laquelle la France et la Sardaigne

Observations
françaises,
pp. 595-597.

¹ Voir *supra*, pp. 1737 *in fine* à 1739, les considérations présentées au sujet des pages 477-479 des Observations françaises.

² Voir *supra* les considérations relatives à la *mission de la Cour*.

se sont trouvées dans les négociations relatives aux zones avec la Suisse.

Cette infériorité résultait de la situation de droit faite à la Suisse et à la France par les traités de 1815-1816 et, en ce qui concernait la grande zone, par les décisions du Gouvernement français lui-même. Mais on rappelle qu'il y a été remédié lorsque, en 1919, le Conseil fédéral a accepté l'article 435, alinéa 2, comme un engagement pris par lui de donner aux anciennes stipulations relatives aux petites zones franches la contre-partie à la charge de la Suisse qu'elles ne comportent pas par elles-mêmes.

* * *

Infériorité dans le régime des échanges.

Observations
françaises,
pp. 597-603.

Les Observations françaises soutiennent à nouveau que « les facilités accordées aux zones pour leurs exportations en Suisse étaient tout à fait insuffisantes ».

Il en aurait été ainsi « même pour l'agriculture »¹. « Sans doute », disent les Observations françaises (p. 597), « les denrées agricoles bénéficiaient-elles d'un régime de faveur, car la grande ville de Genève continuait à devoir compter, dans une certaine mesure, sur sa banlieue étrangère pour ses approvisionnements. Mais il y avait des produits pour lesquels la franchise n'existait pas ou était limitée et où, par suite, il existait une restriction à la *liberté d'exportation* dont jouissaient les zones avant 1850. »

Cette « liberté d'exportation », on l'a déjà fait remarquer, n'était pas générale avant 1850 ; elle n'existait pas, notamment, pour les vins. Au surplus, la Cour pourra soumettre à des experts la question de savoir si les dispositions du projet suisse relatives à l'importation des produits naturels des zones sont de nature à donner satisfaction aux besoins légitimes des zones franches à l'époque de la conclusion du Traité de Versailles.

« Pour ce qui est des industries extractives », continuent les Observations françaises (p. 598), « comme il s'agit encore de matières premières et non de manufactures, la Suisse fait preuve d'un certain libéralisme... » « Mais elle s'efforce d'empêcher la mise en œuvre de ces matières : celles-ci pour bénéficier de la franchise doivent être exportées à l'état brut. » Cela montrerait, au dire des Observations françaises, « quelle servitude économique a pesé sur les zones depuis l'établissement de la douane fédérale à la frontière de la Confédération »².

¹ Comment s'expliquer, dans ces conditions, des manifestations d'opinion aussi unanimes et aussi nettes que celle des 207 communes zoniennes en 1903 (Contre-Mémoire suisse, p. 1618 ; voir aussi p. 1621) ?

² Observations françaises, p. 598. Voir à ce sujet les articles 5 et 7 du Projet suisse soumis à la Cour.

Ce n'est pas tout. Les Observations françaises ajoutent que, « si l'on passe aux industries de transformation, on constate » que cette servitude est « encore plus lourde », que « le régime met obstacle à la création de nouvelles industries ».

La thèse ainsi soutenue est plus que tendancieuse. Les Observations françaises oublient tout d'abord les difficultés qu'à leur propre dire (pp. 495 *in fine* et suivantes), l'attitude de l'administration française des douanes a causées à l'industrie zonienne dès 1816, c'est-à-dire bien avant la réforme douanière suisse de 1849.

Par ailleurs, les Observations françaises ne tiennent ici aucun compte du développement de l'industrie locale avant 1919, notamment dans le Pays de Gex, tel qu'il résulte des statistiques que le Gouvernement français lui-même a produites; elles ne tiennent pas compte non plus des besoins exprimés par les intéressés des zones pour leurs importations industrielles sur le territoire suisse et des crédits de franchise obtenus. Ceci répond cependant à un certain développement industriel.

D'autre part, critiquant les *Considérations* publiées en 1894 par la Chambre de commerce de Genève, les Observations françaises oublient de se demander où les zones de 1815-1816 auraient trouvé des débouchés pour les produits éventuels d'une industrie plus développée. « Quant au manque de débouchés », disent-elles, « il résultait du régime des zones et de la situation faite à celles-ci par la politique de la Confédération: on ne peut, sans entrer dans un cercle vicieux, en faire état en vue de démontrer l'inaptitude de ces régions à la production industrielle¹. » Il résulte pourtant des Observations françaises elles-mêmes et des documents produits par le Gouvernement français que si « des centres industriels très prospères » se sont créés après l'installation contraire au droit du cordon douanier français à la frontière politique, c'est dans la grande zone de 1860 (Observations françaises, p. 601, note 5) et, en ce qui concerne la petite zone sarde, pour ainsi dire *exclusivement dans la région d'Annemasse*² que ce fait s'est produit.

La réalité apparaît donc comme différente de la thèse que soutiennent ici les Observations françaises. Si le régime des zones n'avait pas existé, le Gouvernement fédéral n'aurait eu aucune raison d'accorder à cette région un traitement spécial; il n'aurait pas ouvert sa frontière comme il l'a fait à l'importation en franchise de la production des zones de 1815-1816. Dans ces conditions, il est permis de penser que non seulement le développement agricole, mais même le développement de la petite industrie dans le Pays de Gex et la petite zone sarde

¹ Observations françaises, p. 603.

² Le Gouvernement suisse a exclu Annemasse de la zone sarde dans le projet qu'il a soumis à la Cour.

aurait été plus gêné qu'il n'a pu l'être avec le régime des zones franches.

On pourrait objecter que, sans les zones, le marché intérieur français aurait été ouvert à ces régions. Sans doute. Mais même avec le régime des zones, il ne dépend que du Gouvernement français de rendre son cordon douanier perméable à une partie de la production zonienne. Cela sera d'autant plus aisé à l'avenir que c'est seulement aux *petites zones* que l'on aura affaire, la grande zone — région plus industrialisée — restant supprimée.

Enfin, les Observations suisses ont déjà relevé qu'un régime qui a pour effet de donner de l'essor aux facultés naturelles et pour ainsi dire vitales d'une région — pour les petites zones franches, les facultés de développement agricole — plutôt que de les brider au profit d'autres facultés d'importance secondaire, ne saurait être considéré comme contraire aux intérêts de cette région. D'autre part, on ne saurait méconnaître l'importance des garanties que le projet suisse actuellement soumis à la Cour (articles 4, 5, 7 et 8) donnera à l'avenir à la production *agricole et industrielle* des zones franches, à titre permanent, et les possibilités de développement économique qu'il assure à ces régions.

* * *

Dès avant 1919, l'avantage énorme qu'a représenté, pour le Pays de Gex et la Haute-Savoie, la proximité du marché de Genève n'a pu être mis à profit qu'avec le régime zonien, complété par l'ouverture partielle et progressive de la frontière douanière suisse qui en a été *la conséquence*. Cela est si vrai qu'en dépit de toutes les imperfections dont les Observations françaises font état en les grossissant, les zoniens eux-mêmes ont toujours nettement préféré au report du cordon douanier français à la frontière politique le maintien des zones avec leurs franchises d'importation sur le territoire suisse.

Si donc les zones ont eu, dès 1816, leurs inconvénients, elles ont comporté d'autre part des avantages indéniables et considérables. Comment comprendre sans cela que la France elle-même ait volontairement étendu ce régime à de nouvelles régions devenues françaises en 1860 — et cela pour répondre au vœu de ces régions? Comment s'expliquer les témoignages innombrables et continus de l'attachement des populations intéressées à l'institution des zones franches?

En 1902, par exemple, M. André Folliet et M. César Duval, sénateurs de la Haute-Savoie, dans une brochure intitulée : *La Vérité sur la Zone franche de la Haute-Savoie*, s'expriment de la façon suivante :

« Il faut bien peu connaître notre pays pour ignorer que le régime économique réalisé en 1860 a *prodigieusement développé la prospérité agricole dans la Savoie du Nord*. Des communes où, sous le régime douanier, on ne voyait que des steppes arides, sont couvertes aujourd'hui de belles vignes et de plantureuses cultures. L'élevage du bétail et la production du lait *ont atteint un développement considérable* *.

La vérité est que la Zone vend à Genève beaucoup plus qu'elle n'achète à cette ville. Depuis la reprise des relations commerciales avec la Suisse en 1895, les exportations des produits agricoles de la Zone en Suisse n'ont cessé d'augmenter d'importance; elles ont atteint la somme de 19 millions en 1901 pour la Zone de la Haute-Savoie. Sur ce chiffre total, nos produits entrent en franchise pour environ 9 millions de francs, en vertu de la convention de 1881; le surplus paie les droits au tarif conventionnel appliqué à tous les produits de l'intérieur de la France.

Voici d'ailleurs le tableau, tiré de la statistique des douanes suisses, des exportations de la Zone dans ce pays depuis six ans.

*Exportation des produits des zones franches.
Récapitulation générale.*

	Zone franche de la Haute-Savoie.	Zone franche du Pays de Gex.	Totaux.
	Valeur totale des produits.		
1896	Fr. 15.507.677	2.176.620	17.684.287
1897	16.484.872	2.414.320	18.899.212
1898	17.845.564	2.879.151	20.724.715
1899	17.044.110	2.325.858	19.369.968
1900	16.652.200	2.453.027	19.105.236
1901	18.839.785	2.645.910	21.485.704

Les principales exportations de la Zone franche de la Haute-Savoie en Suisse sont :

Les animaux de boucherie et la viande fraîche, pour environ 6 millions de francs;

Le beurre frais et cuit, 2 millions 300.000 fr.;

Les œufs, 1 million 522.000 fr.;

La pierre à bâtir et autres matériaux, 1 million 350.000 fr.;

Le vin, 37.000 hectolitres, dont 30.000 en franchise et le surplus au tarif conventionnel de 3 fr. 50 les 100 kil.; le tout représentant une valeur de 900.000 fr.**;

Le jardinage, 850.000 fr.;

Le lait, 700.000 fr.;

Le foin et la paille, 640.000 fr.;

* La petite commune de Beaumont exporte, soit à Genève, soit à l'intérieur de la France, des produits agricoles pour une somme de plus de 222.000 francs, dans laquelle les fromages, les « tommes » figurent pour 125.000 francs et les animaux de races bovine et porcine pour environ 60.000 francs.

** Le chiffre est considérablement réduit, par suite du bas prix des vins en 1901. En temps normal, il serait augmenté d'un tiers.

Le blé-froment, 575.000 fr. ;

La volaille morte et vivante, 535.000 fr. ;

Les fromages et tommes, 555.000 fr. ; etc. etc.

Les droits payés à la douane suisse pour les 10 millions de produits qui n'entrent pas en franchise se sont élevés en 1901 à 386.648 fr. 60 cent. pour la Zone de la Haute-Savoie et à 31.417 fr. 81 pour la Zone du pays de Gex, en tout à 418.086 fr. 40.

Les exportations de la Zone franche de la Haute-Savoie, à l'intérieur de la France, qui atteignaient 6 millions en 1893, ne dépassent guère à présent 8 à 10 millions par an. Elles consistent principalement en bétail, surtout des vaches laitières de notre bonne race d'Abondance, qui vont généralement dans le Midi ; en fromages, façon gruyère et tommes ; en blés et farines ; en 10 à 12.000 hectolitres de vin, plus un certain nombre de produits manufacturés admis à la franchise avant 1893.

Les principaux produits fabriqués admis en franchise sous le contrôle de l'administration des Douanes sont les chocolats et l'horlogerie du Faucigny, les pâtes alimentaires de Thonon, la bonneterie du Châble, les peaux préparées, les parapluies de La Roche, etc. La franchise n'a été accordée qu'aux fabricants de nationalité française qui, de plus, ne doivent employer qu'un outillage et des matières premières de provenance française ou nationalisés par le paiement des droits de douane.

Mais un très grand nombre de produits manufacturés ne jouissent pas de la franchise, et n'obtiennent d'autre faveur que d'être admis au tarif minimum....¹ »

* * *

En 1903, *la résistance à l'idée de la suppression de la zone émise dans la région d'Annecy* groupe les sénateurs et députés de la région, les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement, les membres de la Chambre de commerce, les membres des comités des sociétés d'agriculture et des syndicats industriels. A ce mouvement se joint aussi le député de Gex M. Bizot. Une réunion convoquée à Annemasse le 11 janvier 1903 par M. Chautemps, député de Bonneville, M. Fernand David, député de Saint-Julien, et M. Mercier, député de Thonon, vote à l'unanimité une résolution opposée à la suppression de la zone franche qui serait, dit-elle, « la ruine des trois arrondissements du nord du Département ».

Lors de cette réunion, c'est-à-dire plus d'un demi-siècle après la réforme douanière suisse de 1849, M. Fernand David,

¹ Par exemple, une paire de bottines fabriquées dans la zone franche, expédiée à l'intérieur, est sujette au droit de douane de 1 fr. 50 (tarif minimum), le tarif maximum étant 2 fr. 50.

Voir André Folliet et César Duval, sénateurs de la Haute-Savoie, *La Vérité sur la Zone franche de la Haute-Savoie*, pp. 13-15.

député de Saint-Julien, prononça un discours dont voici les termes ¹.

« M. David se félicite tout d'abord de l'étroite union qui règne entre tous les représentants de la Zone, union à laquelle participe l'honorable député de Gex, M. Bizot, qu'il est heureux de voir au milieu de ses collègues de la Haute-Savoie.

« Notre cause est commune, » déclare M. David, « et ce sera « pour nous un puissant réconfort de sentir que nous aurons « l'appui les uns des autres pour lutter contre les tracasseries sans « nombre dont on va certainement chercher à nous accabler. »

Rien n'égale, en effet, la déloyauté et l'injustice de la campagne qu'on mène contre notre pays, *exploitant tous les moyens, depuis des années, avec une inlassable persistance, pour abattre nos franchises.*

On a d'abord cherché à créer des dissentiments parmi nous en faisant croire que le régime de la Zone nous *appauvrissait*.

Puis on a voulu répandre la croyance que notre situation faisait du tort à l'arrondissement d'Annecy, mais le Conseil général tout entier, y compris ceux de ses membres qui maintenant nous combattent, protesta contre cette calomnie et en fit justice.

A ce moment, quelques industriels peu scrupuleux cherchèrent à exploiter les facilités que donnait à la contrebande la délimitation insuffisante de la Zone, et lorsque les députés de celle-ci s'attachèrent à faire voter la loi qui devait, il y a trois ans, rectifier la frontière douanière et arrêter les spéculations des fraudeurs, *ce fut l'obstruction du député d'Annecy qui retarda le vote de cette loi protectrice du fonctionnement de la douane.*

On sait, d'ailleurs, que *les contrebandiers de cette époque n'étaient pas de ce côté-ci des Usses !*

L'orateur se fait un honneur d'avoir insisté personnellement pour obtenir l'adoption de la loi que nos sénateurs réussirent à faire voter par le Sénat, 48 heures après la Chambre. Il proclame hautement que les représentants de la Zone ne mettront jamais leur influence au service de la contrebande et atteste qu'ils ne solliciteront jamais l'indulgence de l'Administration douanière au sujet des pénalités encourues par des trafiquants de mauvaise foi.

Ne pouvant plus abuser de la Zone, *on se reprit à vouloir la détruire, et de là date la campagne actuelle* qui recommença avec les pamphlets écrits à Chambéry et à Annecy et qui se continua avec la manœuvre de M. Berthet, rappelée tout à l'heure, lors de la création de la Chambre de commerce.

Le calcul de M. Berthet fut déjoué, mais les membres annéciens de la Chambre de commerce, oubliant qu'ils étaient aussi nos élus, usèrent de leur mandat pour réclamer la suppression de la Zone.

Et maintenant, ils nous reprochent de ne pas les avoir renommés !

¹ Texte donné dans la presse locale.

Il n'y a qu'eux à s'en étonner, et ils peuvent être convaincus qu'à l'élection du 25 janvier *l'échec d'Annecy* sera encore plus éclatant.

Enfin, pour ruiner la Zone dans l'opinion, on est allé jusqu'à nous faire un crime de fréquenter Genève.

Certes, nous ne renions pas les amitiés que nous avons pu gagner chez nos voisins, car à certaines heures de notre histoire, elles furent un précieux encouragement pour les républicains français. Mais ces sympathies ne sauraient nous faire négliger nos devoirs de Français, et nous ne cesserons de lutter pour la patrie, même contre la Confédération, lorsque ses intérêts seront en jeu, comme nous le faisons actuellement dans l'affaire des lignes d'accès au Simplon au sujet de laquelle nous serons irréductibles.

Un autre argument qu'on invoque contre nous est l'égalité devant l'impôt que les franchises de la Zone violent, paraît-il.

C'est, vraiment, se montrer bien chatouilleux sur le chapitre de l'égalité, car les inégalités de traitement fourmillent dans le régime économique de la France et de toutes les nations, d'ailleurs.

Et les primes payées par le Trésor aux fabricants de sucre pour leur permettre de le vendre moins cher aux Anglais qu'à leurs compatriotes, est-ce de l'égalité ?

Et les franchises douanières de la Tunisie et de l'Algérie ?

Et celles de la Corse, où, en plus des exemptions douanières semblables aux nôtres, on a l'avantage de ne pas payer les décimes de l'Enregistrement, est-ce de l'égalité, cela ?

Pourquoi, alors, vouloir nous enlever nos franchises dont nous ne jouissons que depuis 42 ans, alors qu'on ne parle pas de celles, beaucoup plus étendues, dont la Corse jouit depuis un siècle et demi ?

Quant à *l'antagonisme qu'on a essayé de faire naître entre notre industrie et notre agriculture*, il n'a pas plus de raison d'être.

D'abord il y a entre ces deux sources de richesse une étroite union, car *l'industrie ne peut prospérer si elle n'a pas autour d'elle une population agricole qui soit assez aisée pour consommer*.

Et puis, *il ne faut pas se faire d'illusions sur les avantages que nous apporterait la création d'industries nouvelles dans notre région*. La plupart de celles-ci seraient, évidemment, des industries électriques utilisant nos forces naturelles ; or, ces industries ne nécessitent qu'un personnel très restreint et l'on en voit qui n'emploient qu'une vingtaine d'hommes pour mettre en œuvre des forces de plusieurs milliers de chevaux.

De plus, nous avons bien près de nous un exemple des bénéfices que les industries électriques laissent aux travailleurs : à Bellegarde, le salaire moyen des ouvrières est de 1 fr. 30 par jour. Que MM. les industriels aillent proposer ce prix à nos effeuilleuses, et ils verront comme ils seront reçus !

D'ailleurs, *il y a encore, dans l'intérieur de la France, de nombreuses chutes d'eau qui ne sont pas utilisées, bien qu'aucune réglemen-*

tation douanière ne s'y oppose. Il n'est donc nullement prouvé que la suppression de la Zone amènerait immédiatement l'utilisation de nos cours d'eau.

En tout cas, *ce sont les capitalistes* (ceux de l'intérieur, puisqu'il s'en trouve fort peu chez nous), *et non pas nos populations qui recueilleront le bénéfice de ces industries nouvelles.* Par conséquent il serait profondément injuste que leur création coûte à nos cultivateurs *le sacrifice des franchises dont ils ont joui jusqu'ici et auxquelles nous devons la prospérité, sans cesse croissante, de notre pays.* Aussi notre devoir à tous, proclame M. David d'une voix vibrante, est de lutter jusqu'à notre dernier souffle pour la conservation de ces franchises.

D'ailleurs, il faut bien remarquer que, ce qu'il y a d'utile pour nous dans le régime de la zone, ce n'est pas tant l'abaissement du prix de quelques denrées que *l'ouverture du marché de Genève,* car il n'y a pas de commerce possible sans un marché facile à aborder.

Il est vrai que les adversaires de la Zone nous conseillent de diriger nos produits sur Lyon ; mais, outre le grave inconvénient de la distance¹, il y a la difficulté de s'y créer des relations. Et il ne saurait faire doute pour personne que *la Zone n'arriverait à conquérir sa place sur le marché de Lyon qu'après plusieurs années d'efforts coûteux, pendant lesquelles la misère viendrait remplacer dans nos campagnes le bien-être qui commence à y régner.* (Nombreuses marques d'approbation.)

La Zone n'est cependant pas intangible, et nous admettons bien qu'un jour elle puisse être modifiée. Ce que nous n'admettrons jamais, c'est qu'on y touche sans notre assentiment ; mais *la Confédération suisse ne doit pas oublier qu'elle a des devoirs à l'égard de la Zone et que si elle venait à restreindre la liberté d'accès de ses marchés, la Zone disparaîtrait*². Car le bénéfice que nous retirons de la Zone, c'est la faculté de jouir du marché de Genève, et si elle nous était refusée, nous n'aurions plus de raisons de refuser la suppression de la Zone.

M. Fernand David combat juridiquement l'assertion que le régime de la Zone soit contraire à la Constitution de la France ; il démontre que la Constitution intérieure d'un État ne saurait être invoquée contre l'exécution d'un traité international tel que celui qui a institué la Zone.

Et il conclut, en terminant, que la Zone découle inséparablement de l'annexion qui fut sanctionnée par la volonté de nos pères, et que nous revendiquons les droits que nous tenons de cette volonté.

Il se déclare, d'ailleurs, convaincu qu'il ne se trouvera pas à Paris un Gouvernement pour accomplir *l'œuvre abominable qu'on*

¹ Les chemins de fer existaient pourtant déjà en 1903.

² Le projet suisse soumis à la Cour *élargit* la liberté d'accès au marché suisse, pour *toute* la production des zones.

réclame à Annecy et il atteste que, soutenus par l'attitude de la population, les représentants de la Zone sauront faire leur devoir jusqu'au bout!

Le discours très substantiel du député de Saint-Julien est vivement goûté des assistants, qui se montrent aussi conquis par sa chaleureuse éloquence que persuadés par la logique serrée de sa dialectique. »

* * *

En 1905, M. Fernand David n'a pas changé d'avis. Il s'exprime avec tout autant de fermeté¹:

« Le bassin du Léman, continue M. David, dont les Zones franches de la Haute-Savoie font partie, est à la fois une région de production agricole et un centre d'attraction pour les touristes. Le commerce s'y est créé et développé grâce à cette double clientèle d'agriculteurs et d'étrangers. Une seule industrie vraiment importante s'y rencontre: l'horlogerie, qui, dans la haute vallée de l'Arve, fait vivre environ 6.000 ouvriers.

Les cultivateurs forment donc l'immense majorité des 18.000 habitants de la Zone savoyarde. *Ils ont à leur porte un marché idéal à Genève.* Ils s'y rendent à pied, en voiture, en chemin de fer, en tramway. Ils y portent les légumes, les fruits, la volaille, le vin, la viande de boucherie, le laitage, tous les produits de leurs terres. Ils jouissent 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 10.000 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. En rentrant chez lui, il rapporte intacte la valeur des denrées qu'il a vendues.

Aussi *les Zones qui, en 1860, étaient pauvres, sont devenues prospères grâce à ce régime.* L'agriculteur a fait de petites économies, avec lesquelles il a pu améliorer ses terres. Il n'avait pas ou peu de bétail: il a puisé dans l'immense réservoir bovin de la Suisse les animaux qui lui ont permis de reconstituer ses étables. Il n'aurait pu le faire s'il lui avait fallu payer pour les entrer des droits considérables ou si, comme sur les autres frontières de la France, il se fût heurté à l'interdiction absolue d'importer des bestiaux étrangers, sous prétexte de mesure sanitaire. Avec le bétail est venu le fumier, qui a enrichi les champs; puis les fruitières, qui ont sauvé de la misère les plus humbles de nos paysans. »

¹ Voir ce texte, extrait du *Cultivateur savoyard*, dans Paul Pictet, *L'aspect véritable de l'affaire*, pp. 50-52.

Suit le tableau des exportations des zones en Suisse, qui se sont régulièrement élevées de fr. 17.684.287 en 1896 à 21.385.986 en 1903.

« Quant au commerce, il était à l'origine bien modeste en zone, et les souvenirs que j'évoque sont, là encore, assez récents pour que chacun puisse les contrôler. Nos commerçants ont été puissamment aidés par le crédit que leur consentaient les marchands genevois dont les représentants les visitaient chaque semaine. *Ils ont grandi, lentement aussi, au fur et à mesure que les agriculteurs, leurs clients, voyaient s'améliorer leur sort.* Ils peuvent actuellement s'affranchir, s'ils ne l'ont fait, de la tutelle commerciale de Genève, puisque les statistiques établissent que la France a importé en 1900 33.789.130 francs et, en 1901, 33.151.072 francs de marchandises dans les zones. *Mais ils ne pourraient pas rendre à notre agriculture la prospérité qui a fait leur fortune si des mains brutales venaient à en tarir la source.* Et lorsque le paysan vend bien la récolte, il achète et il paie; s'il n'a pas d'argent, il n'achète pas, ou il ne paie pas et le négociant fait faillite.

Le projet de double cordon entraînerait fatalement, s'il était appliqué, la ruine de nos cultivateurs. Les conventions dont bénéficient nos produits agricoles sur le marché suisse, la convention du 14 juin 1881 notamment, ne nous ont ouvert ce marché qu'à une condition bien nette: c'est qu'il ne serait rien changé, « ni quant à l'étendue territoriale, ni quant au régime actuel des zones ». Or, non seulement le projet de M. Debussy modifie ce régime douanier, puisqu'il installe une ligne de douanes à la frontière suisse, mais encore il atteint gravement le commerce genevois tout entier, quand il frappe, à notre détriment d'ailleurs, à leur entrée en zone, une foule de marchandises: toutes celles notamment, énumérées dans le règlement du 31 mai 1863. Il est évident qu'en présence d'une violation aussi formelle des conventions, d'une atteinte aussi grave portée à ses intérêts, *Genève fermerait ses portes à nos produits. Elle serait dans ses droits....*

Que ferons-nous de nos récoltes si nous ne pouvons les vendre à Genève? M. Debussy nous donne un autre conseil: il nous invite à les vendre à Lyon ou quelque part ailleurs. La réponse serait amusante, si la plaisanterie n'était aussi lugubre. Il est bien évident que les marchés intérieurs sont pris déjà par les populations qui les avoisinent et qui disposent dans ces villes de relations commerciales, de facilités d'accès qui nous font défaut.

Il n'y a donc pas à en douter, Genève fermée par les tarifs prohibitifs, *c'est pour nos agriculteurs la mévente pendant de longues et cruelles années; ce sont les récoltes s'entassant, impossibles à écouler, même à perte; c'est la misère proche, c'est la défense faite aux paysans de vivre de leur travail.* On a vu jadis des jacqueries pour des raisons semblables. »

¹ Contre-Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, pp. 1621 et 1622.

* * *

Ces manifestations de l'opinion des zoniens sont tout aussi significatives en 1919, soit *après la guerre*, lorsqu'une délégation de ces populations présente à M. Clemenceau, président du Conseil, une requête en faveur du maintien des franchises dont ils jouissent¹.

On conclura de ces témoignages que la « servitude économique » dont parlent les Observations françaises a eu et a encore, pour les intéressés français, une tout autre signification.

* * *

Les Observations françaises se plaignent également (pp. 603-604) de la situation inférieure faite aux commerçants des zones désireux « d'opérer sur le marché suisse ». À considérer de près les rapports d'échanges entre les zones et Genève, on arrive à cette constatation qu'une différence dans les opérations commerciales faites par les intéressés de chaque côté de la frontière résulte de la nature même des choses. Les zones, on l'a dit et redit, ont le plus grand intérêt à écouler leurs produits agricoles sur le marché suisse voisin¹.

Avec le régime des zones et les arrangements commerciaux intervenus pour l'importation des produits zoniens sur le territoire suisse, cet écoulement s'est produit dans une mesure large et très profitable aux producteurs. Sans le régime des zones, ces produits perdront tout droit à une franchise spéciale. Le Gouvernement fédéral n'a jamais laissé subsister le moindre doute à ce sujet. Il a déjà déclaré dans la première phase de la présente instance qu'« en particulier, si la Suisse est prête à faciliter, par un régime de franchises plus libéral encore que par le passé et juridiquement plus stable, l'importation des produits zoniens, c'est à titre de contre-partie de l'existence du régime des zones franches de 1815-1816. Il va de soi que, si ce régime devait au contraire disparaître, c'est dans de tout autres conditions que serait négocié l'accord franco-suisse prévu par l'article 435, alinéa 2². »

De son côté, Genève a un intérêt tout aussi évident à vendre aux zoniens qui fréquentent son marché des objets manufac-

¹ Voir la déclaration de M. Fernand David dans la séance du 27 janvier 1920 de la Commission franco-suisse des zones franches, annexe 16 au Contre-Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, p. 1763 : « Il y a un fait sur lequel je tiens à insister tout d'abord ; c'est la nécessité de l'admission en Suisse, sans restrictions, de toute la production agricole des zones. » Ceci est donc resté vrai en 1920. Or, il est certain qu'à cet égard un régime comportant la suppression des zones ne donnerait pas satisfaction aux zoniens ; voir Observations suisses, pp. 1213 *in fine* et 1214.

² Réplique suisse, p. 2364.

turés de toutes sortes. Sans les zones, ce commerce est entravé par des contingents ou des limitations, il est gêné au passage du cordon douanier français ; il devient même à peu près impossible. La preuve en est fournie par le projet soumis à la Cour par le Gouvernement français ; ainsi qu'on le montrera plus loin, ce projet ne réussit pas à donner à ce problème une solution équitable et satisfaisante. La « réciprocité agricole » a sa valeur pour les zoniens ; le commerce libre dans les zones n'a de véritable valeur que pour Genève. Tels sont les éléments des relations d'échange normales qui doivent exister entre les zones et Genève, au profit de celles-ci et de celle-là. A cet égard, les propositions françaises actuelles tendent à la suppression d'un régime qui répond vraiment à l'intérêt commun des zones et de Genève ; elles conduisent à un régime qui est très loin de répondre à cet intérêt commun et actuel.

* * *

Instabilité du régime.

Ceci apparaît plus clairement encore si l'on compare la stabilité du régime proposé par le Gouvernement suisse à l'*instabilité* de celui qu'envisage aujourd'hui le Gouvernement français. Observations
françaises,
pp. 604-605.

Les Observations françaises elles-mêmes insistent sur les inconvénients qui, à leur avis, sont résultés pour les zones franches de l'instabilité du régime qui leur était fait avant le Traité de Versailles. 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 de dix ans. De là, disent les Observations françaises, « un grave élément d'incertitude » pour les zones. Et elles citent le *Message agricole* qui écrivait, le 8 septembre 1917 : « On ne peut rien prévoir, rien réaliser, rien bâtir sur ce terrain mouvant de la zone franche. »

Or, sur ce point important, le projet actuellement soumis à la Cour par le Gouvernement français aggrave, au lieu d'y remédier, l'inconvénient que les Observations françaises (p. 2364 *in fine*) reprochent 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 qu'une durée de quinze ans : il est instable au détriment des zones franches et de Genève.

* * *

*Persistence et aggravation de la concurrence étrangère
sur le marché local.*

Observations
françaises,
pp. 605-606.

Les Observations françaises croient pouvoir faire état d'une autre conséquence de la réforme douanière fédérale de 1849 : « l'établissement de la douane fédérale laisse subsister la concurrence genevoise » dans les zones, « tandis que les Genevois se trouvent désormais protégés contre la concurrence zoniennne ».

L'attitude des populations zoniennes jusqu'après la guerre permet de penser que cette « nouvelle infériorité », dont le Gouvernement français lui-même n'a jamais fait état jusqu'ici, n'a pas été trop insupportable pour les zones.

Au surplus, que le régime des zones ne soit pas particulièrement favorable au protectionnisme, cela est évident. Mais cette constatation est, en une certaine mesure, vraie aussi pour la Suisse. Si les zones franches n'avaient pas existé, il est certain que le marché suisse aurait été, dans une tout autre proportion, fermé à la production des zones. C'est pour tenir compte de l'existence des zones que la Suisse a ouvert sa frontière à une notable quantité de produits de ces régions. Elle est prête à le faire encore dans une plus large mesure si les zones sont maintenues ; 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 zones¹. Or, l'intérêt *de Genève et des zones* — que ne doivent pas faire oublier les considérations ici présentées par les Observations françaises — est clair : Les producteurs zoniens ont toujours cherché à conserver et à assurer leurs débouchés sur le marché de Genève ; *ceci est capital pour eux*. Si les zones sont maintenues, la Suisse ouvre son marché à la concurrence zoniennne qui sera exercée vis-à-vis de sa propre agriculture et de son propre commerce ; la Suisse accepte alors cette concurrence. Elle peut l'accepter en contre-partie des avantages que lui procure l'existence des zones franches et notamment parce qu'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 par des limitations, des contingents et un contrôle de la douane française.

¹ Observations suisses, pp. 1214, 1235 et suiv.

Tels sont les principes 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 des choses. 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 une solution vraiment satisfaisante.

* * *

On a déjà indiqué, dans la phase précédente de la procédure, que la réforme douanière suisse de 1849 a ouvert *la Suisse entière* à l'importation des produits des zones, selon le régime de faveur qui fut accordé aux zones et progressivement étendu.

Les Observations françaises (p. 606, al. 1) font néanmoins état du fait que, « réalisant l'unification économique de la Confédération, la réforme douanière suisse de 1849 avait ouvert le marché des zones à la production suisse tout entière ». Il en serait résulté une aggravation de la concurrence faite aux zoniens sur leur propre marché. Jusqu'alors, disent les Observations françaises, les zoniens étaient « protégés » contre la concurrence des Suisses de cantons autres que celui de Genève par les droits intérieurs de transit que Genève pouvait percevoir avant 1849.

Les Observations françaises oublient que lesdits droits cantonaux étaient extrêmement minimes. Ils ne pouvaient donc pas constituer, en eux-mêmes, une « protection » bien efficace pour les zoniens. Ce qui, en revanche, reste vrai, c'est qu'*en fait*, c'est *entre Genève et les zones* que les échanges économiques ont continué à se développer aussi après 1849. Cela est résulté de la situation géographique et du fait, déjà signalé antérieurement et reconnu « exact en lui-même » par les Observations françaises, que les petites zones franches ont une capacité d'absorption très restreinte.

Quant à l'ouverture du territoire suisse dans son ensemble aux importations des zones, les Observations françaises n'y voient aucun avantage. Elles font observer que « les franchises [accordées par la Suisse] étaient limitées quant à la nature des produits et souvent quant aux quantités », et que « d'ailleurs, si le cordon suisse avait été complètement perméable, le petit territoire genevois eût suffi au petit territoire que constituaient les zones »¹.

¹ Observations françaises, p. 606.

Les Observations françaises semblent reconnaître ainsi qu'après 1849, l'intérêt véritable des zones franches est resté localement limité, que c'est le débouché de Genève qui est resté essentiel pour les zones après 1849 comme auparavant.

D'autre part, s'il est vrai que les franchises accordées par la Suisse aux zones étaient limitées, il n'en demeure pas moins que ces franchises ne comportaient aucune distinction faite selon la destination des envois des zones sur le territoire suisse. Et les débouchés ainsi trouvés par les zones n'ont pas été limités au seul canton de Genève. Il reste donc exact que les zones ont, à cet égard, tiré bénéfice de la réforme douanière suisse de 1849.

* * *

*Ouverture progressive et corrélative du marché français
à la production des zones.*

Observations
françaises,
pp. 607-612.

Cette partie des Observations françaises doit être complétée par les indications que le Mémoire suisse a déjà fournies sur le même sujet¹.

Certaines précisions nouvelles qu'apportent ici les Observations françaises sont fort instructives; elles établissent que l'administration douanière française et le Gouvernement français lui-même se sont montrés extrêmement lents à comprendre la situation spéciale — spéciale dès 1816 — de la région mise hors des douanes françaises par les anciens traités. Ce n'est que lentement et dans une mesure toujours limitée qu'ils se sont résolus à tenir compte des besoins que l'institution des zones a fait apparaître *dès sa création*, en ce qui concerne l'importation des produits de ces régions sur le territoire douanier de leur propre pays.

Au dire des Observations françaises, page 607, « le Gouvernement français a été amené par une nécessité inéluctable, conséquence de l'innovation introduite [en 1849] par le Gouvernement suisse, à ouvrir [aux zones] dans une plus large mesure, le marché français ».

Mais les Observations françaises ont elles-mêmes établi que ce besoin s'était déjà fait sentir bien avant 1849. Elles exposent à la page 495 que, de la création des zones et *dès cette création*, « il résultait une grande gêne pour celles de leurs industries qui ne pouvaient avoir de débouchés qu'en France ou en Sardaigne » et qu'« il fallut ouvrir des brèches dans le cordon français intérieur ». Mais il résulte des pages 495 et suivantes des Observations françaises qu'à cet égard, le Pays

¹ Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, pp. 810-814; cf. Contre-Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, pp. 1533-1535.

de Gex fit de dures expériences avec sa propre administration des douanes.

A partir de 1828 notamment, des possibilités d'admission en franchise, très limitées d'ailleurs, à travers la ligne des douanes françaises ont été données à la zone de Gex sur le territoire assujéti de l'intérieur. Ces franchises sont demeurées seules en vigueur jusqu'en 1860. Les raisons données par les Observations françaises pour expliquer les précautions prises et l'extrême parcimonie qui caractérise ces franchises françaises sont intéressantes. Malgré les réclamations du Conseil d'arrondissement de Gex, « l'administration des douanes », disent les Observations françaises, page 607, « n'en maintient pas moins son point de vue, à savoir que la zone de Gex ayant son *principal* débouché à Genève, l'ouverture du cordon douanier intérieur ne peut être admise que dans des cas *très exceptionnels* ». C'est donc la douane française qui, alors, a assigné aux zones, comme seul débouché, le territoire genevois.

De même, en ce qui concerne la zone d'annexion de 1860, les Observations françaises, page 608, disent : « Dans l'esprit de ses promoteurs, la zone d'annexion *devait trouver son débouché en Suisse*. La Suisse s'étant refusée à ouvrir sa frontière aux marchandises zoniennes, le Gouvernement impérial fut dans la nécessité d'ouvrir de plus larges brèches dans le cordon intérieur. »

En réalité, le Gouvernement français ne pouvait pas ignorer, lorsqu'il institua la zone de 1860, qu'il n'avait aucun droit à réclamer de la Suisse un régime de franchise ou d'autres faveurs au profit de l'importation en Suisse des produits de cette zone. Il est donc vraiment surprenant que, selon les Observations françaises, il ait fallu l'attitude de la Suisse — qui usait de son droit — pour « rapprocher les zones de la France » et, plus exactement, pour faire céder, dans la mesure partielle où cela résulta de l'arrêté ministériel du 21 mai 1863, la résistance que l'administration française des douanes avait toujours, dès 1816, opposée aux réclamations zoniennes.

C'est toujours *l'administration des douanes françaises* qui, en 1890, refuse d'admettre en franchise les mouvements de montre d'une fabrique nouvellement créée à Annemasse ; c'est elle qui, selon l'expression du maire d'Annemasse lui-même, oblige ainsi « l'industrie de la zone franche à rester éternellement stationnaire » et cela pour tenir compte des réclamations de fabricants de Besançon et de la Franche-Comté qui virent dans la création dont il s'agit « une concurrence qui pouvait leur être défavorable »¹.

Le Conseil d'État français n'en donna pas moins raison à l'administration des douanes par son avis du 27 mai 1891, qui

¹ Observations françaises, p. 608.

refuse aux industries créées postérieurement au 31 mai 1863 « le droit de bénéficier des facilités stipulées par l'arrêté de cette date¹ ». « Ce principe était logique et rationnel », disent les Observations françaises, « puisque les zones étaient étrangères au système économique français ; mais la Suisse leur fermait ses portes, et les industries zoniennes, comme la fabrique d'horlogerie d'Annemasse, étaient ainsi étranglées entre deux cordons douaniers. »

Les Observations françaises reconnaissent cependant elles-mêmes que le Gouvernement français s'est, au moins partiellement, départi de ce principe « logique et rationnel » lorsque le ministre des Finances, au cours de la crise douanière franco-suisse de 1893-1895, prit les arrêtés des 25 janvier et 1^{er} avril 1893, à titre d'ailleurs temporaire.

Les Observations françaises croient pouvoir, sur ce point, conclure en disant à la page 610 :

« Voilà donc, surtout à la suite des mesures prises en Suisse au cours de la rupture douanière de 1893 » — rupture due elle-même, on l'a vu plus haut, au rejet par la Chambre des Députés d'un arrangement commercial accepté par la Suisse — « des dispositions par lesquelles les zones franches, recevant des facilités douanières pour l'importation en France, sont amenées à se rattacher de plus en plus à l'économie française. La barrière française s'abaisse, tandis que la barrière suisse s'élève ; on s'éloigne de plus en plus de la conception de 1815 qui faisait des zones et de Genève une unité économique distincte et parfaite. »

Cette thèse, à laquelle le Gouvernement suisse a déjà répondu dans la première phase de la présente instance², ne saurait être acceptée sans d'importantes réserves. D'autre part et surtout, les conclusions que le Gouvernement français voudrait en tirer sont plus que contestables.

Les Observations françaises elles-mêmes ont montré (pp. 495 et suiv.) que le fonctionnement normal de l'institution des zones franches, partie intégrante du statut territorial assigné en 1815-1816 au canton de Genève, comportait, dès 1816, l'ouverture des marchés sarde et français intérieurs à certains produits des zones. Si donc le Gouvernement français, pour sa part, a tardé à rendre son cordon douanier suffisamment perméable à la production zonienne, il ne saurait en tirer argument pour soutenir que, lorsqu'il l'a fait en une certaine mesure, on se serait « éloigné de la conception de 1815 ».

D'autre part, il est à remarquer, à cet égard, qu'en fait le Gouvernement français s'est montré aussi rigoureux, ou, plus

¹ Observations françaises, p. 609.

² Voir notamment Réplique suisse, *Publications de la Cour*, pp. 2150 *in fine* et suiv., pp. 2164 et 2165.

exactement, plus rigoureux que le Gouvernement fédéral, auquel il reproche aujourd'hui de n'avoir pas fait assez pour des populations françaises.

Au surplus, il est inexact qu'à l'ouverture de la barrière douanière française ait correspondu une « élévation » pure et simple de la barrière suisse ; le cordon douanier suisse a été, après 1849, rendu de plus en plus perméable à la production des zones ; la vérité est donc que les deux barrières douanières — celle de la Suisse et celle de la France — se sont progressivement abaissées.

Enfin, le « rattachement des zones à l'économie française », dont font état les Observations françaises, n'est, de 1849 à la guerre de 1914, que très relatif ; on a déjà donné de multiples preuves de la liaison étroite qui après 1849, subsiste entre les intérêts économiques des zones et de Genève. Quant à l'intégration de Genève dans l'économie suisse, elle n'a en aucune façon rendu les zones franches inutiles pour Genève et elle ne saurait justifier à aucun titre une modification, sans l'assentiment de la Suisse, du statut territorial établi en 1815. Encore une fois, le but des traités de 1815-1816 n'a pas été de constituer une « unité économique » entre Genève et les zones, mais de parfaire, au profit du nouveau canton de Genève, une frontière politique jugée imparfaite par elle-même.

En réalité, d'ailleurs, il est permis de penser que la solution du problème des relations douanières entre les zones et le territoire français assujetti aurait pu être trouvée dès avant la guerre de 1914.

Ainsi, les Observations françaises oublient de rappeler le projet de loi Péret-Reynaud-Renoult, voté le 31 mars 1914 par la Chambre française des Députés. Cette loi prévoyait l'importation en franchise, en territoire douanier français, des produits de l'exploitation agricole ou forestière des zones de Gex et de la Haute-Savoie — la grande zone y comprise —, des bois sciés et des fromages, des produits des industries fabriqués avec des matières premières, un outillage et des combustibles originaires des zones, français ou nationalisés par le paiement des droits¹.

Si cette loi n'a jamais été votée par le Sénat, elle n'en a pas moins été partiellement mise en vigueur pendant la guerre par des décisions du ministre des Finances du 1^{er} juillet 1916 et du 23 août 1917, pour les fabriques françaises travaillant pour la défense nationale et les régions reconquises. Il n'a pas été établi que cette application ait donné lieu à de graves difficultés. Au surplus, le problème à résoudre à l'avenir sera plus simple qu'avant 1914, puisque c'est seulement pour une partie de la

¹ Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, p. 814 ; Contre-Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, p. 1535.

production des très petits territoires des *petites zones franches* qu'il se posera.

Il est vrai encore que, lors des négociations franco-suisse de décembre 1929, M. Lécuyer, fonctionnaire de la Direction des douanes françaises, a déclaré que le projet de loi de 1914 n'était qu'un « remède », qu'il impliquait des mesures compliquées de surveillance administrative et qu'il « n'était donc pas satisfaisant »¹. A cette déclaration, il est peut-être permis d'opposer l'opinion d'un éminent historien et économiste français, le professeur Henri Hauser, correspondant de l'Institut de France, qui, lui, a considéré ledit projet de loi comme « très sage » et de nature à « concilier les intérêts de l'industrie zoniennne avec ceux de l'intérieur »².

Le projet français de 1914 n'indiquait du reste pas la seule solution possible, puisque bien auparavant, en 1905-1906, les ministères du Commerce et des Finances avaient déjà, sur d'autres bases, étudié un régime particulier pour les zones franches³.

D'autre part, ce n'est sans doute pas sans raison qu'en 1920 M. René Bartholoni, député de la Haute-Savoie, a déclaré, lui aussi, qu'« évidemment, *le régime rêvé pour les*

¹ Voir vol. II, p. 828.

² « En un temps de régime souple et divers (ports francs, accès à la mer, fleuves internationaux, etc.), [l'Administration] s'entêtait dans ses conceptions simplistes : la frontière douanière à la frontière politique, la souveraineté du gabelou. Elle veut faire le bonheur des populations zoniennes malgré elles, créant ainsi une situation pénible, presque douloureuse [1922] chez des gens qui restaient passionnément attachés au régime de 1860.

« On dit que cette espèce d'autonomie douanière, bonne pour les temps agricoles, était devenue un obstacle au développement de l'industrie. L'obstacle, c'était la douane, qui, travaillant consciencieusement pour le roi de Prusse, traitait les usines françaises de la zone en suspectes, à peu près comme on traitait les temples protestants sous le régime de l'Édit, à la *rigueur*. Mais un directeur des douanes ne professe-t-il pas cette doctrine que la perception d'une taxe infime est préférable à la création d'un centre d'exportation qui enrichirait le pays ? *Un projet de loi sage, dont seule la guerre empêcha le vote, aurait parfaitement permis de concilier les intérêts de l'industrie zoniennne avec ceux de l'intérieur.*

« Le gouvernement n'osa pas le reprendre et préféra, en pleines négociations, accomplir le geste très discutable du 10 novembre 1923 — qualifié de « purement conservatoire » —, abolissant ainsi de sa propre autorité les stipulations de 1815... » (Article de M. Henri Hauser, publié dans la *Revue historique* de juillet-août 1929, reproduit partiellement dans le *Journal de Genève* du 3 janvier 1930.)

³ C'est ce que M. Fighiera, directeur des affaires industrielles et commerciales au ministère français du Commerce, a rappelé le 10 décembre 1929, dans la deuxième séance des négociations franco-suisse, en ces termes : « Si l'on faisait des recherches dans les archives des ministères français du commerce et des finances, on trouverait qu'aux environs de 1904-1906, on avait projeté un régime qui eût consisté dans le versement annuel d'une contribution au Trésor français, en échange de laquelle les habitants des zones eussent obtenu la faculté d'exporter librement leurs produits sur le territoire français, dont ils étaient séparés par un cordon douanier. » (Voir vol. II, p. 826.)

zones serait d'une part la réciprocité avec la Suisse et, d'autre part, l'ouverture de la barrière française pour l'exportation de leurs produits telle que l'avait prévue la loi *Péret-Reynaud-Renoult* votée en 1914 par [la Chambre et non par] le Sénat¹ ».

Quoi qu'il en soit, il demeure établi par les Observations françaises elles-mêmes que, dès 1816, *le fonctionnement normal de l'institution des zones franches comportait une certaine perméabilité du cordon douanier français intérieur*. Savoir comment cette perméabilité pourra être assurée à l'avenir de la façon la plus appropriée et la plus simple est une question technique dont la solution dépend de la France seule et ne saurait influer sur les droits de la Suisse aux zones franches.

* * *

On a déjà relevé les erreurs graves que les Observations françaises commettent dans le sixième alinéa de la page 612. L'article 435, alinéa 2, n'a pas « prononcé l'abrogation du régime des zones » entre les Puissances tierces signataires du Traité de Versailles et des traités de 1815². D'autre part, la Cour a déjà tenu compte de l'établissement des douanes fédérales en 1849 dans la mesure où le compromis la chargeait de le faire³. Enfin, en fait, la France n'a, jusqu'à la fin de la guerre de 1914-1918, jamais fait connaître à la Suisse ni à n'importe quelle autre Puissance qu'elle entendait invoquer l'état de choses créé par la réforme douanière suisse de 1849 comme lui donnant titre à réclamer l'abolition des zones franches. Il ne saurait donc en aucun cas être admis que la France puisse aujourd'hui encore faire valoir un tel moyen⁴.

CHAPITRE II

LES PROGRÈS DE LA TECHNIQUE

La première catégorie de changements survenus dans les circonstances qui auraient « bouleversé » l'institution des zones franches de 1815-1816 comprend, au dire des Observations françaises, les conséquences de « l'établissement de la douane fédérale en 1849 ». On vient de montrer la fragilité de la thèse française sur ce point.

Observations
françaises,
pp. 612-618.

¹ Réplique suisse, p. 2168.

² Voir la partie de cette Réponse qui a trait aux pages 477-479 des Observations françaises (*supra* pp. 1736-1740).

³ Article premier, alinéa premier, du compromis; voir *supra* les considérations présentées sur la « mission de la Cour ».

⁴ Observations suisses, pp. 1224-1227.

Il convient d'examiner maintenant — toujours sous réserve des considérations présentées par le Gouvernement suisse en ce qui concerne la *mission de la Cour* et, subsidiairement, sous réserve des observations antérieurement soumises à la Cour au sujet du caractère *territorial* du droit de la Suisse aux zones et du fait que, *jusqu'en 1919, la France n'a jamais réclamé la suppression des zones* en invoquant le changement des circonstances¹ — une seconde catégorie de « faits nouveaux » dont les Observations françaises croient pouvoir faire état : les « progrès de la technique ». Les Observations françaises entendent par là l'augmentation des « possibilités industrielles » des zones « au cours de la seconde partie du XIX^{me} siècle et au début du XX^{me} siècle », par :

1° « la découverte de nouveaux procédés de fabrication permettant une meilleure utilisation de leurs ressources » ;

2° « l'avènement de la houille blanche ».

* * *

Section I.

PROCÉDÉS NOUVEAUX DE FABRICATION.

Sous ce titre, les Observations françaises décrivent diverses découvertes ou inventions qui, en particulier « dans le Jura français », auraient permis notamment à certaines « petites industries » de « prendre une grande extension ».

Cela est assez imprécis. Il est à remarquer d'autre part que, des industries ici énumérées par les Observations françaises (industrie de la pâte à papier, du lait condensé ou de la poudre de lait, de la grosse horlogerie, de l'automobile, etc.), les *petites zones de 1815-1816* ne connaissent que peu d'exemples ; il est vrai cependant que certaines industries ont été exploitées — en partie depuis assez longtemps — dans les petites zones. Ainsi des tailleries de pierres fines, des scieries, poteries, diamanteries, huileries, fabriques de caisses, etc.². Quoi qu'il en soit, on ne voit pas très bien l'intérêt que peut présenter, pour le présent débat, la comparaison que les Observations françaises semblent vouloir faire ici entre les industries qui se sont développées ailleurs que dans les petites zones et celles qui ne se rencontrent pas dans ces territoires. Une telle comparaison est possible pour toute région quelconque. Mais qu'est-ce qu'elle démontre par elle-même ? Les Observations françaises soutiennent à la page 614 que « l'impossibilité de tirer profit de la découverte

¹ Observations suisses, pp. 1221-1227.

² Document français n° 149, pp. 1132-1135.

de nouveaux moyens de fabrication » aurait « fait plus durement sentir aux zones les inconvénients d'une situation incompatible avec leur développement industriel ».

Il résulte pourtant des indications fournies par les Observations françaises elles-mêmes que le régime des zones n'a pas empêché un certain développement industriel.

En tout état de cause et même dans les circonstances les plus favorables, il existera toujours des industries qui ne se développeront pas dans les zones, comme il en existera toujours qui ne se développeront pas ailleurs. L'argument que les Observations françaises prétendent tirer de là contre l'institution des zones est donc de peu de poids, d'autant plus que, comme on l'a déjà relevé, les possibilités industrielles sont, dans les petites zones, d'importance secondaire par rapport aux possibilités de développement *agricole*, et que ces dernières seraient certainement sacrifiées par la suppression du régime des zones.

Au surplus, il y a eu *continuellement, dès le début du XIX^{me} siècle*, progrès dans le domaine des procédés de fabrication. En eux-mêmes, ces progrès ne sauraient évidemment être considérés comme un motif de supprimer l'institution des zones franches. Ce qui le prouve, c'est que c'est en 1930 pour la première fois que le Gouvernement français invoque ce moyen. Le fait dont il faut tenir compte à cet égard pour adapter le régime des zones aux circonstances actuelles est tout autre : une question n'a pas été réglée par les traités de 1815-1816 ; c'est celle des importations en franchise des produits des zones, agricoles et industriels, sur le territoire suisse. C'est cette question, notamment, qu'il s'agit de régler maintenant. Et elle peut être réglée sans compromettre les résultats acquis par les progrès de la technique industrielle, surtout si le Gouvernement français veut bien, de son côté, rendre son cordon douanier intérieur perméable à une partie des produits des petites zones, de manière à tenir compte des besoins dont la légitimité serait établie.

* * *

Section II.

LA HOUILLE BLANCHE.

La force électrique produite à proximité des zones de 1815-1816 peut, disent les Observations françaises, être utilisée par elles dans de bonnes conditions et à bon compte. A cela, les Observations françaises ajoutent que dans les zones mêmes se trouvent des sources d'énergie électriques qu'elles reconnaissent d'ailleurs être peu nombreuses dans les petites zones :

Observations
françaises,
pp. 614-616.

le Rhône utilisé depuis 1925 à Pougny-Chancy par une usine hydro-électrique, et la Valserine¹.

On rappelle à ce sujet que l'utilisation du Rhône à Pougny-Chancy, à la frontière franco-suisse et dans la zone de Gex, a fait l'objet d'une convention entre la France et la Suisse, le 4 octobre 1917, à une époque où la France n'avait pas posé, vis-à-vis de la Suisse, la question de la suppression des zones ; l'application de cette convention n'a jamais donné lieu à la moindre difficulté entre les deux Gouvernements. L'énergie électrique produite par l'usine de Pougny est du reste exportée en grande partie hors du Pays de Gex et utilisée par le Creusot².

Quant à la Valserine, elle forme la frontière de la zone de Gex à l'intérieur. A propos du document n° 156 produit par le Gouvernement français, le Gouvernement suisse confirme qu'il est prêt à tenir compte des intérêts français qui pourraient réellement justifier une rectification de cette frontière intérieure que son projet propose de maintenir pour la zone de Gex³. Le Gouvernement français pourra faire connaître à la Cour la solution qui, sur ce point, lui paraîtrait concilier le mieux les intérêts industriels dont parle le document français n° 156 et les intérêts du service douanier français.

« Dans les petites zones », disent encore les Observations françaises (p. 616), « l'utilisation industrielle de l'énergie électrique ne date guère que de l'époque où le Gouvernement français a fait connaître son intention de porter son cordon douanier à la frontière politique. » Pourtant, les exemples que le Gouvernement français fournit sur la base d'un rapport de l'ingénieur en chef du génie rural ne sont pas particulièrement concluants, puisque les communes savoyardes citées dans ce rapport ont presque toutes leurs centres d'habitation en majeure partie hors de la zone sarde ; d'autre part, au dire des Observations françaises elles-mêmes, « dans le Pays de Gex le phénomène est moins marqué ».

L'argumentation française sur ce point est en substance la suivante.

« Le développement de l'industrie est très important pour les progrès de l'électrification.... Le développement de l'industrie grâce à l'électricité est un facteur de bien-être général pour les campagnes, puisqu'il permet de distribuer l'électricité à bon marché soit pour l'éclairage, soit pour les travaux de la ferme.... Il est d'autre part également profitable à l'économie

¹ Ainsi que cela résulte de la note 2 au bas de la page 615 des Observations françaises, *ce n'est donc pas dans les petites zones* que se trouvent « des richesses hydrauliques considérables » et, notamment, « d'énormes chutes d'eau dues au voisinage des glaciers ». Il n'y a de glaciers ni sur le Jura ni sur le Salève.

² Voir plaidoiries suisses de 1929, *Publications de la Cour*, pp. 455 et 456.

³ Document français n° 186, pp. 1167-1172.

générale d'un pays que l'industrie locale se développe dans les campagnes.... Or, ces industries qui se lancent avec de faibles capitaux et dont la création est quelque chose d'assez délicat en raison des ressources minimales de leurs créateurs, *ne peuvent se développer quand elles sont aux prises avec la concurrence d'une ville déjà grosse productrice comme Genève; toute fusion économique entre Genève et les campagnes avoisinantes serait donc la mort de ces petites industries que l'on a tout intérêt à voir se créer et se maintenir.* »

Ici, les Observations françaises oublient tout d'abord que l'industrie des zones peut produire à meilleur marché que celle de Genève, en sorte que, dans la mesure — d'ailleurs restreinte — où il peut y avoir concurrence, c'est pour Genève plutôt que pour les zones que cette concurrence serait à redouter.

D'autre part, les Observations françaises soutiennent une thèse nettement protectionniste; elles envisagent un programme d'industrialisation de la campagne avoisinant Genève et, à leur dire, ladite industrialisation ne pourrait être réalisée que si cette campagne devient économiquement indépendante du marché urbain qui en forme le centre. Cette thèse ne semble pas concorder très bien avec les déclarations faites à la Cour par M^e Paul-Boncour, au début de sa plaidoirie du 9 juillet 1929. M^e Paul-Boncour s'est alors exprimé en ces termes :

« Le premier [des traits essentiels du débat], celui que je tiens à rappeler le premier, parce qu'il est l'affirmation même des sentiments avec lesquels le Gouvernement de la République mène ce débat et entend le continuer, c'est que il a toujours fallu tenir compte de la situation géographique et, par conséquent, économique très particulière de Genève, c'est qu'il y a là un élément permanent dans les données historiques du problème.... Un trait permanent : la situation particulière de la ville de Genève les mémoires suisses et français et bien davantage l'esprit et le cœur de la France et de la Suisse sont pleinement d'accord sur ce point essentiel : la situation toute particulière de Genève exige des solutions particulières ; aussi, dans son grand désir de bonnes relations et de bon voisinage, le Gouvernement français ne demande qu'à réaliser ces solutions.... Un député français, traduisant en termes moins strictement géographiques la discussion que je viens de faire, disait que la ville de Genève offre *ceci de topique qu'elle est, par une frontière politique, pour ainsi dire séparée de sa banlieue; d'un côté il y a la ville, le marché, de l'autre côté il y a la campagne, le potager, le verger, la basse-cour.* Toute la question est là : les faubourgs de Genève sont éveillés au chant du coq gaulois et les paysans de France entendent les cloches de la grand-ville, qui est une ville suisse¹. »

¹ *Publications de la Cour*, pp. 38-40.

Les Observations françaises, au contraire, condamnent « toute fusion économique » entre Genève et les campagnes zoniennes. Cette attitude n'est pas non plus conforme à certaines dispositions du projet de décision soumis à la Cour par le Gouvernement français, ni, surtout, au besoin, continuellement exprimé par les producteurs zoniens, de voir assuré l'écoulement de leurs produits sur le territoire suisse voisin.

Au surplus, il resterait à prouver que la création de « nouvelles sources de richesse qui peuvent contribuer à fixer la population dans les campagnes » n'est pas, en réalité, infiniment mieux préparée par un régime tel que celui que propose actuellement le Gouvernement suisse — régime que le Gouvernement français, de son côté, pourra compléter en rendant son cordon douanier intérieur perméable en une certaine mesure à la production zonienne — que par l'installation du cordon douanier français à la frontière politique, avec les conséquences préjudiciables qui en résulteraient certainement pour le principal élément de l'économie zonienne, à savoir l'élément agricole¹. Cette preuve est très loin d'être faite. On aura l'occasion de revenir là-dessus en comparant plus loin le projet suisse et le projet français de décision soumis à la Cour. On se borne, pour l'instant, à attirer l'attention de la Cour sur les articles publiés par M. F. David, dans le *Cultivateur savoyard* des 23 et 30 mars et 6 avril 1905, articles dont voici un extrait².

* * *

« Si la loi venait à « établir la ligne des douanes à la frontière » du côté de la Suisse, comme le demande M. Debussy, notre région, de pays franc qu'elle est, devenue pays assujetti, se verrait appliquer la réglementation prévue pour les frontières de terre de France par la loi du 8 floréal an VI, article 34. Cette loi a créé le rayon des frontières de terre, qui comprend une étendue de 20 kilomètres en profondeur, laquelle peut, au besoin, être portée jusqu'à 25 kilomètres, en vertu de l'article 36 de la loi du 28 avril 1816, si les nécessités de la surveillance l'exigent.

Le rayon frontière a été établi afin de permettre à la douane de s'opposer efficacement à la contrebande, qu'il eût été trop difficile de saisir au passage à la ligne frontière elle-même, tandis qu'il est plus aisé de la poursuivre et de l'atteindre quand elle doit traverser 20 ou 25 kilomètres de pays. Ce rayon est enfermé entre deux lignes de douanes placées l'une le plus près possible

¹ Il resterait aussi à savoir comment le programme d'industrialisation qu'envisagent ici les Observations françaises serait conciliable avec le manque de main-d'œuvre agricole dont on souffre dans le Pays de Gex et la zone sarde, comme dans les campagnes genevoises et vaudoises avoisinantes.

² Voir *Publications des Comités suisses en faveur du maintien des zones franches de 1815 et 1816*, pp. 1465-1467.

de la frontière géographique, l'autre en arrière, à la distance de 20 ou 25 kilomètres que je viens d'indiquer. Le territoire compris entre ces deux lignes est soumis à la réglementation spéciale que je ne fais que rappeler sommairement, mais qu'on peut trouver exposée complètement dans tous les ouvrages sur la législation douanière (voyez, notamment, *Pallain: Les douanes françaises*, tome 2, nos 1661 et suivants¹; *Louis Gabon: Traité des intractions du contentieux et des tarifs des douanes*, nos 556 et suivants).

Dans toute l'étendue du rayon frontière, la circulation des marchandises est interdite si elles ne sont pas munies d'expéditions de douane: acquit de paiement des droits, acquit-à-caution ou passavant, selon les cas. Les passavants doivent contenir la désignation et le nombre des objets transportés, l'indication de la route à suivre, du délai nécessaire au transport, du lieu de destination. Ils peuvent être exigés à toute réquisition, sans préjudice du droit de vérifier les marchandises. Les marchands, colporteurs ou ambulants doivent en être porteurs. Sauf exception, il n'est pas délivré de passavant pour la circulation pendant la nuit.

Ces règles sont générales et s'appliquent à toutes marchandises, sans préjudice des lois sur les contributions indirectes. Toutefois, par exception, la circulation des marchandises est libre dans les communes qui ont une population *agglomérée* (les hameaux déduits) de deux mille habitants et au-dessus. De même est libre la circulation des marchandises taxées à l'entrée ou à la sortie à moins de 10 francs par 100 kilos ou de 5 % de leur valeur. Enfin, peuvent circuler librement, sauf vérification dans le rayon frontière, le pain, le vin, le cidre, la bière, la viande, la volaille, le gibier, les fruits, légumes, laitage, beurre, fromage et le jardinage, « *lorsque lesdits objets ne feront pas route vers la frontière* ».

L'article 38, titre XIII, de la loi du 22 août 1791 interdit, d'autre part, dans le rayon frontière, les entrepôts de marchandises prohibées (tabac, poudre, allumettes, cartes à jouer) ou de marchandises passibles de droits supérieurs à 20 francs les 100 kilos, dans les communes ayant une population *agglomérée* de moins de 2000 âmes. Les magasins de gros et de détail ne sont pas soumis à ces interdictions lorsque leur ouverture a été autorisée par le gouvernement (loi du 28 avril 1816, art. 37). Ils sont soumis à des formalités de vérification.

Quant aux usines et moulins, leur établissement dans le rayon frontière de 20 kilomètres est interdit sans une autorisation expresse du ministre des finances, sur le rapport du préfet du département et du directeur des douanes (loi du 22 août 1791, titre XIII, art. 41, et loi du 30 avril 1806, art. 75). Ces fabriques et moulins, lorsqu'ils existent, peuvent être supprimés ou déplacés lorsqu'il y a contre eux présomption de servir à la contre-

¹ Voir aussi nos 1641 à 1646, puis *Dalloz*, Répertoire de législation (éd. de 1851), tome 17, pp. 641-645; *Annales des Douanes*, 20^{me} année, n° 6, 15 mars 1922.

bande. Toutes ces dispositions s'appliquent aux ateliers de fabrication et aux ateliers de famille. Les autorisations accordées sont spéciales aux personnes et ne peuvent être cédées par le titulaire sans autorisation de l'administration.

A l'intérieur même du rayon frontière, on applique des règles plus rigoureuses encore à la bande de territoire située à deux kilomètres et demi de la frontière.

Dans les communes au-dessous de 2000 âmes (population agglomérée) situées dans les deux kilomètres et demi des frontières, chaque marchand est tenu d'avoir au bureau de douanes un compte ouvert pour toutes les marchandises prohibées ou assujetties à un droit de 20 francs et plus les 100 kilos ou de 10 % de leur valeur. L'inscription doit y être faite le jour de l'arrivée des marchandises. La décharge est faite à la sortie et un passavant est alors délivré.

Les agents des douanes ont le droit de vérifier ces magasins sans être tenus de se faire assister d'un officier municipal.

Le régime du compte ouvert est applicable également dans le rayon de deux kilomètres et demi aux bestiaux. Toutes les augmentations résultant de naissances ou d'achat doivent être déclarées. Tous les déficits, résultant de mort ou de vente, doivent l'être également. En cas d'excédent constaté, la peine est du paiement du double du droit d'entrée.

La même obligation du compte ouvert peut être exigée pour les grains récoltés dans le même rayon, par application du décret du 26 mars 1888.

Enfin, pour couronner tout ce bel édifice, il convient d'indiquer que les préposés aux douanes peuvent, pendant le jour, faire des recherches dans les maisons particulières, situées dans le rayon de 25 kilomètres de la frontière, quand ils soupçonnent que des entrepôts frauduleux y sont dissimulés. De même, dans le même rayon, ils peuvent faire la visite corporelle des voyageurs et circuler à leur gré dans les propriétés pour assurer leur service.

Voilà le régime de liberté, le régime de délivrance que veulent nous donner les gens qui se sont pris pour notre pays d'une affection si soudaine et si vive, les gens bien intentionnés qui prétendent faire malgré nous notre bonheur et nous enlever ce qu'ils appellent les désagréments de la zone franche.

Il y a quarante-cinq ans, nous avons voulu nous affranchir de toutes les tracasseries, de toutes les entraves que je viens d'énumérer, nous avons voulu donner au paysan le droit de circuler librement, le droit de vivre, en un mot. Nous avons voulu donner au négociant la possibilité de commercer sans gêne. On voit de quelle façon cette volonté traduite dans des engagements solennels serait dérisoirement méconnue. »

CHAPITRE III

LE DÉVELOPPEMENT DES MOYENS DE COMMUNICATION

A ce sujet, les Observations françaises déclarent que, « comme l'établissement de la douane fédérale, le développement des moyens de communication constitue un changement de circonstances pour les zones et pour Genève ». Observations
françaises,
pp. 618-625.

Évidemment, la création des lignes de chemin de fer — qui date de plusieurs dizaines d'années avant la guerre de 1914 — ainsi que le développement de la circulation routière, par cycles et par autos, qui, en 1914, n'était pas non plus un fait tout récent, ont entraîné des changements dans la vie des régions de la périphérie de Genève, comme dans celle de la ville et du canton eux-mêmes. Mais, abstraction faite de toutes questions de droit, quelle a été l'influence de ce changement de circonstances sur les relations entre les zones de 1815-1816 et les territoires suisses avoisinants? Les Observations françaises examinent, notamment à cet égard, successivement la situation des zones et celle de Genève. On va suivre le même ordre.

Section I.

CHANGEMENT QUI, AU DIRE DES OBSERVATIONS FRANÇAISES, RÉSULTE POUR LES ZONES DU DÉVELOPPEMENT DES MOYENS DE COMMUNICATION.

Dès 1815, disent tout d'abord les Observations françaises, le réseau routier s'est développé; « les relations routières [du Pays de Gex] avec la France sont devenues plus aisées: l'automobile les a rendues faciles et rapides¹ ».

Sans doute; mais les routes qui relient les petites zones au territoire français de l'intérieur demeurent, malgré tout, en nombre limité; dans le Pays de Gex, on n'en compte aujourd'hui encore que deux, la route de la Faucille et la route de l'Écluse. Pour la zone sarde, les grandes routes qui conduisent à l'intérieur ne sont pas beaucoup plus nombreuses; ce sont les routes de Bellegarde, de Frangy, de Cruseilles, les routes de la vallée de l'Arve, la route de Thonon.

Au contraire, *de toutes les régions des zones, les routes et les chemins convergent vers Genève*. On en compte 42 qui franchissent la frontière du canton. Ces routes-là n'ont pas été moins développées et améliorées que les routes françaises et la circulation y est intense.

¹ Observations françaises, p. 619.

Bien plus que la construction de lignes de chemin de fer dans les petites zones, la résurrection de la circulation routière depuis l'avènement des transports automobiles est un fait à retenir ; ainsi ont été maintenues, facilitées et accentuées les relations d'échange entre les zones de 1815-1816 et le territoire genevois ; la bicyclette et l'automobile ont supprimé les distances qui étaient déjà fort courtes entre Genève et les diverses parties de son hinterland des zones : trois kilomètres et demi, quatre kilomètres, cinq à quinze kilomètres au maximum. Plus que jamais, grâce surtout à la traction automobile, la région zoniennne présente le caractère *d'une banlieue étendue d'un centre urbain en voie continuelle de développement* ¹.

L'intensification de la circulation routière est donc, en 1919, un fait actuel qui rend plus utile, plus nécessaire que jamais la liberté des relations entre Genève et les zones.

Il est juste, d'autre part, de ne pas perdre de vue que, comme le rappellent les Observations françaises, de nouvelles lignes de chemin de fer sont venues relier directement les zones franches de 1815-1816 au territoire français de l'intérieur ; la plus ancienne est la ligne Lyon-Genève, ouverte en 1856-1859.

Cependant, en 1879, le Dr Groscurin, député de l'Ain, faisait remarquer au sujet de cette voie ferrée qu'« on ne peut pas dire que notre arrondissement soit desservi par la gare de Collonges, car Collonges, chef-lieu de canton, ne peut même pas se rendre à cette gare, placée dans une situation inabordable, au milieu des marécages des bords du Rhône, et est obligé de se rendre à la gare de Pougny ² ».

C'est ensuite la ligne Collonges-Gex-Divonne, construite et terminée en 1899, et, d'autre part, la ligne Bellegarde-Saint-Julien-Annemasse-Thonon, avec la ligne de La Roche qui se détache à Annemasse. Tout cela est donc assez ancien.

Quoi qu'il en soit, pour les Observations françaises (p. 620), le développement des voies de communication a eu pour les zones les conséquences suivantes :

« 1. Les denrées pouvant plus aisément et plus rapidement atteindre des marchés éloignés, les zones ont ainsi moins besoin du *marché genevois* qu'auparavant... » Les Observations françaises reconnaissent cependant ici qu'à la vérité, « certaines denrées agricoles » ne supportent guère les « longs voyages » ³.

« 2. Le développement des moyens de transport et les facilités nouvelles d'accès du côté de la France qu'il confère

¹ Voir Paul Pictet, *L'aspect véritable de l'affaire*, Genève, 1928, pp. 224-229.

² Voir document français n° 87, p. 989.

³ Voir en outre à ce sujet l'étude du professeur Chaix, annexes au Contre-Mémoire suisse, pp 1743-1755.

a pour effet de rapprocher les zones du *marché français* : il agit dans le même sens que l'ouverture progressive du cordon douanier intérieur... » Les zones n'auront qu'à s'en féliciter, si le Gouvernement français veut bien maintenir à l'avenir cette « ouverture » du cordon douanier intérieur, ce qui — on l'a déjà indiqué — sera d'autant plus aisé qu'il ne s'agira plus que des *petites zones*. Rien ne pourra alors empêcher ces territoires exigus — pour autant qu'ils y auront encore intérêt en présence des dispositions prévues à leur profit du côté suisse — de profiter du côté français de « l'extension des débouchés » dont parlent ici les Observations françaises.

« 3. Enfin », déclarent les Observations françaises, « pour ce qui est du *marché local*, librement ouvert par l'absence de ligne douanière, les moyens nouveaux de communication y facilitent l'arrivée des produits du monde entier : la concurrence que font ceux-ci rend de plus en plus difficile la vente sur place des mêmes produits originaires des zones... »

Et les Observations françaises concluent en disant :

« De ces conséquences, la plus importante est le rapprochement du marché français qui détermine l'orientation moderne de la vie économique des zones¹. »

Ces derniers mots notamment sont nettement tendancieux. Il est certain — les Observations françaises elles-mêmes ne le contestent pas sérieusement et le projet français soumis à la Cour le confirme de la façon la plus claire — qu'en ce qui concerne son principal élément — la production agricole — la vie économique des zones reste orientée très fortement *vers Genève*. Aujourd'hui encore, après sept années d'installation du cordon douanier français à la frontière politique, une proportion considérable des exportations zoniennes en produits agricoles, et même une partie non négligeable desdites exportations en produits industriels, se fait vers la Suisse².

On sait d'autre part que les efforts des zoniens ont *toujours* tendu au maintien et à l'élargissement de l'ouverture du marché de Genève à leur production et que, surtout pour les produits agricoles, les autres débouchés ont toujours été de beaucoup moindre importance à leurs yeux. La déclaration faite à ce sujet par M. Fernand David, le 27 janvier 1920, lors des négociations qui ont eu lieu à cette époque, est d'une parfaite clarté :

« Il y a », a dit M. David, « un fait sur lequel je tiens à insister tout d'abord ; c'est la nécessité de l'admission en

¹ Observations françaises, p. 621.

² Voir les Documents français, nos 140, 141, 142, 143, 149, 168, 169.

Suisse, sans restriction, de *toute* la production agricole des zones. »

M. Fouilloux, sénateur de l'Ain, s'est exprimé exactement dans le même sens au Sénat, le 14 mars 1928 :

« Genève n'ayant pas de banlieue rurale sur le territoire suisse, on peut dire que son jardin, son verger, son champ et sa vigne sont en partie sur le territoire gessien, et *c'est à cette situation de fait que tient la prospérité de cette région française*¹. »

On a déjà relevé par ailleurs² qu'au XX^me siècle, si le courant des affaires suit les voies ferrées, il suit aussi et de plus en plus les routes ; ce sont là des voies commerciales dont la traction automobile a fait renaître l'importance. Et pour les zones de 1815-1816, les communications avec l'extérieur, pour facilitées qu'elles soient, *ne peuvent supprimer l'attraction du grand foyer voisin de consommation* : la ville de Genève, distante de quelques kilomètres à peine et vers laquelle conduisent plus de quarante routes venant de France. Sans aucun doute, cette situation et ces routes établissent aujourd'hui une relation plus intime que jamais entre ce centre et les sources de production qui l'entourent, une relation plus importante, dans l'ensemble, que les rapports établis par les chemins de fer entre les zones et le territoire français de l'intérieur.

On ne méconnaît pas que le développement des voies de communication ait pu — et cela depuis assez longtemps — ouvrir aux zones des débouchés nouveaux et faciliter des échanges lointains. Mais dire, comme les Observations françaises le font à la page 621, que l'avènement de moyens de transport plus nombreux, plus rapides et moins coûteux aurait « rendu plus sensibles les infériorités qui frappaient les zones franches et contribué à les détacher de l'économie genevoise pour les rattacher à l'économie française », c'est énoncer une thèse qui ne correspond pas exactement aux faits. Le développement des moyens de communication n'a nullement détourné de ses débouchés naturels une contrée essentiellement agricole qui se trouve géographiquement orientée vers un marché de grande ville tout proche et particulièrement actif. Et, surtout au point de vue des denrées agricoles, on ne voit pas quels débouchés atteignables par chemin de fer pourraient, sans dommage pour les zones, remplacer celui de Genève.

Les Observations françaises font aussi valoir ici qu'Annamasse est un « nœud ferroviaire », et que si son essor est « de date récente », la cause de ce « retard » serait dans le régime des zones. C'est là un jugement économique un peu hâtif.

¹ *Publications de la Cour*, p. 1763.

² Voir plaidoiries de 1929, *Publications de la Cour*, pp. 269 et 270 et p. 457 ; Réplique suisse, pp. 2208-2209, 2359-2361.

Jusqu'en 1923, le développement d'Annemasse s'est fort bien accommodé du régime des zones. Si, néanmoins, ce développement a pris très récemment une marche plus rapidement ascendante, cela tient, semble-t-il, surtout aux circonstances économiques créées par la différence entre le coût de la vie en France et le coût de la vie en Suisse, différence qui est elle-même en rapport avec la baisse de la devise française, puis sa stabilisation au 1/5 de sa valeur-or. Ce phénomène semble du reste être en voie d'extinction.

Au surplus, le projet suisse actuellement soumis à la Cour, en modifiant sur ce point le tracé de la zone de 1816, élimine toutes les difficultés que pourraient faire surgir à l'avenir l'extension de la ville d'Annemasse, jusqu'ici à cheval sur la frontière douanière, et le fonctionnement de ses installations ferroviaires. Selon le projet suisse, Annemasse restera hors de la zone sarde.

Quant au tourisme et au développement de l'industrie hôtelière dans les zones de 1815-1816, dont parlent également les Observations françaises, ils ne peuvent en réalité que gagner à ce que leurs relations avec le mouvement touristique suisse ne soient pas gênées. Dans ce domaine, les difficultés faites par la douane française aux automobilistes qui franchissent la frontière, les taxes perçues à l'entrée pour le plus petit parcours à faire sur le territoire français, sont et demeurent un empêchement à des relations qui, certainement, avec le régime des zones de 1815-1816, peuvent demeurer fécondes et profitables aux centres touristiques — d'ailleurs très peu nombreux — et aux hôtels de la région des petites zones.

On voit que, contrairement à ce que soutiennent les Observations françaises, le développement, d'ailleurs déjà relativement ancien, des moyens de transport est loin d'avoir fait disparaître l'intérêt des zones elles-mêmes au maintien de leur situation particulière hors de la ligne des douanes françaises. Qu'en est-il pour Genève ?

Section II.

« CHANGEMENT POUR GENÈVE ».

Pour Genève, les Observations françaises soutiennent que le développement des voies de communication aurait « considérablement diminué l'intérêt que pouvait présenter pour elle l'institution des zones franches¹ ». Cela tient, à leur dire, au fait qu'« au point de vue économique », la création des zones aurait été motivée par deux raisons : 1° le souci du ravitaillement genevois ; 2° le besoin de débouchés — et que ces raisons n'existeraient plus aujourd'hui « que dans une mesure

¹ Observations françaises, p. 621.

limitée pour Genève »¹. A ce sujet, il convient de ne pas perdre de vue qu'en réalité, la création des zones franches, en 1815, a été motivée par la volonté des Puissances d'assurer à Genève « *non pas seulement son ravitaillement et des débouchés, mais son « désenclavement », en donnant à la Suisse un droit territorial au recul des douanes françaises et sardes.* Le fait que le ravitaillement de Genève dépend des zones aujourd'hui moins qu'en 1815 doit donc conduire à des conclusions tout autres que celles des Observations françaises ; on se réfère à ce sujet aux indications déjà données par les Observations suisses².

A. — *Le ravitaillement de Genève de 1815
et de nos jours.*

Les Observations françaises croient pouvoir, comme il vient d'être dit, tirer argument du fait que, tout d'abord, Genève aurait moins besoin des zones aujourd'hui qu'en 1815, pour son ravitaillement. Elles reconnaissent pourtant que « l'effet de plusieurs dispositions arrêtées en 1815 et 1816 » fut d'assurer le « désenclavement » et l'« arrondissement » du territoire genevois. Cela est exact et il en est pris acte. Les Observations françaises ont, de même, raison de dire à ce propos (p. 623) que, par l'effet des traités de 1815, « la ville de Genève voyait s'augmenter la campagne où elle était *sûre* de pouvoir s'approvisionner en tout temps ». Cela est tout à fait vrai, *en ce qui concerne les zones franches aussi bien* que les communes campagnardes cédées à Genève en 1815 et 1816.

Car, en réalité et contrairement à ce qu'affirment les Observations françaises, ce n'est pas seulement « l'interdiction pour le souverain territorial de prélever des *droits de sortie*³ » sur les denrées nécessaires au ravitaillement de Genève que comportait le recul des douanes françaises et sardes.

Telle qu'elle a été voulue par les traités de 1815-1816, l'institution des zones franches, pays ouvert autour de Genève et qui doit, à ce titre, parfaire la frontière politique du nouveau canton, est incompatible avec toute activité, à la frontière politique, d'agents sardes ou français qui aurait pour effet de limiter la liberté des relations et des échanges entre Genève et les zones.

On ne saurait donc admettre un seul instant que les traités de 1815 aient laissé aux États français et sarde le droit de limiter ou d'interdire les exportations de Genève à destination des zones ou ses importations en provenance de ces régions.

¹ Observations françaises, p. 621.

² Observations suisses, pp. 1210-1212, 1222-1227 ; voir aussi pp. 1233 et suiv.

³ Observations françaises, p. 623.

Admettre cela serait la négation même de l'institution des zones franches, telle que l'histoire et singulièrement l'histoire des négociations diplomatiques de 1814-1816 la fait connaître.

On se réfère d'ailleurs aux considérations déjà présentées à cet égard par le Gouvernement suisse, notamment dans sa Réplique¹ et au cours de la négociation franco-suisse de décembre 1929².

On reviendra plus loin sur ce point, en répondant à l'exposé que les pages 691 à 702 des Observations françaises consacrent à la question du « cordon de surveillance ».

Les Observations françaises déclarent, en ce qui concerne le ravitaillement de Genève, que — cela ne serait pas non plus un fait tout récent — « cette ville dépend de moins en moins des zones ». Elles ajoutent que « la différence profonde entre la situation de 1815-1816 et la situation actuelle au point de vue des intérêts de Genève a été parfaitement exposée par M. Rochaix, le 28 mars 1922, devant le Conseil national »³.

Il est utile de se reporter à ce sujet aux indications complémentaires précédemment données dans la Réplique suisse⁴. M. Rochaix a nettement déclaré : « Les régions agricoles de Savoie et de Gex sont placées pour écouler leurs produits principalement dans l'agglomération genevoise. » Cela étant, M. Rochaix a constaté que, pendant la guerre, les relations de Genève avec les zones ayant été coupées, l'agriculture suisse a remplacé pour l'approvisionnement genevois ce que la ville recevait régulièrement des zones. D'autre part, la Réplique suisse rappelle que « ce que M. Rochaix a en même temps mis en lumière dans son discours du 28 mars 1922 dont le Contre-Mémoire français fait état, c'est que Genève, constituant « un débouché indispensable à la population zonienne », doit jouir en contrepartie d'un débouché permanent pour son industrie et son commerce « sur le territoire des zones franches » ». Ce qui se dégage du discours de M. Rochaix, c'est donc que, si le problème du ravitaillement de Genève par les zones de 1815-1816 ne se pose plus de la même manière, avec la même acuité qu'au début du XIX^{me} siècle — ce que le Gouvernement suisse sait si bien qu'il en a tiré, en ce qui concerne son projet de décision, les conséquences indiquées aux pages 1210 et

¹ Pp. 2056-2058.

² Voir vol. II, pp. 807-808.

Lorsque le Contre-Mémoire français soutient que la franchise de sortie des denrées à destination de Genève, qui fait l'objet de l'article 4 du Traité du 16 mars 1816, est « tout à fait indépendante de celle relative à la délimitation de la zone sarde », il s'attache exclusivement à la lettre et méconnaît l'esprit d'une semblable disposition. Cf. Contre-Mémoire suisse, p. 1502 ; Réplique suisse, p. 2118 ; cf. aussi *Correspondance diplomatique de Fictel-de Rochemont*, t. II, pp. 332-334, 339 et 371, 505.

³ Observations françaises, pp. 623-625.

⁴ Réplique suisse, pp. 2359-2361.

suivantes de ses Observations — la prospérité économique de Genève reste néanmoins, pour une part considérable, liée à la liberté de ses échanges avec le territoire zonien. L'apport des denrées zoniennes à Genève, soit le ravitaillement de l'agglomération urbaine par la région française limitrophe, doit avoir comme contre-partie l'ouverture réelle et complète de la même région au commerce genevois par le maintien des zones franches¹.

* * *

Au reste, puisque les Observations françaises soulèvent à nouveau la question du ravitaillement de Genève, le Gouvernement suisse croit utile de compléter la documentation déjà fournie à la Cour sur ce point.

Selon les calculs du Bureau fédéral de statistique, la consommation et la production genevoises présentent actuellement le tableau suivant :

	<i>Consommation.</i>		<i>Production.</i>	
	<i>1928.</i>	<i>1929.</i>	<i>1928.</i>	<i>1929.</i>
Légumes qm	46.000	64.500	26.000	27.000
Pommes de terre qm	180.000	188.000	110.000	115.000
Lait qm	480.000	490.000	200.000	200.000
Beurre qm	8.000	8.100	—	—
Œufs, en millions de pièces	20	20,2	11	11,7
Fromage qm	19.000	19.200	—	—
Viande qm	70.000	71.000	48.000	49.000
Fruits qm	—	200.000	—	90.000

On constate donc, en comparant les chiffres de la consommation et ceux de la production, que, pour tous les postes, Genève reste tributaire du dehors pour son ravitaillement. Et il suffit de fréquenter le marché de Genève pour se rendre compte de l'importance de la part des zones à cet apport.

* * *

En ce qui concerne les denrées *importées à Genève de la Haute-Savoie*, une discrimination opérée par la Direction du VI^{me} arrondissement des douanes fédérales donne, pour l'année 1922, c'est-à-dire celle qui a précédé l'installation du cordon douanier français à la frontière politique, les résultats suivants :

¹ Réplique suisse, pp. 2359-2361.

Pour les fruits frais divers, les légumes frais (choux, etc.), les pommes de terre, le miel, les lapins, les volailles, les œufs, les poissons d'eau douce, le lait frais, le beurre frais et le fromage à pâte molle, les quantités importées à Genève de la Haute-Savoie se répartissent comme il suit :

<i>Petite zone.</i>		<i>Grande zone.</i>	
28.507 qm.	1.020.000 fr.	29.705 qm.	2.351.000 fr.

* * *

Pour la *zone de Gex*, les importations de même nature, pour l'année 1922, ont été les suivantes :

	<i>Pays de Gex.</i>	
	qm	1000 fr.
Fruits frais divers	1.341	48
Raisins frais de table	3	0,2
Noix et noisettes	3	0,2
Légumes frais (choux, etc.)	290	6
Autres légumes frais	597	22
Pommes de terre	1.677	20
Miel	66,7	23
Volailles vivantes	—	—
Volailles mortes	1,8	1
Œufs	62	17
Poissons frais	—	—
Lait frais	47.014	1.638
Beurre frais	49	21
Fromage à pâte molle	6,5	2
<i>Total</i>	<u>51.111</u>	<u>1.799</u>

* * *

On arrive donc, pour l'année 1922, soit immédiatement avant le transfert du cordon douanier français à la frontière politique, aux quantités suivantes de produits naturels importées des zones de 1815-1816 à Genève :

	<i>Quantités</i>	<i>Valeur</i>
	qm (milliers de fr.)	
Zone sarde	28.507	1.020
Zone de Gex	51.111	1.799
<i>Total</i> (zones de 1815-1816)	79.618	2.819
Zone de 1860	29.705	2.351

Ainsi, en ce qui concerne les produits énumérés ci-dessus, les zones de 1815-1816 importaient à Genève plus que la zone d'annexion (respectivement 2.819.000 fr. et 2.351.000 fr.).

* * *

Pour les années 1927, 1928, 1929 et pour le premier trimestre de 1930, une étude statistique faite avec les mêmes procédés de discrimination aboutit aux résultats suivants :

Totalité des marchandises importées de la zone sarde et de la zone de 1860, selon la Convention de 1881, et de la zone de Gex selon la Convention de 1906.

(Dispositions maintenues en vigueur par le Gouvernement suisse au profit des zones, malgré l'installation du cordon douanier français à la frontière politique.)

Zone sarde.	1927.	1928.	1929.	Premier trimestre 1930.
Quantités	{ kg. 9.033.250	15.936.061	16.405.903	3.817.270
	{ lit. 162.218	89.518	133.291	52.401
Valeur . . fr.	1.397.177	1.771.841	1.933.216	464.539
<i>Zone de Gex.</i>				
Quantités	{ kg. 15.908.595	20.715.830	20.428.263	3.181.282
	{ lit. 158.473	128.911	173.170	35.126
Valeur . . fr.	2.122.929	2.507.869	2.577.754	507.975
<i>Zone de 1860.</i>				
Quantités	{ kg. 42.976.885	46.907.554	44.919.746	9.663.694
	{ lit. —	—	—	—
Valeur . . fr.	4.123.399	5.109.714	4.912.101	1.265.955

* * *

En laissant de côté les *quantités* et en ne retenant que les *valeurs*, on arrive aux résultats suivants (en francs) :

Tableau récapitulatif de l'importation à Genève des zones de traités et de la zone de 1860.

	1927.	1928.	1929.	Premier trimestre 1930.
Zone sarde	1.397.177	1.771.841	1.933.216	464.539
Zone de Gex	2.122.929	2.507.869	2.577.754	507.975
Total zones des traités	3.520.106	4.279.710	4.510.970	972.514
Zone de 1860	4.123.399	5.109.714	4.912.101	1.265.955
Total des zones	7.643.505	9.389.424	9.423.071	2.238.469

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT SUISSE (SEPT. 1930) 1849

Ces chiffres permettent donc de constater que les importations des zones de 1815-1816, *qui vont croissant*, représentent un total qui n'est que de peu inférieur à la valeur des importations de l'ancienne zone d'annexion beaucoup plus étendue.

* * *

Une enquête faite par les agents municipaux sur le marché de gros (premier marché) et le marché de détail (deuxième marché) pour la semaine du 30 juin au 6 juillet 1930 à Genève a déterminé les diverses régions qui alimentent les deux marchés en question, en ne tenant compte que des *producteurs*, à l'exclusion des revendeurs. La récapitulation de ce recensement final des légumes, pommes de terre et fruits, assigne aux producteurs zoniens les quantités suivantes (en pourcent) :

	Premier marché.	Deuxième marché.
Zones des traités	14,0 %	12,6 %
Zone de 1860	8,2	8,3
Total des zones	22,2 %	20,9 %

Il ne s'agit, bien entendu, dans cette détermination de l'origine des produits de marché, que d'une seule semaine de l'année. Une généralisation sur cette base pour toute l'année serait hâtive. Il faut attendre qu'une enquête ait pu être menée sur les mêmes bases pendant une année entière. Mais, tant des statistiques établies par les douanes que par ce premier sondage sur les marchés, on arrive à des constatations fort intéressantes en ce qui concerne les ventes faites à Genève par les zones.

a) Les zones vendent à Genève une quantité très appréciable de produits agricoles. Si la valeur de ces ventes est relativement moins grande qu'autrefois par rapport à la consommation de la ville, c'est *parce que celle-ci a grandi* et non parce que les produits zoniens y seraient vendus en moins grande quantité.

b) Les ventes faites à Genève par les zones de 1815-1816, à elles seules, ont dans l'ensemble une importance *presque aussi grande* que celles de l'ancienne zone de 1860.

c) En ce qui concerne les légumes, pommes de terre et fruits, l'importation des zones de 1815 et de 1816 dépasse même sensiblement celle de la zone de 1860.

d) L'apport des trois zones réunies aux marchés des 2 et 5 juillet 1930, en ce qui concerne les légumes, les pommes de terre et les fruits, a été respectivement de 22,2 % et 20,9 %.

par rapport à la totalité de l'approvisionnement, soit entre le cinquième et le quart.

Ainsi, d'une part, le marché de Genève est bien loin d'avoir perdu de son importance pour la vente des produits agricoles des petites zones franches.

D'autre part, ainsi qu'on le montrera plus loin en examinant le projet français de décision actuellement soumis à la Cour, les sommes réalisées par les producteurs des zones, par leurs ventes sur les marchés genevois, seront certainement utilisées à des achats sur place dans une beaucoup plus large mesure, *à partir du jour où les zones existeront de nouveau en fait*. Il existe donc un lien entre le ravitaillement de Genève par les zones et le développement du commerce de détail, qui a une grande importance pour Genève.

* * *

En réalité, les zones de 1815-1816 sont par conséquent très loin d'avoir perdu leur importance économique pour Genève. Les circonstances, pour différentes qu'elles soient en 1919 de ce qu'elles étaient en 1815-1816, n'ont pas du tout fait disparaître l'utilité du régime spécial d'échanges que comporte et que peut seule assurer d'une façon vraiment satisfaisante l'existence des zones franches, régime auquel les zones et Genève trouvent leur intérêt commun. Cette utilité n'a nullement disparu non plus en ce qui concerne ce que les Observations françaises appellent « les débouchés de Genève ».

B. — *Les débouchés de Genève en 1815 et de nos jours.*

« En 1815 », disent les Observations françaises, page 625, « les débouchés d'une ville sont dans la région voisine.... De nos jours,.... les débouchés d'une ville ne sont plus que dans une faible mesure dans sa banlieue immédiate. Genève, qui tire de loin la majeure partie de ses approvisionnements, vend au loin la majeure partie de ses marchandises et de ses services. » C'est là encore une thèse un peu sommaire.

On vient en effet de montrer que Genève reste un client extrêmement important et même nécessaire pour les producteurs des zones et que, d'autre part, les commerçants genevois gardent un intérêt incontestable au maintien des zones franches qui, mieux que tout autre régime, leur permettent de vendre aux zoniens qui fréquentent régulièrement le marché de Genève.

Déjà à ce titre, on doit considérer comme erronée la thèse que les Observations françaises, page 625, énoncent d'ailleurs

avec une remarquable concision, à propos des « débouchés de Genève ».

Au surplus, des indications plus complètes sont fournies sur ce point dans la troisième partie de cette Réponse.

* * *

C. — *Le développement du tourisme.*

« Grâce au développement des voies de communication », disent enfin les Observations françaises, « Genève peut recevoir de nombreux touristes qui constituent un important élément de sa prospérité économique. »

Cela est vrai seulement à la condition que la situation économique *dans son ensemble* ne vienne pas mettre obstacle au mouvement touristique.

D'autre part, il est facile de comprendre que le développement du tourisme à Genève dépend aussi, dans une certaine mesure, des facilités de circulation que peut offrir *un hinterland ouvert par le recul des douanes françaises*. Les opérations souvent très longues à effectuer au passage de la douane française à la frontière¹, les prohibitions dont ont même été l'objet, postérieurement à 1923, les voitures automobiles affectées à une exploitation commerciale, les difficultés auxquelles se heurte, du fait de la douane à la frontière, un séjour temporaire dans la région toute proche de Genève, ne sont certes pas de nature à favoriser le mouvement touristique à Genève.

* * *

En ce qui concerne les effets que le développement des moyens de communication a eus pour Genève, les Observations françaises croient pouvoir conclure en déclarant à la page 625 que « les zones sont de plus en plus devenues un marché accessoire pour Genève et Genève un marché accessoire pour les zones ». L'inexactitude de cette affirmation sera établie plus loin, lorsqu'on examinera les données sur la base desquelles les Observations françaises apprécient ce qu'elles nomment « les circonstances actuelles ».

Si vraiment Genève était aujourd'hui, pour les zones, un marché « accessoire », il serait difficile de comprendre que le projet de décision proposé à la Cour par le Gouvernement

¹ « Pour franchir le poste de Ferney, un simple visa de carte grise à obtenir de la douane 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 1 à 2 km. de long. » (Document français n° 161, p. 1144, alinéa 1.) Ceci peut être appliqué à la plupart des postes douaniers français installés à la frontière franco-genevoise en novembre 1923.

français prévoient l'importation en franchise, à Genève, de toute la production agricole des zones.

Par ailleurs, il n'est nullement établi qu'en 1815-1816, les petites zones fussent l'unique ou même le principal marché de Genève.

CHAPITRE IV

LE CHANGEMENT DES CIRCONSTANCES CONSTATÉ PAR LE TRAITÉ DE VERSAILLES

Observations françaises, pp. 625-628. C'est, disent les Observations françaises (p. 627), « depuis 1893 » que « le marché français a été rapproché de ces régions [c'est-à-dire des zones] par la construction de voies ferrées et l'abaissement de la barrière intérieure ». Ceci est à retenir et à rapprocher du fait que, notamment en 1903, puis en 1911-1912, les populations zoniennes et les autorités de la Haute-Savoie se sont prononcées en faveur du *maintien des zones* et que le Gouvernement français lui-même n'a jamais réclamé la suppression des zones jusqu'en 1918.

En réalité, ce sont des faits survenus *pendant la guerre* qui, ainsi que le Gouvernement suisse l'a toujours affirmé¹, ont conduit le Gouvernement français à envisager l'abolition d'un régime auquel les intéressés directs restaient, dans leur grande majorité, fermement attachés. Les Observations françaises le reconnaissent aujourd'hui à la page 626. Les seuls faits nouveaux qui, à leur dire, se sont produits après 1914 sont : « 1° l'invasion des zones par les produits austro-allemands » ; « 2° la gêne plus grande du cordon intérieur », par suite de l'état de guerre.

Ce sont là des faits et des circonstances temporaires et momentanés qui, de toute évidence, ne sauraient en aucun cas être invoqués aujourd'hui en faveur de la suppression des zones franches.

Ainsi, en réalité, ce ne sont pas des changements profonds de circonstances qui, antérieurement à la guerre, auraient rendu insupportable le maintien des zones franches ; ce sont des conceptions nées de la guerre qui ont conduit le Gouvernement français à entrer dans les vues dont M. F. David s'était fait l'écho le 26 novembre 1915².

Le Gouvernement suisse n'a jamais dit autre chose. « Il est », a déclaré devant la Cour l'agent de la Confédération en juillet 1929, « utile de relever tout d'abord ... que, jusqu'à la guerre

¹ Voir notamment plaidoiries de 1929, pp. 146-147.

² Observations françaises, p. 627, al. 2.

de 1914-1918, le Gouvernement français n'a jamais fait connaître à la Suisse, ni d'ailleurs à aucune autre Puissance, qu'il désirât l'abrogation des stipulations de 1815-1816 relatives aux zones franches ni qu'il se crût fondé à poursuivre leur abrogation par suite, par exemple, de changements survenus dans les circonstances en vue desquelles avaient été institués les traités de 1815-1816... ; le changement des circonstances ne fut ni en 1903, ni en 1905, ni en 1911 et 1912, considéré par le Gouvernement français ou par les habitants et les autorités des régions françaises directement intéressées comme étant de nature à rendre souhaitable la suppression des zones franches, pas même celle de la zone de 1860 et encore moins celle des petites zones de 1815-1816. En réalité, ... c'est la guerre et spécialement, semble-t-il, la crainte de l'importation de produits austro-allemands par la Suisse en territoire zonié qui, en 1915, commença à faire prévaloir en France l'idée de la suppression des zones¹. »

* * *

L'ordonnance rendue par la Cour le 19 août 1929 contredit de la façon la plus nette l'affirmation des Observations françaises d'après laquelle, en 1919, le Gouvernement français aurait fait « abroger le régime des zones² » par les signataires des traités de 1815. Tenant compte, conformément au compromis, de « tous faits antérieurs au Traité de Versailles », la Cour a jugé, au contraire, que l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles n'a ni abrogé les anciennes stipulations sur les zones franches, ni même pour but de les faire obligatoirement abroger.

C'est en réalité à remettre en question ce qui a été ainsi jugé par la Cour que tend toute la seconde partie des Observations françaises (pp. 512-628)³.

¹ *Publications de la Cour*, pp. 144 et 145; voir aussi *Mémoire suisse, Publications de la Cour*, pp. 815-822; *Contre-Mémoire suisse, Publications de la Cour*, pp. 1535-1538.

² Observations françaises, p. 628.

³ Les Observations françaises prétendent ici à nouveau que, jusqu'à 1919, le Gouvernement français n'aurait pas pu — s'il l'avait voulu — obtenir des Puissances tierces le « désintéressement » auquel sert de base la déclaration de l'article 435, alinéa 2, que les anciennes stipulations relatives aux zones franches « ne correspondent plus aux circonstances actuelles ». Cette thèse inexacte a déjà été réfutée; voir notamment plaidoiries de 1929, pp. 446 et 447; voir aussi *supra* (pp. 1737-1740) les considérations présentées au sujet du « désintéressement » des Puissances tierces en réponse aux pages 477 à 479 des Observations françaises.

TROISIÈME PARTIE

LES « CIRCONSTANCES ACTUELLES »

LE « RÉGIME OPPORTUN »

Les Observations françaises prétendent établir ici que le « régime opportun », celui que la Cour devrait instituer par son arrêt à rendre en vertu de l'article 2 du compromis, est celui que propose le projet français de décision qui repose sur l'installation de la douane française à la frontière politique des petites zones franches. Tel serait, au dire du Gouvernement français, le régime que la Cour devrait instituer, parce que c'est le régime qui correspondrait aux « circonstances actuelles ».

Le Gouvernement suisse n'accepte aucune de ces thèses. Il a déjà établi que la thèse française d'après laquelle la Cour aurait à statuer « en opportunité » est insoutenable. Comme tout arrêt judiciaire, l'arrêt à rendre par la Cour devra être motivé ; il devra être fondé sur des principes juridiques avoués et nettement formulés — et non sur des considérations plus ou moins discutables d'opportunité ; l'opportunité n'est évidemment à considérer que *dans les limites du droit*.

Le Gouvernement suisse croit avoir établi également qu'en vertu du compromis, 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. En particulier, l'interprétation que la Cour a ainsi donnée à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles a déjà tranché — et par la négative — la question de savoir si *l'exécution de l'article 435, alinéa 2*, peut, sans l'assentiment de la Suisse, comporter la suppression des zones franches. Cette question n'est donc pas une de celles que la Cour a encore à « régler en tenant compte des circonstances actuelles », en vertu de l'article 2 du compromis, et la mission que cette disposition donne à la Cour est uniquement de régler, en tenant compte des « circonstances actuelles », le régime des zones franches *qui doivent subsister tant que la Suisse ne consent pas à leur suppression* ; la Cour ne peut, en effet, pas *exécuter l'article 435, alinéa 2*, autrement qu'en se conformant à *l'interprétation qu'elle en a donnée elle-même*¹.

¹ Voir *supra* (pp. 1712-1742) la partie de la présente Réponse qui a trait à la mission de la Cour et aux « éléments directeurs » dans la recherche du régime à établir par la Cour.

* * *

Le Gouvernement suisse rappelle en outre que les « circonstances actuelles » dont la Cour doit tenir compte en vertu de l'article 2 du compromis sont celles qui existaient *en 1919*, lors de la conclusion du Traité de Versailles¹.

De là résulte qu'en tout état de cause, les faits *postérieurs à 1919*, dont les Observations françaises font abondamment état dans leur troisième partie (pp. 629 et suivantes), n'ont pas à être retenus par la Cour.

Pour cette raison déjà, on doit écarter du présent débat les considérations que les Observations françaises croient pouvoir présenter en invoquant l'état de fait ou les conséquences de l'état de fait que le Gouvernement français a créé en 1923, en installant son cordon douanier à la frontière politique des petites zones franches. Ces considérations doivent être écartées, en outre, parce qu'elles tendent à tirer argument d'un acte qui, d'après l'ordonnance rendue par la Cour le 19 août 1929, est contraire au droit.

* * *

Quant à la documentation ici utilisée par les Observations françaises, le Gouvernement suisse soumet à la Cour, dans l'exposé ci-après, certaines observations qu'elle lui paraît comporter. La Cour trouvera en outre dans l'annexe 28 à la présente Réponse des *remarques* relatives à divers documents produits par le Gouvernement français et qui complètent celles qui figurent dans l'exposé qui va suivre.

Le Gouvernement suisse rappelle cependant qu'il n'est pas en mesure de vérifier la documentation fournie par le Gouvernement français sur la base de statistiques, d'enquêtes ou d'indications françaises, notamment en ce qui concerne la situation économique des zones franches à l'heure actuelle. Le Conseil fédéral fait donc, d'une façon générale, toutes réserves à l'égard de cette documentation.

* * *

Le Gouvernement suisse soumet à la Cour, sous forme d'annexes à la présente Réponse, la documentation qu'il estime utile de produire pour compléter ou rectifier les indications fournies par la troisième partie des Observations françaises. Il dispose d'autres données, d'ordre statistique notamment, dont il ne lui paraît pas opportun d'alourdir la

¹ Voir Observations suisses, pp. 1221-1222.

présente Réponse, mais qu'il mettra volontiers à la disposition soit de la Cour soit d'experts commis par elle, si la demande en est faite en vue d'éclaircir tel ou tel point déterminé.

* * *

Cela dit, on va maintenant examiner l'exposé que les pages 629 et suivantes des Observations françaises présentent au sujet de ce qu'elles nomment « les circonstances actuelles ».

* * *

« ANOMALIE ACTUELLE » DU RÉGIME DES ZONES.

Observations
françaises,
pp. 629-633.

Ce chapitre des Observations françaises ne voit les zones franches de 1815-1816 que sous leur aspect d'exception au *protectionnisme douanier*; c'est là une vue trop étroite, car c'est méconnaître la véritable nature et le but du droit territorial que les traités de 1815 ont entendu donner à la Suisse en créant les zones franches ouvertes autour du territoire exigu du nouveau canton de Genève.

Une fois de plus, d'autre part, les Observations françaises parlent ici du « rétablissement » du régime des zones, qui, disent-elles, « serait incontestablement le retour à un régime anormal », parce que « les exceptions... au protectionnisme continuent à être fort rares de nos jours ».

En réalité, le rétablissement, en fait, du régime des zones franches sera le *retour au droit*. Il n'y aura donc là rien d'anormal pour qui estime, avec le préambule du Pacte de la Société des Nations, que « pour garantir [aux nations] la paix et la sécurité », « il importe... de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés ».

Les Observations françaises invoquent l'exemple des États nouveaux qui se sont constitués « sur la base de l'autonomie douanière la plus complète ». Cet exemple est sans pertinence aucune dans le présent débat.

Il ne s'agit pas non plus de savoir, en l'espèce, si l'union douanière est ou n'est pas préférable à la zone franche. A ce propos, d'ailleurs, les Observations françaises déforment les faits tels qu'elles les ont elles-mêmes présentés antérieurement en disant (p. 630, note 1) que la Chambre de commerce de Genève « osait proposer en 1894 » que la douane suisse fût placée à la frontière intérieure des petites zones. Ce n'est pas du tout ce que la Chambre de commerce a jamais « proposé ». Au dire des Observations françaises elles-mêmes (p. 581 *in fine*), la Chambre de commerce de Genève a écrit en 1894 :

« Lorsque, en 1849, la Confédération établit ses péages, il aurait fallu, pour maintenir la réciprocité complète..., qu'elle étendit son cordon douanier au delà des cimes du Jura : or, comme nos voisins le savent bien, cela n'était évidemment pas possible. » Cela n'est pas « proposer » que la douane suisse soit placée à la frontière intérieure des zones.

* * *

Au demeurant et même si l'on faisait abstraction de toutes questions de droit, la situation très exceptionnelle de Genève — qui a déjà été décrite à maintes reprises et dont une délégation de la Cour pourra se rendre compte *de visu* — ne permettrait pas une comparaison sans réserve avec tel ou tel autre régime spécial ; chaque cas est une espèce à part ; pour lui donner le régime qui lui convient, il s'agit, non pas de s'inspirer de précédents dont chacun a son individualité propre, mais de rechercher la solution qui s'adapte le mieux au cas concret¹.

Dans les pages 629 à 633 de ses Observations, le Gouvernement de la République française cherche à appuyer sa demande de suppression des zones franches de Gex, de Saint-Julien, de Saint-Gingolph et du lac de Genève, en repoussant ou en interprétant des exemples pris dans différents pays, où la coïncidence de la frontière politique et de la frontière douanière subit des exceptions.

Selon lui, ces exceptions ne contredisent pas la règle de l'identité des deux frontières, qui est de l'essence même de la souveraineté et d'accord avec le droit moderne, issu de la Révolution française, de l'unité économique des États et de l'égalité des citoyens devant la loi. Elles sont surtout ou des unions douanières ou des ports-francs, les premières résultant de conventions librement consenties entre deux États souverains, et les seconds, après avoir été territorialement très diminués, tendant à disparaître. Si, en dehors de cette classification, il y a les cas des zones franches de Fiume et de Zara, celles-ci ont, avec les zones en litige, des différences qui, toujours au dire des Observations françaises, plaideraient en faveur de la thèse française.

Le Conseil fédéral, pour sa part, ne conteste pas que les États modernes s'entourent d'une barrière douanière de plus en plus élevée. Mais il constate que cette barrière est aussi de plus en plus lourde et que, sur bien des points, il a fallu user de souplesse et admettre des dérogations, pour des raisons

¹ Bien entendu, ce sont là des remarques de portée générale qui ne comportent, de la part du Gouvernement suisse, aucun abandon de sa manière de voir relative à la mission de la Cour *en l'espèce*.

tantôt économiques, tantôt politiques — pour sauvegarder des intérêts locaux, régionaux ou généraux. Il pense aussi que la classification de ces dérogations et l'appréciation de leur portée, telles qu'elles résultent des Observations françaises, n'ont pas de valeur probante, en l'espèce, notamment parce qu'elles sont trop sommaires et trop schématiques.

* * *

Si l'on examine un certain nombre de cas, pris seulement en Europe et sur le continent et qui ne sont probablement pas les seuls, on est frappé surtout de leur remarquable variété. Même ceux qui sont rapprochés par quelque analogie en apparence ou en réalité fondamentale, sont distincts par quelque point important. De sorte que, si les zones sur lesquelles porte le présent litige ne trouvent pas leur semblable, elles ressemblent précisément par là aux autres dérogations en question, qui, cependant, répondent toutes à des besoins certains.

La situation politico-géographique de Genève est unique en Europe; il y a été remédié par des dispositions qui ne sont pas les mêmes que celles qu'on a appliquées à d'autres situations difficiles, ou à des besoins qu'il fallait satisfaire. La variété des solutions témoigne de la variété des situations, rien de plus. Elle ne prouve pas — même si cette preuve pouvait être pertinente en l'espèce — que la situation de Genève ne réclamait et ne réclame pas telle ou telle mesure, ni que la mesure prise n'ait pas été bonne ou ne le soit plus.

* * *

La France est la nation qui a poussé le plus loin l'unification. Pourtant, elle connaît aussi des mesures exceptionnelles d'ordre douanier.

M. Joseph Barthélémy, membre de l'Institut de France, dans une conférence faite à Genève le 3 juin 1930, a fait cette remarque :

« L'Algérie forme trois départements français; cependant, le vin d'Algérie ne circule pas librement en France. La Martinique et la Guadeloupe envoient des députés au Palais-Bourbon, des sénateurs au Palais du Luxembourg, mais elles ne peuvent pas nous envoyer librement des tonneaux ou même de simples bouteilles de leur rhum. »

Certains allègements sont prévus d'autre part en faveur de la population insulaire et pauvre de la Corse, notamment sur les cafés, le tabac et la bière.

Par ailleurs, comment la France a-t-elle, assez récemment, proposé à l'Allemagne de régler le régime douanier futur de la *Sarre* ?

* * *

Si, de la France, on passe à d'autres pays et notamment à la Suisse, on trouve, outre l'inclusion douanière du Liechtenstein, plusieurs cas d'exclusion, donc de recul de la ligne douanière suisse¹.

Pour des motifs touchant à la topographie, les vallées de *Samnaun* et de *Sampuoir*, dans les Grisons, ont été mises en dehors des douanes suisses.

Les *gares internationales* sont aussi, comme les ports-francs maritimes, des concessions faites par la rigidité douanière aux besoins commerciaux. Dans certaines gares nationales, des emplacements sont réservés à la douane étrangère, celle du pays voisin, qui s'y installe et y opère comme chez elle, appliquant la loi étrangère. La douane nationale pénètre en pays étranger. A la gare internationale de *Bâle C. F. F.* et de *Bâle-Saint-Jean*, de même qu'à la gare internationale de *Valtorbe*, c'est la France qui, sous l'espèce de ses douaniers, pénètre sur le territoire suisse. A *Domodossola*, c'est la Suisse qui, sous une forme analogue, s'est installée en Italie. La Suisse n'est pas le seul pays qui ait des gares internationales.

* * *

En *Allemagne*, on trouve aussi des exemples d'exclusions douanières.

L'île d'Héligoland est en dehors de la ligne douanière allemande. De même l'ancien district badois de Jestetten. D'autre part, deux parties du territoire badois sont complètement entourées par le territoire suisse et forment les enclaves douanières de Büsingen et de Verenhof².

L'Allemagne compte par ailleurs un bon nombre de ports-francs. Mais les ports-francs proprement dits sont très différents des zones franches à l'intérieur des terres³. On se bornera donc, pour ne pas allonger inutilement la présente Réponse sur ce point, à indiquer qu'en Allemagne et en Italie, par exemple, les ports-francs sont nombreux, et à tenir à la disposition de la Cour la documentation que le Gouvernement suisse a pu recueillir à ce sujet.

¹ Annexe 5, p. 1972.

² Voir l'annexe 5, p. 1972.

³ Voir l'annexe 29, chiffre 1, p. 2011.

* * *

Il reste en revanche à examiner brièvement les cas de *Zara* et de *Fiume*, sur lesquels les Observations françaises insistent particulièrement.

Zara, port favorisé par la nature, a été détaché du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, et réuni au Royaume d'Italie par le Traité de Rapallo du 12 novembre 1920. Mais il l'a été avec une grande partie de son hinterland. Ensemble, ils forment une enclave dans la Yougoslavie, qui est réunie à l'Italie, non par une étroite portion de territoire national comme l'est Genève à la Confédération suisse, mais par la mer.

En exécution du Traité de Rapallo, un accord est intervenu entre les deux États à Rome, le 23 octobre 1922. Il contient cette disposition :

« Le Gouvernement italien déclare que le territoire de Zara est en dehors du territoire douanier d'Italie, et, par conséquent, toutes les marchandises provenant du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes entreront dans ledit territoire librement et en franchise de tout droit quel qu'il soit. »

Voilà donc un exemple frappant d'exclusion douanière résultant d'un traité ; à ce titre, la zone de Zara est sans doute comparable aux zones franches du Pays de Gex et de la Haute-Savoie instituées par les traités de 1815 et de 1816. Cependant, il ne faut pas oublier, comme le font les Observations françaises, certaines différences profondes — d'ordre juridique et géographique, notamment — qui existent entre la zone de Zara et celles de Genève.

Par ailleurs, dans le même Accord et par la Convention de Rome du 23 octobre 1922, l'Italie et la Yougoslavie se sont accordé mutuellement une zone frontalière qui s'étend au delà (par rapport au territoire de Zara) de la frontière politique et douanière de la Yougoslavie. Il y a donc ici zone franche complétée par une zone frontalière.

Les Observations françaises, qui proposent à la Cour la suppression des zones franches autour de Genève et leur remplacement par des dispositions frontalières, ne sont donc, en réalité, pas fondées à invoquer l'exemple de Zara en faveur de leur thèse.

* * *

Fiume offre un autre cas moderne d'exclusion douanière, dont les Observations françaises s'efforcent de diminuer la signification. Cette exclusion, contrairement à la précédente

et à celles de 1815 et 1816, ne résulte pas de traités. Elle est le fait d'un acte législatif autonome.

L'article premier du décret royal italien du 17 mars 1930 s'exprime en ces termes :

« Les communes de Fiume, d'Abbazia, de Volosca et de Laurana et les territoires des communes limitrophes à l'intérieur des limites qui seront fixées par décret du ministère des Finances, d'accord avec celui de la Guerre, en prenant en considération les exigences de la surveillance et les nécessités du trafic local, sont considérées, jusqu'au 31 décembre 1931, comme étant en dehors de la ligne de douane du Royaume et constituant la zone franche du Carnaro. »

Le motif invoqué en faveur de cette exclusion douanière fut le suivant :

« Personne ne mettra en doute que Fiume soit tombée depuis un certain temps dans des conditions économiques anormales, du fait que son port a dû partager avec le port yougoslave de Sussak, qui se trouve dans son voisinage, son trafic, ainsi dédoublé, et aussi à cause de la différence sensible entre les prix des denrées de première nécessité des deux marchés.

« Cette dernière cause surtout entraîne un alanguissement progressif mais continu du commerce de Fiume. C'est pourquoi il est apparu que l'on ne pouvait tarder davantage à apporter à ces causes d'évidente infériorité un remède d'une sûre efficacité.

« Ce remède ne pouvait consister que dans l'institution provisoire de la zone franche, grâce à laquelle *le coût de la vie à Fiume sera notablement réduit* et une reprise du trafic du port de Fiume, reprise favorisée par la suspension des taxes et des formalités de la douane, pourra être légitimement attendue. »

La création de la zone franche de Fiume a donc été une mesure de salut public prise en faveur de « la cité particulièrement chère au cœur des Italiens », selon l'expression employée dans l'exposé des motifs du Gouvernement ¹.

* * *

Si la Cour estime utile d'étudier de plus près le régime des zones franches de Zara et de Fiume, le Gouvernement suisse la prie de bien vouloir le mettre à même de produire la documentation qu'il possède sur ces zones franches dans des ports

¹ Voir l'annexe 29, chiffre 1, p. 2011.

et dont il a paru superflu de faire ici plus longuement état. Ce qui vient d'être exposé suffit, semble-t-il, à montrer que même le système douanier qui tend à dominer dans le monde — nul ne sait d'ailleurs pour combien de temps encore — a dû cependant faire des concessions à certaines situations spéciales, souvent pour des raisons géographiques, comme ce fut le cas à Genève en 1815 et 1816. C'est là ce qu'il faut retenir de l'existence d'assez nombreuses dérogations actuelles à la rigidité douanière.

* * *

Les considérations ici présentées par les Observations françaises appellent, au surplus, quelques remarques encore. A la page 629, le Gouvernement français représente la zone franche comme un « territoire librement ouvert à la concurrence du monde entier ». Mais il omet d'ajouter que la capacité d'absorption de régions exiguës telles que celles que vise l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles est pratiquement limitée à ce que ces régions peuvent recevoir de Genève — ou de France; il est à noter par ailleurs qu'aux termes de l'article 3 du projet suisse de règlement soumis à la Cour¹, la douane française pourra exercer dans ces territoires le contrôle nécessaire en vue d'empêcher la constitution de dépôts destinés à la contrebande; elle aura aussi la faculté d'ouvrir des bureaux de douane dans les gares de chemin de fer à l'intérieur des petites zones. Ce sont là des concessions que le Gouvernement suisse accepte de faire pour adapter aux « circonstances actuelles » le régime des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex et sur l'importance desquelles on aura l'occasion de revenir.

La Cour retiendra d'autre part cette affirmation des Observations françaises (p. 632 *in fine*) que, si les zones franches présentent un « caractère anormal », elles l'ont « acquis au cours de la seconde moitié du XIX^{me} siècle et au début du XX^{me} ». Cela ne paraît pas concorder très bien avec les considérations présentées dans les pages 491 à 503 des Observations françaises.

Enfin, les Observations françaises font manifestement fausse route en affirmant — comme conclusion de cette partie de leur exposé — qu'il faudrait « n'accueillir qu'avec la plus grande réserve et seulement si elle était appuyée d'une démonstration péremptoire » toute « suggestion » tendant au « rétablissement » des zones de 1815-1816. Il suffit de se référer à ce sujet, notamment, aux considérations présentées plus haut sur la mission de la Cour, ainsi qu'aux pages 1217 et 1218 des

¹ Observations suisses, p. 1247.

Observations suisses. Après l'ordonnance rendue par la Cour en 1929, il n'incombe nullement à la Suisse de « démontrer » que les zones doivent être maintenues. C'est à la France qu'il incomberait d'établir, *en droit* et *en fait*, qu'elle serait fondée à obtenir de la Cour un règlement conforme à sa thèse, c'est-à-dire comportant la suppression des zones. Et c'est en faveur du respect des droits de la Suisse reconnus par l'ordonnance de 1929 que parlerait le doute — s'il y avait doute.

* * *

CHAPITRE PREMIER

« CARACTÈRE ACCESSOIRE » DU MARCHÉ GENEVOIS POUR LES ZONES ET DU MARCHÉ ZONIEN POUR GENÈVE

Section I.

L'ÉTAT ACTUEL DES COURANTS D'ÉCHANGES.

Tout en déclarant que l'unité *géographique* a fait, en 1815, de Genève et des zones une unité *économique*, la France affirme qu'aujourd'hui, les zones et Genève « font partie respectivement du domaine économique de l'État auquel elles ressortissent politiquement¹ ».

Observations
françaises,
p. 633.

Ces affirmations sont au moins tendancieuses. En réalité, Genève est aujourd'hui encore le centre économique naturel et nécessaire de la « cuvette » dont les produits trouvent tout naturellement le chemin de la ville qui, en échange, offre, en marchandises et en services, toutes les ressources d'un grand centre. On a déjà montré plus haut que cela est resté vrai après 1849 et que les « moyens de communication rapides » dont parlent ici les Observations françaises n'ont pas fait disparaître un régime d'échanges locaux qui répond à la configuration de la région de Genève. C'est un phénomène *naturel* dont le régime des zones a assuré le jeu et que fausserait, au préjudice des populations intéressées, tout système comportant la suppression des zones.

Tout — y compris le projet français de décision — prouve que, spécialement pour la plupart des produits du sol, Genève est le débouché naturel et nécessaire des petites zones. L'établissement de voies ferrées unissant la Haute-Savoie et le reste

¹ Observations françaises, p. 633.

de la France n'a pas modifié sensiblement la situation à cet égard. L'éloignement des grandes villes françaises, le coût des transports, les complications que ceux-ci entraînent pour les producteurs, expliquent que Genève reste et doit rester le principal débouché pour les produits agricoles des petites zones. La ville de Lyon, en particulier, dont on a parlé comme nouveau débouché, est déjà largement approvisionnée par de riches régions agricoles: la vallée de l'Isère, la vallée du Rhône, le Bugey, la Bresse, les Dombes. Or, la suppression des zones franches aurait pour résultat de fermer plus qu'aujourd'hui, au lieu de l'ouvrir davantage, le marché de Genève aux produits des zones¹.

* * *

A. — *Importance du marché suisse pour les zones.*

Le Gouvernement français cherche à démontrer que Genève ne constitue, pour les zones, qu'un « marché accessoire ». C'est là, encore une fois, une affirmation tendancieuse.

Genève représente, pour les zones, un débouché très important et, pour un grand nombre de produits agricoles, un débouché *principal*. Le Gouvernement français le reconnaît d'ailleurs lui-même. Ce ne peut, en effet, pas être sans raison que le Gouvernement français propose à la Cour un projet de décision qui permet d'introduire à Genève, en franchise de droits et taxes accessoires de douane et *sans aucune limitation de quantité, les produits agricoles et forestiers des zones.*

Si Genève ne représentait qu'un marché « accessoire » pour les zones, pourquoi le Gouvernement français émettrait-il cette prétention ?

A ce propos, le Gouvernement suisse *doit d'ailleurs souligner tout ce que cette prétention a d'excessif et d'inéquitable.* Non content de réclamer la suppression des zones auxquelles la Suisse a droit, le Gouvernement français demande *en outre* que les produits agricoles et forestiers des zones soient exonérés, à leur importation à Genève, de tous droits de douane, sans aucune limitation de quantité. Il est vrai que la France offre, en cette matière, la réciprocité à Genève. Mais, pratiquement, *cette offre est à peu près illusoire.* En effet, le Gouvernement français sait fort bien que Genève, pour des raisons qui sont évidentes, exporte très peu de produits agricoles dans les territoires visés par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles². La réciprocité envisagée à cet égard par le projet français n'est donc qu'apparente; en réalité, le régime ainsi

¹ Observations suisses, pp. 1213-1214, 1235 et suiv.

² Voir l'annexe 31, p. 2021.

proposé serait tout à l'avantage de la France ; et par surcroît, la Suisse se trouverait privée d'un droit permanent que la Cour lui a reconnu. Ceci est tout à fait inacceptable.

En revanche, on répète que, *les zones étant maintenues*, le Gouvernement suisse est prêt à tenir largement compte des intérêts actuels et légitimes de ces territoires. Aussi son projet de règlement¹, *qui repose sur le maintien des zones*, accorde-t-il de grandes facilités pour l'importation des produits zoniens, celles-là même, en particulier, que M. F. David a réclamées en insistant, en 1920, sur « la nécessité de l'admission en Suisse de toute la production agricole des zones² ».

* * *

Le volume et la valeur des importations zoniennes en Suisse, y compris celles de la zone d'annexion, font clairement ressortir l'importance du marché suisse pour les zones. Les statistiques établies par la Direction générale des douanes suisses donnent à ce sujet des chiffres dont le sens n'est pas douteux³.

Année.	Haute-Savoie.	Gex.	Total.
En milliers de francs suisses.			
1913	25.497	4.364	29.861
1919	8.858	1.817	10.675
1920	11.024	3.296	14.320
1921	10.867	4.343	15.210
1922	11.025	3.087	14.112
1923	14.294	3.397	17.691
1924	10.751	3.157	13.908
1925	12.628	2.964	15.592
1926	12.569	2.871	15.443
1927	10.650	2.465	13.115
1928	13.888	2.894	16.782
1929	14.010	2.935	16.945

Il est vrai que les territoires visés par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ne comprennent que le Pays de Gex et la *petite* zone sarde.

Mais il ne faut pas perdre de vue qu'une grande partie des produits agricoles de l'ancienne zone franche de Haute-Savoie (petite zone de 1816 et ancienne zone de 1860) qui entrent à Genève provient de la petite zone sarde, grâce à sa proximité du marché de Genève⁴.

¹ Observations suisses, pp. 1246-1250.

² Annexes au Contre-Mémoire suisse, p. 1763, al. 4.

³ Voir l'annexe 3 (p. 1968), qui donne une statistique complète pour les années 1890 à 1929.

⁴ Voir *supra* pp. 1847-1849.

D'autre part, l'éventualité de la perte du marché de Genève a toujours paru très grave aux agriculteurs zoniens. On l'a montré plus haut, en examinant l'exposé que contiennent les pages 512 à 625 des Observations françaises. Le Gouvernement français lui-même ne prétendrait sans doute pas que le marché de Genève n'est qu'accessoire pour les zones si, répondant à la mesure française du 10 novembre 1923, la Suisse avait usé ou usait de son droit en appliquant aux produits zoniens son tarif d'usage.

Incontestablement, les producteurs et les maraîchers zoniens ont aujourd'hui plus que jamais un intérêt essentiel à écouler leurs produits sur le marché genevois. La Suisse est disposée à donner à ces producteurs, *dans le cadre d'un règlement comportant le maintien des zones*, des garanties assurant largement l'écoulement de leurs produits à Genève. Afin de satisfaire les besoins de la production zonienne, elle accepte que le règlement à établir mette au bénéfice de la franchise de tous droits de douane et taxes quelconques, *l'importation de tous les produits zoniens qui ne seront ni consommés sur place ni exportés ailleurs qu'en Suisse*. Mais le Conseil fédéral ne peut envisager de tels avantages accordés à la production des zones que si la Suisse et, avant tout, Genève restent elles-mêmes au bénéfice des zones franches auxquelles la Suisse a droit.

* * *

Observations
françaises,
pp. 634-636.

1. — *Zone de Gex.*

Le Gouvernement français déclare avoir fait procéder, « aux mois de janvier et février de la présente année » (1930), par M. Roden, ancien sous-préfet de Gex, à une enquête qui avait pour but de « déterminer l'importance respective des trois marchés — français, suisse et local — pour la production de l'arrondissement de Gex ».

Le Gouvernement suisse fait toutes réserves quant à la *valeur* des résultats de cette enquête. Il rappelle tout d'abord que les « circonstances actuelles » visées à l'article 2 du compromis sont celles de 1919 et non celles de 1930. Il est clair, notamment, que l'installation du cordon douanier français à la frontière politique des zones franches et par conséquent la disparition du cordon douanier français intérieur en 1923 ont créé un état de fait qui a dû modifier à certains égards, par rapport à 1919, « l'importance respective » des marchés français, suisse et local pour la production de l'arrondissement de Gex. A ce titre déjà, les résultats de l'enquête de M. Roden ne sont pas probants.

Au surplus, le Gouvernement suisse a appris à Genève que les réponses faites aux questionnaires du préfet de la Haute-Savoie (Observations françaises, p. 636, al. 3) et de M. Roden

auraient peut-être parfois subi l'influence de la crainte que certains intéressés auraient éprouvée de fournir ainsi des renseignements au fisc. C'est là un point sur lequel il convient donc de faire aussi des réserves.

a) *Exportation des produits agricoles et forestiers.*

Le Gouvernement suisse n'est pas en état de vérifier l'exactitude des chiffres indiqués dans les documents français nos 140 à 142, en tant qu'ils ont trait à la production totale, à la consommation locale et à l'exportation en France. Il fait cependant observer que le tableau n° 142, par exemple, fait état de chiffres afférents à sept communes qui, d'après une note au bas du document n° 138, ne seraient « pas visées par le Traité de 1815 »¹ et dont, cela étant, on ne voit pas bien à quel titre le Gouvernement français tient compte pour « déterminer l'importance respective » des trois marchés — français, suisse et local — pour la production de ce qu'il considère comme la zone de Gex. Il est d'ailleurs à remarquer que ces sept communes sont situées sur le versant occidental du Jura² et qu'ainsi leur économie est tout naturellement orientée vers la France. Pour les vingt-cinq autres communes mentionnées dans le document français n° 142, la répartition des exportations en Suisse et en France prend, si l'on fait abstraction des sept communes visées ci-dessus, un aspect tout différent de celui que les Observations françaises décrivent à la page 634, deuxième alinéa. On sait qu'il est possible de faire dire bien des choses par des statistiques : tout dépend de la façon dont on les présente.

Au surplus, à supposer même qu'en matière agricole le marché suisse n'absorbe, comme le disent les Observations françaises (p. 634, al. 2), que le 25 pour cent de la production totale, les Observations françaises n'en doivent pas moins reconnaître que — compte tenu des sept communes très favorables à la démonstration française — le marché suisse absorbe cependant « le 50 pour cent des quantités non consommées sur place ». Les Observations françaises confirment par là que, du marché suisse et du marché français (autre que le marché local), c'est le marché suisse qui est le principal pour la zone de Gex. Et cela explique en une certaine mesure qu'alors que le Gouvernement français prétend que le marché suisse ne serait qu'« accessoire », son projet de décision demande à la Suisse d'admettre, en franchise de droits et sans aucune limitation de quantité, la totalité de la production agricole des zones.

¹ Voir aussi le document français n° 143.

² A l'ouest du Jura, et non à l'est comme le dit par erreur la note au bas du document français n° 138.

* * *

Le Conseil fédéral prend acte des déclarations faites par les Observations françaises et aux termes desquelles :

« pour 25 communes du Pays de Gex, l'exportation du vin a été, en 1929, de 198.066 litres en Suisse contre 81.470 litres en France¹ »; cela revient à dire qu'en 1929 le Pays de Gex a vendu *en Suisse* plus de 70 pour cent de ses exportations de vin; le vin blanc, dit du Pays de Gex, « ne peut avoir aucun débouché dans l'intérieur de la France² »;

le foin, la paille, les bois, les pommes de terre, le miel ainsi que les produits de marché (fruits, légumes, œufs) se vendent « *principalement* » à Genève². D'après le document français n° 140, Genève absorberait plus du 50 pour cent des exportations de lait de la zone gessienne. Pour le lait, le marché suisse est donc, au dire des Observations françaises, « très important³ ».

Il est en outre intéressant de noter que, dans un rapport⁴ en date du 7 février 1930, M. Henri Fouilloux évalue le total de la production annuelle du *lait* dans le Pays de Gex, y compris la vallée de la Valserine, à environ 15 millions de litres, « dont 6 à 7 millions sont consommés à Genève, alors que le reste est transformé en beurre et en fromage ou vendu pour la consommation dans le pays ». Dans ce même rapport⁴, M. Fouilloux constate que Genève est un centre de consommation important, de luxe et de tourisme, « où les produits frais du sol se vendent très bien ».

Parlant des *céréales*, M. L. Vanier, dans une lettre qui figure à la page 1126 des Documents français⁵, déclare qu'il est « *nécessaire* » de « *conserver au cultivateur gessien les deux marchés français et suisse* ».

Dans un rapport reproduit dans les pages 1126 à 1128 des Documents français⁶, un délégué viticole du Pays de Gex demande que les viticulteurs de cette région aient la faculté pleine et entière d'exporter leurs vins en Suisse durant toute l'année, « *sans douane et sans contingentement* ». Cela ne signifie évidemment pas que le marché de Genève soit seulement « *accessible* » à cet égard.

Un rapport figurant à la page 1129 des Documents français⁷ expose que, pour les années 1927, 1928 et 1929, *les trois quarts*

¹ Observations françaises, p. 634; document français n° 140. Ce document n'indique d'ailleurs que 80.470 litres et non pas 81.470.

² Observations françaises, p. 634; document français n° 140.

³ Observations françaises, p. 635.

⁴ Document français n° 144.

⁵ Document français n° 145.

⁶ Document français n° 146.

⁷ Document français n° 147.

de la production en miel du Pays de Gex ont été exportés en Suisse, bien entendu sans payer de droits d'entrée.

Dans une lettre qu'il a adressée le 17 février 1930 au maire de Saint-Jean-de-Gonville, le maire de Sauvigny se prononce pour l'introduction en franchise des récoltes zoniennes en Suisse¹.

Même si les indications qu'ils contiennent sont au-dessous de la réalité, notamment en ce qui concerne l'époque à laquelle on doit se placer pour apprécier les « circonstances actuelles » visées par le compromis (c'est-à-dire l'année 1919 et non 1930), les documents français nos 140, 141, 142 et 143 prouvent surabondamment l'importance du marché genevois pour l'agriculture gessienne. D'après le document français n° 142, seize communes gessiennes, les plus rapprochées de Genève, ont exporté, en 1929, des produits agricoles et forestiers pour une valeur totale de 14.839.009 francs français, dont 11.517.798 francs en Suisse, soit le 77,6 pour cent. Neuf autres communes de la zone du Traité de 1815 ont exporté pour 8.362.032 francs de produits agricoles et forestiers, dont 2.222.619 francs en Suisse, soit le 26,5 pour cent. De l'aveu des Observations françaises elles-mêmes (document n° 140), la valeur des exportations totales en 1929 a été de 13.410.178 francs français, tandis qu'il a été exporté en Suisse, pendant l'année 1929, pour 13.985.435 francs français, soit plus de la moitié du total des exportations agricoles et forestières. Et la disproportion serait plus nette en faveur de la Suisse, si l'on faisait abstraction des sept communes qui, au dire du Gouvernement français, ne font pas partie de la zone de Gex.

* * *

De tout ce qui précède, il résulte que, contrairement à la thèse soutenue par le Gouvernement français, le marché genevois est, en réalité, le principal débouché des produits agricoles et forestiers du Pays de Gex, région essentiellement agricole.

* * *

b) *Exportation des produits industriels.*

Toutes réserves sont faites au sujet des chiffres indiqués à ce sujet aux pages 635 et 636 des Observations françaises. En particulier, le document français n° 149 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

¹ Document français n° 148.

début de 1930 ; or, surtout dans ce domaine, la disparition, en 1923, du cordon douanier français intérieur a pu créer des courants économiques nouveaux dont il serait hautement injuste de tenir compte¹. En outre, le document français n° 149 cite une série d'entreprises qui, au dire du Gouvernement français, devraient être considérées comme établies hors de la zone créée par le Traité de 1815 ; il s'agit des entreprises sises dans les communes de Chézery, Coupy, Mijoux, Lancrans et Lelex. Si l'on fait abstraction de ces entreprises ainsi que des fromageries qui sont intimement liées à l'agriculture, on constate que, même d'après les indications fournies par le document français n° 149, *l'industrie de la zone gessienne est de faible importance. C'est manifestement l'agriculture qui prédomine dans cette région.*

Au demeurant, il est à retenir que, de l'aveu du Gouvernement français lui-même, les industries traditionnelles du Pays de Gex, notamment celles des peaux et de la terre, « vendent surtout en Suisse² ». Au surplus, le projet suisse permet de tenir largement compte du développement industriel des zones. Il va jusqu'à mettre au bénéfice des franchises qu'il prévoit, non seulement les industries qui existaient *en 1919*, mais aussi celles qui se sont créées jusqu'à aujourd'hui. Et pour l'avenir, le projet suisse permet de tenir compte du développement normal des zones franches. Ce sont là des dispositions très libérales et qui seront loin d'« étrangler » les zones.

Quant à l'argument que le Gouvernement français croit pouvoir tirer du développement du tourisme dans le Pays de Gex, il est sans pertinence, puisqu'il repose sur un tableau³ qui a été manifestement établi postérieurement au transfert du cordon douanier français à la frontière politique. On a, par ailleurs, montré plus haut⁴ qu'il y a, pour le Pays de Gex, intérêt à n'être pas séparé du mouvement touristique genevois.

* * *

2. — Zone sarde.

Observations
françaises,
pp. 636-637.

Le Gouvernement suisse fait, à l'égard de la valeur des résultats de l'enquête à laquelle le préfet de la Haute-Savoie a procédé au début de 1930, les mêmes réserves qu'à l'égard de l'enquête de M. Roden dans le Pays de Gex.

Il est à retenir au surplus que, de l'aveu des Observations françaises, le miel, les produits maraîchers, les œufs, la volaille,

¹ Sans parler du fait que les lettres jointes au compromis excluent expressément les circonstances postérieures à 1919.

² Observations françaises, p. 636.

³ Document français n° 159.

⁴ Voir *supra* pp. 1851-1852.

les pommes de terre et le lait sont *surtout* exportés en Suisse¹, et que, pour toutes ces marchandises, *le projet français de décision demande l'ouverture du marché genevois en franchise de droits de douane et sans aucune limitation de quantité*. Le Gouvernement français reconnaît ainsi, en réalité, que Genève n'est pas un marché « accessoire » pour la production agricole de la zone sarde.

* * *

Le document français n° 168 donne, toujours pour 1929 et non pour 1919, des chiffres que le Gouvernement suisse n'est pas en mesure de contrôler. Ce document contient deux tableaux intitulés, l'un « Renseignements fournis par le ministère de l'Agriculture », l'autre : « Calcul, sur ces bases, du pourcentage moyen ».

Or, *les données de l'un et de l'autre de ces tableaux ne concordent pas*. En effet, le tableau 1 n'accuse aucune exportation de blé vers la Suisse, tandis que le tableau 2 indique un chiffre de 597 quintaux. Le tableau 1 indique une exportation vers la Suisse de 17 quintaux de miel, alors que le tableau 2 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 que 650.000 francs*. 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. A supposer que ce dernier chiffre soit approximativement exact, *le pourcentage moyen indiqué au tableau 2 du document français n° 168 est donc faux ; il est beaucoup trop faible*. Pour les produits maraîchers, on obtient un pourcentage non pas de 11,50, mais de 53 ; la différence est plus que sensible.

D'autre part et toujours pour cette raison, le pourcentage moyen pour l'ensemble des produits énumérés dans le tableau *atteindrait 30 et non pas 14*, étant entendu que, conformément à l'hypothèse française, les œufs, la volaille et les pommes de terre accusent un pourcentage équivalent à celui des produits maraîchers. 30 pour cent de la production totale seraient donc exportés en Suisse, alors que les Observations françaises, page 636, alinéa 4, parlent de 14 pour cent.

Par ailleurs, le mode de calcul du pourcentage moyen des exportations en Suisse, dans le second tableau du document français n° 168, prête à la critique, car il ne tient aucun compte

¹ Observations françaises, p. 636.

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 pour cent de la production totale et le 82 pour cent de l'exportation totale, que cette proportion doit être sensiblement la même pour les œufs, les volailles et les pommes de terre, que l'exportation de vin en Suisse est à peu près égale à l'exportation en France¹, que le 55 pour cent des exportations de miel se fait en Suisse et que, pour le lait de la petite zone sarde, le marché genevois absorbe plus du quart de la production totale. Il n'est pas sans intérêt de relever à cet égard² que le lait frais autre que celui qui est consommé sur place ou exporté en Suisse sert à la fabrication de « fromages divers » ; cela prouve que Genève est bien le débouché naturel pour le lait frais de la zone sarde.

* * *

L'industrie a très peu d'importance dans la petite zone sarde ; elle en a d'autant moins que, d'après le projet suisse, l'agglomération d'Annemasse restera entièrement en dehors de cette zone. Celle-ci est une région à peu près exclusivement agricole. Une délégation de la Cour pourra s'en rendre compte aisément sur les lieux. D'ailleurs, le développement de la production dans la petite zone sarde ne saurait dépasser les limites qu'implique naturellement l'exiguïté de ce territoire. Même si les chiffres qu'ils indiquent étaient exacts, les documents français nos 171 et suivants ne seraient nullement pertinents. En effet, non seulement les documents nos 171 et 173 font expressément état des industries installées depuis 1923, mais en outre, le document n° 172, qui donne une liste des établissements industriels recensés, y indique notamment ceux des communes d'Ambilly, Èsery, le Sappey, Présilly, Saint-Cergue, Valleiry, Vulbens, dont les unes sont en dehors de la zone contractuelle et les autres en dehors du tracé que suggère le projet suisse³. Compte tenu de cela, il n'y a, d'après le document français n° 172 lui-même, que fort peu d'industrie dans la zone sarde. Et si l'on considère que le même tableau fait rentrer dans

¹ Le 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 — fausse à lui seul tout le tableau ; il est en effet beaucoup trop fort et doit exprimer, en réalité, la production en vin de toute l'ancienne zone de la Haute-Savoie, l'ancienne grande zone y comprise. Si tel est le cas, cela jetterait un jour singulier sur la façon dont la documentation française a été établie.

² Voir le document français n° 168, tableau n° 1.

³ Il est toutefois possible que certains de ces établissements soient situés dans une commune dont une partie seulement est comprise dans la zone sarde. Des précisions devraient être fournies à ce sujet.

l'« industrie » dix petites fromageries¹ qui relèvent plutôt de l'agriculture, on doit reconnaître que, dans la petite zone sarde, l'industrie n'a vraiment qu'une importance très minime. Il y aurait naturellement lieu d'éliminer de la « liste des industriels »² tous ceux qui sont établis dans les localités susmentionnées, si le document n° 173 n'était pas à écarter entièrement du débat pour les raisons déjà indiquées.

Enfin, les indications fournies à la page 1156 des Documents français³ ne peuvent pas être retenues, en tant qu'elles concernent Annemasse, Chenex, Ésery, le Sappey, Saint-Cergue, Présilly, Valleiry et Vulbens. Le document n° 174 se trouve ainsi réduit à sa plus simple expression.

Il est inutile d'analyser les documents nos 175 à 184; ils reposent sur des données inexactes, ainsi qu'il sera établi plus loin, ou dépassent le cadre de la petite zone sarde, telle que le projet suisse propose de la délimiter pour l'adapter aux « circonstances actuelles ».

* * *

B. — « Faible importance » du marché zonien pour Genève.

Observations
françaises,
pp. 637-645.

Les exportations de Suisse en zone, de 1913 à 1929⁴, y compris la zone d'annexion, accusent les chiffres suivants :

Année.	Haute-Savoie.	Gex.	Total.	Transit.
	En milliers de francs suisses.			Milliers de qm.
1913	11.196	1.822	13.018	70
1914	9.453	1.470	10.923	72
1915	11.401	1.163	12.564	52
1916	11.034	1.600	12.634	8
1917	10.100	1.412	11.512	7
1918	8.658	1.043	9.701	13
1919	12.578	1.711	14.289	12
1920	6.782	913	7.695	23
1921	5.335	914	6.249	16
1922	5.383	803	6.186	30
1923	5.126	802	5.928	31
1924	1.860	346	2.206	18
1925	1.803	332	2.135	15
1926	1.606	239	1.845	16
1927	1.351	254	1.605	17
1928	1.563	212	1.775	19
1929	1.821	172	1.993	19

¹ Dont plusieurs sont d'ailleurs de très faible importance. Cinq de ces fromageries occupent neuf personnes *en tout*, une autre n'en occupe qu'une seule (document français n° 172).

² Document français n° 173.

³ Document français n° 174.

⁴ Voir la statistique complète à l'annexe 3, p. 1968.

Depuis que le Gouvernement français, passant outre aux droits que la Suisse tient des traités de 1815 et 1816, a installé son cordon douanier à la frontière politique, la population zonienne a certes diminué ses achats à Genève. Alors qu'autrefois les marchandises entraient de Genève dans les zones sans avoir à subir aucun contrôle ni à acquitter aucun droit, il n'en est plus de même depuis le 11 novembre 1923. Assurément le change a contribué, lui aussi, à la diminution des achats faits à Genève par les habitants des zones. Quoi qu'il en soit, il n'en est pas moins vrai qu'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.

Il est en effet permis de penser à ce sujet que, par suite de la stabilisation monétaire française et du fait que l'équilibre des prix tend à s'établir des deux côtés de la frontière¹, une partie toujours plus forte des sommes que les producteurs zoniens retirent de leurs ventes sur le marché de Genève sera, une fois le cordon douanier reculé à la limite intérieure des petites zones, affectée à des achats dans les magasins de cette ville, qui offrent à la clientèle un choix de marchandises qu'elle ne trouve pas dans les zones.

Le Gouvernement français cherche néanmoins à démontrer que le marché zonien n'a qu'une « faible importance » pour Genève. Il s'efforce en particulier de réduire la portée du rapport que la Chambre de commerce de Genève a établi en 1923 sur la valeur économique des zones. La Cour trouvera, en annexe, un nouveau « Rapport sur la valeur économique des petites zones » qui l'éclairera plus complètement au sujet des chiffres énoncés par la Chambre de commerce.

Quant aux critiques formulées dans les Observations françaises³, il paraît suffisant de relever ici les points suivants :

1. L'étude de la Chambre de commerce de Genève en 1923 ne fut pas, comme les Observations françaises semblent le laisser entendre, l'œuvre personnelle de M. Albert Pictet. Ce dernier, alors secrétaire général de la Chambre de commerce de Genève, fut naturellement désigné comme rapporteur de la sous-commission nommée pour l'étude de cette question spéciale ; mais cette commission elle-même comprenait douze commerçants très au courant de la question des zones, et les conclusions de la commission furent approuvées successivement par la grande Commission économique de la Chambre et par la Chambre de commerce elle-même.

¹ Voir annexe 25, p. 1988

² Voir annexe 26, p. 1989.

³ Observations françaises, pp. 637 et suiv.

2. Le Gouvernement français cherche à tirer argument du « peu d'empressement » (Observations françaises, p. 638, quatrième alinéa) avec lequel les commerçants genevois auraient répondu à l'enquête de la Chambre de commerce, pour établir (Observations françaises, p. 638, quatrième alinéa) que « le commerce genevois s'intéressait assez peu à la question ». Cette conclusion n'est pas fondée. Il est certain que le nombre des réponses enregistrées par la Chambre de commerce a été modeste et qu'il est loin de correspondre au chiffre réel des intéressés au marché zonien. Cela s'explique cependant autrement que ne le disent les Observations françaises : chacun sait — et le Gouvernement français qui a lui-même procédé à des enquêtes dans les zones ne doit pas ignorer — que les personnes les plus intéressées à documenter leurs représentants ou leurs autorités y mettent parfois peu d'empressement. Les commerçants et industriels, aux prises avec les difficultés quotidiennes de la vie, n'ont souvent pas le temps et ne sont pas toujours outillés pour répondre à des questionnaires d'enquête un peu compliqués. Or, en 1923, *Genève était en pleine crise* ; c'était la période de la forte dépréciation du change français, avec toutes ses conséquences dommageables pour le commerce genevois. On comprend aisément, dans ces conditions, que les réponses à donner à la Chambre de commerce aient été reléguées à l'arrière-plan par des soucis qui pouvaient paraître plus urgents. Quant à dire, comme le Gouvernement français le fait à la page 638 de ses Observations, qu'à cette époque, « l'on s'attendait à chaque instant à Genève au transfert du cordon douanier français à la frontière », c'est là une affirmation parfaitement inexacte. On avait alors trop confiance, notamment à Genève, dans la volonté de la France de respecter ses engagements internationaux vis-à-vis de la Suisse pour supposer que la France supprimerait de sa propre autorité le régime zonien. Et il suffit de lire la proclamation adressée à la population genevoise par le Conseil d'État, au lendemain du 10 novembre 1923¹, pour se rendre compte du fait que, loin d'être « attendue », l'attitude prise par le Gouvernement français causa à Genève « une douloureuse émotion » et une déception dont le souvenir ne s'est pas effacé.

Le Gouvernement français, comme il vient d'être relevé, ne doit pas ignorer la difficulté qu'il y a à obtenir des renseignements économiques de la part des intéressés. Les Documents présentés par lui le confirment. En effet, aux mois de janvier et d'avril 1930, le Gouvernement français a fait procéder à des enquêtes dans la zone de Gex et dans la zone sarde. Selon les résultats de l'enquête faite dans la petite zone

¹ P. Pictet, *L'aspect véritable de l'affaire*, pp. 206 et suiv.

sarde, 36 « établissements industriels » et 60 artisans seraient installés actuellement dans cette région. Or, sur les 36 établissements industriels, 16 seulement, soit moins de la moitié, paraissent avoir indiqué leur production et le chiffre de leurs ventes (document n° 174). Pour les artisans, la proportion est encore beaucoup plus faible ; sur 70 personnes recensées, 6 ont fourni lesdites indications (1 cordonnier, 1 tapissier, 1 imprimeur, 1 tailleur, 1 ébéniste et une agence de machines agricoles ; document français n° 178). Quant aux commerçants de la zone sarde, dont le nombre serait de 62 (document français n° 181), ils ne paraissent avoir fourni qu'une seule indication : le chiffre de leur personnel.

3. Contrairement à ce que soutiennent les Observations françaises, l'enquête genevoise de 1923 a une grande valeur ; pour la première fois depuis 1894 (époque à laquelle la Chambre de commerce avait entrepris un travail analogue), elle a permis d'apprécier d'une façon sérieuse *l'importance du marché zoniën pour Genève*. Là où il a été possible de le faire, la Chambre s'est basée sur les statistiques fédérales des douanes ; mais il n'existait ni statistique propre à la petite zone sarde, ni indication des valeurs en ce qui concerne le transit, ni données touchant l'importance des trafics de réparation et de perfectionnement, ni, enfin, rien concernant le commerce de détail. L'enquête de la Chambre de commerce a donc comblé une lacune grave dans la documentation relative à l'affaire des zones, et la meilleure preuve qu'aucune autre étude sérieuse n'a été faite dans ce domaine résulte du fait que les Observations françaises n'apportent elles-mêmes, par rapport à ladite enquête, *aucun* élément d'appréciation nouveau et utilisable. Elles se bornent à énumérer les raisons pour lesquelles, selon le Gouvernement français, certaines évaluations faites par la Chambre de commerce devraient être réduites. Or, ces données, qui ne prétendent pas avoir un caractère d'exactitude mathématique, sont cependant basées sur des évaluations suffisamment précises pour que l'on puisse dire, sans craindre de s'écarter de la vérité, qu'elles reflètent bien, d'une manière générale, la situation telle qu'elle existait en 1913.

4. Ainsi que le démontre le nouveau Rapport de la Chambre de commerce qui est joint comme annexe à la présente Réponse¹, les réductions opérées par le Gouvernement français sur les chiffres du rapport de 1923 de la Chambre de commerce en ce qui concerne le chiffre d'affaires de Genève avec l'ensemble des zones ne sont pas fondées. C'est ce qu'établissent les données que voici.

¹ Annexe 26, p. 1989.

* * *

I. — *Commerce de gros, mi-gros et fabrication.*

Le rapport de 1923 de la Chambre de commerce de Genève indique les raisons pour lesquelles, à son avis, le chiffre de 13 millions de francs afférent à ce trafic doit être majoré de 15 pour cent et porté à 15 millions¹. Cette majoration est justifiée par les éléments suivants :

Observations
françaises,
p. 641.

1. Il est hors de doute qu'un exportateur, bénéficiant d'une franchise complète tant à l'exportation qu'à l'importation, a une tendance naturelle à ne pas fournir aux administrations de son pays, *quand il n'y est pas obligé*, des indications complètes concernant le chiffre de ses ventes, indications qui sont susceptibles de se retourner éventuellement contre lui en matière d'imposition directe. L'affirmation du Gouvernement français selon laquelle le commerçant n'aurait aucun intérêt à ne pas déclarer à la douane suisse tout ce qu'il exporte, étant donné qu'il n'a aucun droit à acquitter (Observations françaises, p. 641, dernier alinéa), méconnaît la mentalité du contribuable en général.

2. Ainsi que le Conseil fédéral l'exposait déjà dans son Message du 14 avril 1908², la statistique fédérale concernant l'exportation dans les zones ne comprenait, avant la guerre, qu'une partie seulement des chiffres exprimant l'importance de ces exportations. Ledit Message ajoutait même que tout le trafic, très important, qui se fait par chars et par bateaux, *n'était pas compris dans la statistique*. La Chambre de commerce a donc été modeste en évaluant à 2 millions seulement les exportations de la fabrication et du commerce de gros, non comprises dans la statistique fédérale.

3. Les Observations françaises disent au premier alinéa de la page 642 que « M. Albert Pictet n'indique pas comment est établi le chiffre de 4 millions pour le transit ». Il suffit, sur ce point, de lire les pages 1993 et 1994 des annexes à la présente Réponse (Rapport de la Chambre de commerce de Genève³). Le chiffre de 4 millions dont il est question ci-dessus a été obtenu en attribuant au tonnage du transit (dont les statistiques fédérales n'indiquent pas la valeur) une valeur proportionnellement égale à celle des marchandises exportées, puis en déterminant, sur la base de cette évaluation, l'importance du transit effectué par l'intermédiaire du commerce

¹ Document français n° 128, p. 1095.

² Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'importation des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, du 14 avril 1908; *Feuille fédérale* 1908, t. II, p. 607.

³ Annexe 26, p. 1989.

genevois et en tenant compte du transit indirect par les Entrepôts de Genève.

* * *

II. — Commerce de détail.

Observations
françaises,
pp. 642-643.

Aucune statistique ne permet d'évaluer l'importance exacte de ce trafic, qui fait partie de ce que l'on appelle partout les « exportations invisibles ». Le chiffre de 9 millions articulé par la Chambre de commerce correspond cependant à la réalité. Le seul fait qu'en 1894 déjà, l'importance de ce trafic était évaluée¹ à 5 ou 6 millions montre que le chiffre de 9 millions pour 1913 n'est certainement pas exagéré. En effet, si, selon les statistiques douanières fédérales, les exportations « visibles » ont passé de 4,7 millions en 1894 à 13 millions en 1913, il n'est pas exagéré de prétendre que les exportations « invisibles » ont, dans le même laps de temps et en tenant compte de la diminution du pouvoir d'achat de l'argent, passé de 5 à 9 millions.

D'autre part, c'est à bon droit que le rapport de la Chambre de commerce de Genève relève qu'avant l'installation du cordon douanier français à la frontière politique, les agriculteurs savoyards et gessiens dépensaient dans les magasins de Genève « la presque totalité du produit de leurs ventes » sur le marché de cette ville. Le rapport dit bien « la presque totalité » et non pas *la totalité*. Mais alors, demandent les Observations françaises, avec quoi ces agriculteurs auraient-ils payé « les marchandises livrées par les fabricants et commerçants de gros de Genève aux détaillants de la zone et qui se chiffrent à 13 millions » ? Avec quoi auraient-ils payé « leurs fermages et les salaires de leur personnel, leurs impôts », « assuré l'entretien de leurs propriétés et de leurs bâtiments ou celui de leur matériel agricole, renouvelé la ferrure de leurs chevaux, etc. ? Veut-on », concluent ici les Observations françaises, « prétendre aussi que ces paysans avaient perdu tout esprit d'épargne ? »

Les Observations françaises perdent de vue que les fabricants et commerçants de Genève livrant aux « détaillants de la zone » étaient payés *par ces détaillants* et non par les agriculteurs ; que ceux-ci vendent aussi leurs produits à Genève par des intermédiaires et qu'ils faisaient des affaires non seulement à Genève et dans les zones elles-mêmes, y compris l'importante zone d'annexion de 1860, mais aussi en territoire douanier français ; que, dès lors, ces agriculteurs avaient des ressources autres que celles qu'ils tiraient de leurs ventes

¹ Voir annexe 26, p. 1989.

à Genève et qu'ils avaient donc, même après avoir fait leurs achats à Genève, de quoi faire face à leurs autres dépenses et de quoi économiser.

Les Observations françaises ne sont donc pas fondées à dire que « l'argument tiré de la quasi-équivalence des ventes et des achats des agriculteurs zoniens se rendant à Genève avant la guerre » serait sans valeur.

* * *

III. — *Entrepreneurs et trafic de perfectionnement.*

En appréciant la valeur du trafic des entrepreneurs *et de perfectionnement*, le Gouvernement français¹ omet de prendre en considération celle du trafic de perfectionnement, alors que le rapport de la Chambre de commerce spécifiait que cette dernière dépassait, *pour les seuls teinturiers*, fr. 500.000.— par an. Il n'est, en réalité, nullement exagéré d'évaluer à 2 millions de francs le chiffre d'affaires afférent aux entrepreneurs (dont l'activité considérable en zone est notoire) et au trafic de perfectionnement (teinturiers, constructions mécaniques, machines à écrire, pianos, bicyclettes, etc.).

Observations
françaises.
pp. 643-644.

* * *

En résumé, les évaluations énoncées par la Chambre de commerce de Genève dans son rapport de 1923 semblent bien, malgré les objections faites par les Observations françaises, correspondre dans l'ensemble à la situation de 1913 et exprimer la valeur économique réelle du marché zonien pour Genève à cette époque. Ces évaluations peuvent être récapitulées comme il suit :

Commerce de gros et fabrication . . .	fr. s. 15 millions
Entrepreneurs et trafic de réparations et de perfectionnement	» » 2 »
Commerce de détail	» » 9 »
	<i>Total</i> fr. s. 26 millions ² .

Pour les petites zones seulement, les chiffres approximatifs seraient les suivants :

¹ Observations françaises, p. 643.

² En 1894, la Chambre de commerce de Genève estimait déjà à 20 millions la valeur économique des zones. Voir l'annexe 27, p. 1999.

Commerce de gros et fabrication	fr. s.	3.750.000
Entrepreneurs et trafic de réparations et de perfectionnement	» »	1.000.000
Commerce de détail	» »	4.500.000
		Total fr. s. 9.250.000 ¹ .

Ces chiffres sont ceux qui ont été fournis par M. Jouvét, au cours des négociations de décembre 1929².

* * *

Il reste ainsi établi que, contrairement à ce que soutient le Gouvernement français, le marché zonien franc de tous droits de douane et taxes à l'importation a une importance réelle pour l'économie genevoise³. Et il est certain qu'un régime comportant l'installation du cordon douanier français à la frontière politique léserait à cet égard les intérêts économiques genevois.

* * *

Ainsi, Genève constitue pour les petites zones un marché important, principal même à certains égards, surtout en ce qui concerne les produits des exploitations agricoles et forestières; les habitants des zones ont le plus grand intérêt à conserver ce marché.

Le Gouvernement suisse est prêt à répondre à ce besoin en ouvrant sa ligne douanière aux produits zoniens non consommés sur place et non exportés ailleurs qu'en France, à la condition

¹ Le Gouvernement français réduit à 3.250.000 francs le chiffre de 3.750.000 afférent au commerce de gros, et à 2.250.000 francs celui de 4.500.000 afférent au commerce de détail. Sans tenir compte du trafic des entrepreneurs ni du trafic de réparations et de perfectionnement, il arrive ainsi à un chiffre de 5.500.000 francs, assurément inférieur à la réalité, mais cependant déjà très appréciable.

² Document français n° 1, p. 819.

³ Les Observations françaises avancent que, même en prenant les chiffres de la Chambre de commerce et en répartissant sur la population du canton de Genève le montant des ventes réalisées à Genève, on arriverait à un chiffre d'affaires annuel de 61 francs par personne. Mais le Gouvernement français ne prend pas pour base de ce calcul le chiffre d'affaires total indiqué par la Chambre de commerce; il omet le trafic de réparations et de perfectionnement comme celui des entrepreneurs. D'autre part, c'est à tout le moins *entre les industriels et commerçants travaillant avec les zones* qu'il faudrait répartir cette somme. On verrait alors ce que serait pour eux la moyenne très appréciable du chiffre d'affaires.

D'autre part, en vue de déterminer l'importance du marché zonien pour Genève, il est intéressant de rechercher combien l'apport des zones à Genève représentait, en moyenne, en 1913, *par tête de population zonienne*. En admettant que la population des petites zones ait été, à cette époque, de 36.000 âmes environ, le chiffre de 5.500.000 francs (chiffre d'ailleurs trop faible) admis par le Gouvernement français, représentait, en 1913, par tête d'habitant des zones, une somme de 154 francs suisses. Cela est loin d'être négligeable.

que soient maintenues les zones franches auxquelles la Suisse a droit, en vertu des traités de 1815 et de 1816.

D'autre part, *ces zones franches ont pour Genève une valeur économique appréciable.*

Leur suppression, qui aurait pour conséquence de faire régler moins favorablement l'importation des produits des zones en Suisse¹, compromettrait un régime d'échanges qui est conforme à la nature des lieux et à l'intérêt commun des zoniens et de Genève et qu'aucune autre solution ne saurait mieux assurer.

Les Observations françaises méconnaissent tout cela, lorsqu'elles prétendent à la page 644, deuxième alinéa, qu'il y aurait seulement, « dans ce coin de l'Europe des marchés accessoires plus importants que sur d'autres frontières » et que tout ce qu'il faut là, ce serait « un régime frontalier plus perfectionné »². Non fondée au point de vue économique, cette conception méconnaît d'ailleurs complètement le sens du compromis, ainsi que le but et la véritable nature du droit aux zones franches que les traités de 1815 et de 1816 ont donné à la Suisse comme une modalité de son statut territorial. On reviendra plus loin sur ce dernier point à propos du « cordon de surveillance » et de l'aspect *politique* de l'affaire actuellement soumise à la Cour.

* * *

Section II.

LA JUXTAPOSITION « NÉCESSAIRE » DES CORDONS DOUANIERS.

On a montré plus haut la fragilité de la démonstration par laquelle le Gouvernement français a tenté d'établir, notamment, « le caractère accessoire du marché de Genève pour les zones » et le préjudice que causerait à Genève et aux zones un régime comportant l'installation du cordon douanier français à la frontière franco-suisse. Les Observations françaises n'en affirment pas moins que tel est le régime à instituer par la Cour et, conformément à leur thèse erronée d'après laquelle la Cour aurait à rechercher la solution « opportune », elles déclarent « utile de rechercher de quelle façon il est possible de satisfaire les divers besoins de Genève et des zones » (p. 645).

Le Gouvernement français reconnaît donc tout de même l'existence de « besoins » qui doivent être « satisfaits ». C'est également à adapter le régime des zones franches aux circonstances et aux besoins actuels que tend, dans le cadre tracé par le compromis et par l'ordonnance que la Cour a rendue en 1929, le projet de règlement proposé par le

² Observations suisses, pp. 1213-1214, 1235 et suiv.

³ Observations françaises, p. 644.

Observations
françaises,
pp. 645-654.

Gouvernement suisse. Des « besoins actuels » des zones franches, le projet suisse tient largement compte. Non seulement il maintient, mais il élargit¹ et il rend stables les facilités douanières que la Suisse avait antérieurement accordées aux zones franches et qu'après l'installation du cordon douanier français à la frontière politique en 1923, le Gouvernement suisse s'est abstenu de supprimer, dans un esprit libéral et pour ne pas reconnaître en quoi que ce soit le fait accompli par la France. Et c'est précisément le *maintien des zones franches* qui, seul, permettra de tenir intégralement compte des besoins légitimes des régions intéressées dans leurs relations réciproques.

Manifestement, les Observations françaises veulent trop prouver en alléguant que le maintien des zones comporterait « d'énormes inconvénients » pour ces territoires. Elles n'examinent même pas — parce qu'à leur dire, « la nature [la topographie de la région de Genève] n'a rien à faire ici » — si la proximité d'une ville, appelée à devenir peut-être 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. Les Observations françaises n'examinent pas non plus si ce facteur n'acquiert pas une importance particulière lorsque la campagne qui fait cercle autour de la ville est séparée de la mère-patrie par des montagnes plus ou moins élevées.

Que, par ailleurs, quelques industries nées ou dont la création aurait été envisagée depuis l'acte contraire au droit que la France a accompli en 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 des besoins légitimes des zones franches. Or, pas plus que l'acte de 1923, ce refus d'accepter certaines conséquences de cet acte ne saurait être invoqué par la France devant la 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. Ce qui est exagéré, a dit Talleyrand, ne compte pas !

¹ Il s'agit en effet, dans le projet suisse, d'exonérations douanières complètes, alors que sous le régime actuel certains produits zoniens doivent acquitter, à l'entrée en Suisse, des droits réduits ou même les droits du tarif d'usage.

* * *

A. — D'après les Observations françaises, la conservation du *marché local* zonien exige le maintien de la douane française à la frontière. « Le marché local », disent les Observations françaises, « a besoin d'une protection contre la concurrence suisse.... les entreprises industrielles, de création récente, seraient ruinées par la concurrence des industries suisses similaires.... Quant au commerce de gros et de détail, il a besoin de protection pour n'être pas écrasé par la concurrence du commerce genevois; il est intéressé au maintien de la capacité d'achat actuelle de la population locale », capacité qui « suppose la persistance de l'activité industrielle et touristique qui se manifeste aujourd'hui dans les petites zones.... La même remarque vaut pour l'agriculture, qui trouve sur place des débouchés importants pour ses produits.... »

Observations
françaises.
p. 646.

Le Gouvernement français déclare donc nettement que, s'il ne consent pas à respecter les droits de la Suisse, c'est notamment parce qu'il veut *protéger* le marché local zonien. Il en est pris acte.

Le Gouvernement français reconnaît en outre que ce qu'il veut protéger, ce sont en particulier les « entreprises industrielles de création récente », c'est-à-dire celles qui ont été créées *après 1923*. Il en est également pris acte.

On fera remarquer d'autre part qu'avant le 10 novembre 1923, date de l'installation du cordon douanier français à la frontière politique, le marché local existait et prospérait dans les petites zones, quand bien même celles-ci étaient ouvertes aux importations de toute provenance. Il ne faut d'ailleurs pas oublier que, *par rapport à l'agriculture, l'industrie dans les petites zones n'a qu'une très faible importance*. Cela est encore plus vrai avec la délimitation de la zone sarde que le projet suisse a rectifiée pour tenir compte des « circonstances actuelles »; la ville d'Annemasse sera entièrement placée en dehors de la zone sarde. Le caractère essentiellement agricole de celle-ci en sera encore accentué.

Il est à retenir aussi que les quelques industries qui existent dans les petites zones pourront produire à meilleur marché que l'industrie suisse¹. Le danger d'une concurrence sérieuse par l'industrie suisse n'existe donc pas. D'autre part, d'après le projet suisse, le marché suisse sera largement ouvert aux produits zoniens, industriels aussi bien qu'agricoles.

Quant à prétendre que l'absence de douane française à la frontière exposerait *l'agriculture zoniennne* à la concurrence ruineuse de l'agriculture suisse, c'est émettre une assertion qui est en flagrante contradiction avec le projet français lui-même.

¹ Observations suisses, p. 1212, al. 1 et 2.

En effet, ce projet repose sur le maintien du cordon douanier français à la frontière, mais il ouvre néanmoins ce cordon aux produits des exploitations agricoles et forestières du canton de Genève, produits qui pourraient être importés dans les zones frontalières en franchise de tous droits et taxes accessoires de douane, sans aucune limitation de quantité.

Le danger de concurrence, si danger il y avait, serait donc le même en cas de maintien qu'en cas de recul de la ligne douanière française.

La vérité est d'ailleurs que ce danger n'existerait ni dans l'un ni dans l'autre cas. Même avant l'installation du cordon douanier français à la frontière politique, l'exportation de produits agricoles de Genève dans les zones était faible; elle portait principalement sur des produits tels que les fruits exotiques destinés aux hôtels, qui ne concurrençaient pas ceux de l'agriculture zoniennne.

Après le rétablissement des zones franches, l'exportation suisse des produits agricoles dans ces régions *demeurera faible* de par la force même des choses, les zones étant essentiellement agricoles et *le coût de la production y était moins élevé qu'en Suisse*. Le spectre agité à cet égard dans les Observations françaises s'évanouit donc. Ce qui, en revanche, causerait à n'en pas douter *un préjudice très grave* aux agriculteurs et maraîchers zoniens, ce serait l'application à leurs produits des droits de douane suisses. Or, c'est directement à cela que conduirait, dans une certaine mesure, la suppression des zones franches.

* * *

Observations
françaises,
pp. 646-654.

B. — Le Gouvernement français soutient ensuite que « la conservation du marché français exige l'absence de cordon douanier français entre les petites zones et le reste du territoire¹ ».

On a déjà relevé que, devant la Cour, la France ne saurait tirer argument de l'acte ou des conséquences de l'acte qu'elle a accompli en 1923, en installant son cordon douanier à la frontière politique des zones.

Les zones étant maintenues, un cordon douanier existe évidemment entre ces territoires et le reste de la France. 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 tout au moins à une partie de ces produits. Il le peut d'autant mieux que, jusqu'au 10 novembre 1923, ce système fonctionnait, alors que la *grande zone* existait encore. A l'avenir, les petites zones seules étant maintenues, il sera certainement beaucoup plus facile au Gouverne-

¹ Observations françaises, p. 647.

ment français d'ouvrir sa ligne douanière aux produits de ces très petits territoires français. Cela sera d'autant plus aisé que la frontière suisse sera largement ouverte. Au surplus, d'après le projet suisse (article 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 elle aura la faculté d'ouvrir dans les gares de chemins de fer des bureaux de douane. Tout cela est évidemment de nature à faciliter considérablement l'ouverture du cordon douanier français intérieur dans la mesure où cela pourra répondre aux besoins légitimes des zones.

Les Observations françaises (p. 647) font valoir, il est vrai, que « le recul du cordon douanier serait déjà une lourde charge pour la France » et que « pallier aux inconvénients de ce recul par des exonérations douanières que la France *devrait* consentir à l'importation des produits zoniens, serait lui faire supporter une *nouvelle charge* » ; une telle solution serait « inéquitable ».

Telle n'est pas du tout l'opinion du Gouvernement suisse. Tout d'abord, le recul du cordon douanier à la limite intérieure des petites zones sera le *retour au droit*. Si le Gouvernement français estime que cela impliquera pour lui « une lourde charge », il aurait pu se l'épargner, en ne modifiant pas, sans l'assentiment de la Suisse, le régime fondé sur les traités de 1815 et de 1816. D'ailleurs, si charge il y a, elle ne sera, en réalité, pas bien lourde, vu l'exiguïté des territoires en question et les avantages que le régime des zones comporte pour ces régions françaises.

D'autre part, on ne voit pas très bien en quoi « les exonérations douanières que la France devrait consentir à l'importation des produits zoniens » lui feraient, d'une façon générale, « supporter une nouvelle charge ». Actuellement, les produits des territoires visés par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles n'ont à franchir aucune ligne douanière lorsqu'ils sortent de ces territoires à destination d'un endroit ou l'autre du reste de la France ; ils n'ont dès lors à acquitter *aucun droit de douane*. Par conséquent, les exonérations que la France leur consentirait après le recul du cordon douanier ne représenteront pour elle aucune charge nouvelle. La France pourrait même en retirer un certain bénéfice si elle ne croyait pas devoir accorder l'entière franchise à l'importation des produits zoniens.

Enfin, on a déjà eu l'occasion de faire remarquer qu'au dire des Observations françaises elles-mêmes (pp. 495 et suiv.), *le fonctionnement normal du régime des zones a, dès la création de ce régime, 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 du Gouvernement français qu'il rende son cordon douanier perméable en une certaine mesure à la production des zones.

Il n'est, au contraire, évidemment pas possible d'admettre que le Gouvernement français soit fondé à tirer argument des difficultés qu'il pourrait susciter sur ce point à ses propres ressortissants, pour se faire dispenser de respecter le droit de la Suisse aux zones franches, étant donné surtout qu'une partie notable des besoins auxquels le Gouvernement français aurait à donner ainsi satisfaction sont la conséquence de l'acte par lequel le Gouvernement français a unilatéralement installé son cordon douanier à la frontière politique en 1923.

* * *

Quant aux formalités que pourront comporter lesdites exonérations françaises, c'est à la France elle-même qu'il appartiendra de les simplifier autant que possible. Il ne semble pas qu'elles doivent être nécessairement compliquées¹. L'article 3 du projet suisse est, par ailleurs, de nature à faciliter grandement la simplification de ces formalités, si vraiment on veut les simplifier.

* * *

Le Gouvernement suisse ne voit pas non plus pourquoi le Gouvernement français ne serait pas en mesure d'accorder aux produits des zones des facilités douanières suffisantes pour assurer le développement normal de ces régions².

Les difficultés auxquelles les Observations françaises font allusion aux pages 651 et 652 concernent *les zones d'avant-guerre, c'est-à-dire notamment la grande zone* actuellement supprimée et où l'industrie s'est développée plus que dans les petites zones de 1815-1816. Aujourd'hui, encore une fois, il s'agit de territoires essentiellement agricoles et beaucoup plus petits et, en outre, l'article 3 du projet suisse facilitera sérieusement le contrôle de la douane française.

Par ailleurs, la France connaît ou peut connaître exactement la capacité productive des zones.

Le problème est donc très loin d'être insoluble, et le Gouvernement suisse a la conviction que le cordon douanier français intérieur peut être rendu perméable à la production des petites zones dans une mesure suffisante et selon des modalités relativement simples.

On sait au demeurant qu'un projet de loi déposé à la Chambre des Députés le 29 mars 1914 et voté par elle *sans opposition* deux jours plus tard³ ouvrait largement le cordon douanier

¹ Voir annexe 4, p. 1969.

² Le Gouvernement français ne prétend du reste pas que cela serait *impossible*; il se borne à émettre l'avis « qu'il n'est pas certain » que cela soit possible (Observations françaises, p. 651, al. 6).

³ Observations françaises, p. 652.

français intérieur à la production des zones. Ce qui était ainsi possible en 1914 doit l'être encore en 1930, d'autant plus qu'il ne s'agit plus désormais que des petites zones — et encore, d'après le projet suisse, sous déduction de la région d'Annemasse¹. Ici encore, les Observations françaises exagèrent fortement lorsqu'elles font prévoir « une situation inextricable » si le droit de la Suisse aux zones franches est respecté. En tous cas, il ne saurait être admis que le Gouvernement français tire argument, à l'encontre du droit de la Suisse au maintien des zones, d'inconvénients auxquels pourraient donner lieu, dans un domaine technique, les méthodes d'une administration des douanes dont les Observations françaises montrent elles-mêmes qu'elle ne recourt pas toujours aux procédés les plus simples².

* * *

Section III.

LA PERMÉABILITÉ DES CORDONS DOUANIERS.

Les Observations françaises entreprennent ici d'expliquer comment, dans le système envisagé par elles, il y aurait lieu de rendre les cordons douaniers perméables afin de tenir compte de « l'existence des marchés accessoires plus importants que sur d'autres frontières, d'habitudes traditionnelles et d'une situation géographique particulière³ ». Observations
françaises,
pp. 654-669. Examinant le

¹ C'est ce que confirme nettement un article publié le 18 septembre 1930 dans le *Petit Gessien* par M. Henry Trémaud, avocat à la Cour d'appel de Paris — et dont les conclusions sur ce point sont d'autant moins suspectes que cet article et ceux du même auteur qui le suivent sont, en réalité, un réquisitoire contre l'institution même des zones franches.

Sans émettre d'avis sur la convenance de telles polémiques de presse au moment où le litige est pendant devant la Cour, on se borne à relever que, parlant du projet de loi déposé le 29 mars 1914 par M. Raoul Péret sur le bureau de la Chambre des Députés, ledit article de M. Trémaud déclare :

« Devant l'urgence d'une solution qui fût en harmonie avec le progrès, des esprits clairvoyants comprirent, 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 adresser au projet déposé le 29 mars 1914 par M. Raoul 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....* »

² Observations françaises, pp. 646-651.

³ *Ibidem*, pp. 651-655.

problème ainsi posé comme s'il n'y avait ni compromis, ni droits de la Suisse aux zones franches, ni ordonnance de la Cour interprétant l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, les Observations françaises font table rase du passé et se demandent (p. 655, al. 2) « comment et dans quelle mesure il y a lieu de rendre perméables » le cordon douanier suisse et le cordon douanier français qui — par hypothèse — resterait installé à la frontière politique.

Le Gouvernement suisse rejette *en bloc* le projet français qui repose sur de telles prémisses. Au surplus, sans vouloir procéder à un examen détaillé des dispositions du projet français dont il ne saurait accepter la base même, il soumet à la Cour les remarques ci-après sur l'exposé que les Observations françaises présentent dans les pages 655 et suivantes.

* * *

I. — *Le mode de perméabilité.*

A. — *Système des « zones » frontalières pour les produits des exploitations agricoles ou forestières.*

Observations
françaises,
pp. 655-657.

Les produits des exploitations agricoles et forestières du canton de Genève n'entrent dans les régions françaises voisines que pour une quantité minime. La franchise que le projet français accorderait à ces produits serait donc, en fait, à peu près illusoire.

D'autre part, le projet français omet de relever ici *un fait nouveau et très important*, à savoir que, selon les dispositions qu'il propose, la Suisse serait *obligée* de recevoir en franchise, *sans aucune limitation de quantités*, la totalité de la production zonienne. Cette obligation, la Suisse est prête à l'assumer (jusqu'à concurrence des quantités autres que celles qui sont consommées sur place ou exportées ailleurs qu'en Suisse), mais seulement *dans le cadre de son projet, qui repose sur le maintien des zones franches*¹. On a déjà relevé plus haut ce qu'il y aurait de profondément injuste à imposer à la Suisse la suppression des zones franches et, *en outre*, à lui faire assumer la charge décrite ci-dessus².

* * *

Observations
françaises,
pp. 657-662.

B. — *Système des contingents pour les produits des établissements industriels et commerciaux.*

a) *Achats de gros.*

Observations
françaises,
pp. 658-659.

La France offre ici un système qui ne s'inspire même plus des besoins réciproques de Genève et de la zone; ne se préoccuper « ni de l'origine ni de la destination » des marchan-

¹ Observations suisses, p. 1214.

² *Supra* p. 1864.

dises¹, c'est évidemment s'écarter de la notion du « régime frontalier plus perfectionné » que les Observations françaises (p. 644, al 2) ont plus haut déclaré nécessaire pour régler les relations économiques entre Genève et les zones. Le Gouvernement français paraît s'en rendre compte puisqu'il dit : « Dans ce système, la notion de zone bénéficiaire ou destinataire disparaît de cette façon les contingents pourront être utilisés soit dans les anciennes zones, soit ailleurs. »

De toute façon, le projet français substitue ici à la *liberté complète* que le régime zonien assure aux exportations suisses en zone un système qui, basé sur un contingentement, est, par définition, une limitation de cette liberté. On verra plus loin quels sont les inconvénients de cette limitation.

* * *

b) *Achats au détail.*

Le Gouvernement français propose l'institution d'un « carnet d'achat familial » ; il reprend ainsi l'un des articles les plus combattus de la Convention de 1921. Le commerce genevois est *unanime* à penser que la « facilité » ainsi prévue serait illusoire dans une large mesure. Il n'est pas téméraire d'affirmer que le campagnard qui vient vendre ses produits à la ville n'achètera pour ainsi dire rien, s'il doit 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, la condition de la plupart des achats au détail faits par les zoniens à Genève est que l'acquéreur puisse rentrer chez lui sans formalité d'aucune sorte.*

Observations
françaises.
p. 659.

Le système du carnet d'achat a, d'ailleurs, d'autres inconvénients pratiques dont voici quelques-uns.

Tout d'abord, il *limite* la capacité d'achat des zoniens ; ceux-ci ne pourraient plus, comme par le passé, introduire en franchise et *sans limitation de quantité* les marchandises achetées à Genève, pour eux-mêmes ou *pour autrui*.

Quel que soit le montant admis sur production du carnet, il tombe sous le sens que le montant total des achats au détail *ne se répartit pas au prorata exact du nombre des habitants de la zone* ; il se fait au contraire une répartition impossible à connaître *a priori*. Ainsi, certains acheteurs épuiseront rapidement leur crédit, alors que d'autres « bénéficieraient » de crédits restés inemployés.

Le système du carnet d'achat ne tient aucun compte du fait notoire que beaucoup de zoniens venant régulièrement à Genève pour les besoins de leur profession (coquetiers,

¹ Observations françaises, p. 659.

messagers, etc.) avaient l'habitude de faire des achats pour le compte de parents, de voisins, etc.

Le carnet d'achat, d'après le projet français¹, n'accordera au bénéficiaire que la franchise en matière de *droits de douane*; toutes les autres taxes à l'importation, par exemple celle sur le chiffre d'affaires, resteraient exigibles. Or, c'est là un point extrêmement important et qui préoccupe au plus haut degré le commerce de détail genevois. Le Gouvernement fédéral se réfère à ce sujet à l'article 3, alinéa *b*, de son projet, ainsi qu'aux considérations présentées plus loin au sujet du « cordon de surveillance »².

Dans le système du projet français, d'ailleurs, que se passera-t-il, à la douane française, lorsqu'un zonien aura acheté à Genève un objet dont la valeur est supérieure à 315 fr. fr., par exemple 500 fr.? Comment la douane, qui taxe la marchandise *au poids*, fera-t-elle pour faire le départ entre les 315/500^{mes} de la valeur qui peuvent entrer en franchise et les 185/500^{mes} de la valeur qui doivent payer le droit de douane au poids?

Ce qui précède suffit à établir que ce système est absolument inacceptable, parce qu'impropre à donner satisfaction aux besoins en présence desquels on se trouve. On touche ici du doigt l'un des avantages économiques du régime des zones franches et l'impossibilité de trouver une solution réellement bonne, si on y renonce.

* * *

c) *Système mixte pour les approvisionnements de marché ou de clientèle.*

Observations
françaises,
pp. 659 *in*
fine à 662.

Le projet suisse tient largement compte des desiderata que le Gouvernement français exprime sous ce titre. Mais encore une fois, les *franchises* qu'il prévoit ne peuvent être envisagées par le Gouvernement suisse que dans le cadre d'un règlement comportant le maintien des zones franches.

* * *

II. — *Le degré de perméabilité.*

Observations
françaises,
pp. 662-669.

Le Gouvernement fédéral rejetant en bloc le projet français, il ne croit pas utile de discuter en détail les chiffres ici arti-

¹ Voir Observations françaises, page 665, où il est dit: « mais il est bien évident qu'il [le carnet d'achat] ne saurait conférer qu'une exonération *douanière* et non l'exonération d'autres taxes intérieures qui frappent les marchandises étrangères comme les marchandises nationales (l'impôt sur l'alcool par exemple), ni dispenser des formalités prescrites par la législation française à un autre titre qu'en matière douanière (poinçonnage des métaux précieux, contrôle sanitaire, etc.) ».

² Voir *infra* pp. 1911 et suiv.

culés par le Gouvernement français. Il se borne à faire toutes réserves concernant les bases des évaluations françaises et la méthode selon laquelle elles ont été faites, puis à soumettre à la Cour les quelques remarques ci-après.

* * *

A. — *Produits des exploitations agricoles ou forestières, y compris les approvisionnements de marché ou de clientèle.*

Le Gouvernement fédéral a déjà relevé le fait que le régime proposé par la France serait pratiquement au seul avantage de cette dernière; il rappelle que, s'il est prêt à admettre en franchise la production zonienne non consommée sur place ou exportée ailleurs qu'en Suisse, c'est seulement dans le cadre du projet suisse, c'est-à-dire sur la base du maintien des zones franches.

Observations
françaises,
p. 662.

L'article 3 du projet français stipule que la franchise qu'il prévoit serait acquise sans aucune limitation de quantité, sous réserve seulement de déclarations à produire à l'autorité douanière « compétente ». Ces dispositions pourraient donner lieu à de graves abus. Le projet suisse, au contraire, permet de satisfaire largement aux besoins de l'agriculture zonienne, tout en offrant les garanties d'application nécessaires et équitables.

* * *

B. — *Produits des établissements industriels et commerciaux.*

a) FRANCHISES A ACCORDER A GENÈVE.

1° *Ventes en gros.*

Ainsi qu'il a été dit plus haut¹, le chiffre des ventes en gros faites de Genève dans les petites zones, en 1913, peut être évalué à fr. s. 3.750.000.—. Pour cette raison déjà, les calculs sur lesquels repose ici le projet français sont erronés.

Observations
françaises,
pp. 664-665.

Quel que soit, d'ailleurs, le montant de l'exonération proposée, le Gouvernement fédéral tient à relever toute la *précarité* d'un tel système. En cas de nouvelle dépréciation du franc français, la valeur de l'exonération douanière accordée à la Suisse diminuerait dans la mesure de cette baisse. Elle diminuerait également dans le cas où la France procéderait à un *relèvement du tarif douanier*.

En règle générale, c'est plutôt la fixation de contingents *en quantités* qui est le système d'exonération offrant le plus de garanties. Mais ce système lui-même ne donnerait nullement à

¹ Voir *supra* p. 1880.

la Suisse l'équivalent de ce que lui assureraient les zones franches, c'est-à-dire la *liberté d'importation* dans les zones. Ce système réserve en effet l'exonération non seulement à des *quantités limitées, mais aussi à des espèces déterminées*; ici encore éclate la supériorité du régime des zones franches, qui assure vraiment et toujours la liberté d'exportation.

Il y a lieu de relever enfin que l'exonération, telle qu'elle est proposée par le Gouvernement français, ne comporte qu'une exonération *douanière*, à l'exclusion de toute autre taxe. On montrera plus loin que le régime des zones franches, tel que l'ont voulu les traités de 1815 et de 1816, comporte plus que cela¹.

* * *

2° *Ventes en détail.*

Observations
françaises,
p. 665.

Le Gouvernement fédéral croit inutile de revenir ici sur les arguments par lesquels il croit avoir démontré que tout système basé sur un « carnet d'achat » serait d'une valeur plus que problématique pour le commerce de détail genevois.

* * *

Les dispositions du projet français concernant la « franchise à accorder à Genève » sont donc inacceptables pour le Gouvernement suisse: elles supposent la suppression des zones auxquelles la Suisse a droit, un droit territorial et permanent. Et en elles-mêmes, elles seraient très loin d'assurer à la Suisse des avantages économiques correspondant à ceux que lui procure le régime des zones franches; cela apparaît d'autant plus clairement que, dans le système envisagé par le Gouvernement français, les marchandises qui seraient introduites de Suisse dans les régions françaises dont il s'agit auraient à acquitter *toutes les taxes françaises* (taxe sur le chiffre d'affaires, taxe de luxe, taxes intérieures de fabrication, de circulation, de consommation, etc.) *autres que les droits de douane proprement dits*. Enfin et par surcroît, ce régime que les Observations françaises croient pouvoir appeler des « propositions libérales » (p. 719) aurait une durée limitée à *quinze ans*. A ce point, on reviendra d'ailleurs plus loin. Mais une constatation s'impose dès maintenant. Le projet français prouve à l'évidence que le Gouvernement français se place sur un mauvais terrain en soutenant qu'il est possible, en fait, de substituer *sans inconvénient*, au régime des zones franches, un « nouveau régime » comportant l'installation du cordon douanier français à la frontière politique.

¹ Voir *infra* pp. 1911 et suiv.

* * *

b) FRANCHISES A ACCORDER AUX ZONES.

Le Gouvernement suisse conteste absolument le bien-fondé de l'affirmation qui ouvre cette partie de l'exposé des Observations françaises (pp. 665 *in fine* et 666) et d'après laquelle « le Gouvernement français serait pleinement fondé à réclamer, lui aussi, les franchises dont les zones auraient joui, en 1913, si le cordon douanier suisse n'avait pas existé ou s'il avait été complètement perméable à leurs produits ». Il a, en effet, déjà été établi que, ni pour les zones de 1815-1816, ni surtout pour la grande zone de 1860 — qui existait encore en 1913 —, le Gouvernement suisse n'avait l'obligation d'ouvrir son cordon douanier à l'importation en franchise des produits zoniers.

Observations
françaises,
pp. 665-669.

D'autre part, ce n'est pas de la « situation antérieure » (Observations françaises, p. 666, al. 2) que la Cour doit tenir compte en vertu de l'article 2 du compromis, mais des « circonstances actuelles » (1919).

Le Gouvernement français, pour sa part, propose que « les facilités suivantes soient assurées par la douane suisse aux opérations effectuées du côté français à la limite des territoires considérés.... ».

1° *Ventes en gros.*

Les zones étant supprimées par hypothèse, la Suisse devrait encore, d'après le projet français, accorder à la France, pour les produits autres que ceux des exploitations agricoles et forestières, des exonérations douanières s'élevant à 354.273 francs suisses¹. Ainsi, non seulement la Suisse serait privée d'un droit — et d'un droit permanent dont la valeur est très grande — mais elle aurait encore à accorder des avantages à la France. Il est manifeste qu'une telle solution serait hautement inéquitable.

Observations
françaises,
p. 667.

Le Gouvernement fédéral ne croit pas utile de discuter les calculs sur lesquels le Gouvernement français se fonde ici².

¹ Il faut ajouter que, contrairement à l'assertion émise à la page 668 des Observations françaises, il n'existe plus en Suisse de droit de sortie sur les *peaux brutes*. En exécution des arrangements internationaux relatifs à l'exportation des os et des peaux, le Gouvernement suisse a aboli, par arrêté du 20 septembre 1929 (*Recueil officiel des lois de la Confédération suisse*, vol. 45, p. 494), entré en vigueur le 1^{er} octobre de la même année, le droit de sortie de 4 francs par 100 kg. sur les cuirs et peaux bruts. L'article 8 du projet français est donc sans objet.

² Il faut cependant relever que les calculs faisant l'objet du document français n° 193 partent de prémisses erronées et conduisent dès lors à un résultat faux. Ce document indique la valeur en 1913 de diverses marchandises (autres que les produits des exploitations agricoles et forestières) importées des zones en Suisse. C'est en se fondant sur cette valeur en 1913 que le

Il lui suffit de rappeler que le projet suisse, infiniment plus simple et plus équitable que le projet français, tient largement compte des besoins actuels et futurs dont parlent ici les Observations françaises.

* * *

2° *Ventes en détail.*

Observations
françaises,
pp. 667-669.

Le montant des achats au détail qui peuvent être faits en zone par les habitants de Genève ne saurait être considéré comme important, d'autant plus que le projet suisse exclut Annemasse de la zone sarde. Cela est donc un point de nature accessoire. La disposition actuelle du tarif suisse qui exonère les marchandises passibles d'un droit inférieur à 20 centimes paraît suffisante pour les besoins de ce trafic. Au surplus, une solution de cette question pourrait être éventuellement recherchée dans le cadre du projet suisse.

* * *

AUTRES OBSERVATIONS CONCERNANT LE RÉGIME
PROPOSÉ PAR LA FRANCE

Prohibitions d'importation et d'exportation.

Observations
françaises,
p. 676.

Les Observations françaises déclarent que, dans le système envisagé par elles, « grâce à la perméabilité du cordon douanier suisse et à l'interdiction pour la douane française d'appliquer des droits de sortie, le ravitaillement de Genève se trouve assuré dans toute la mesure où la question est du ressort des douanes ». Les Observations françaises ajoutent que « le rétablissement des zones ne pourrait faire mieux : il ne confère-

Gouvernement français croit pouvoir déterminer l'incidence des droits de douane suisses *actuels*. D'une façon générale, c'est par rapport à la valeur *actuelle* de la marchandise que doit être déterminée l'incidence *actuelle*. Si l'on table sur la valeur des importations effectuées en 1913, c'est l'incidence des droits appliqués en 1913 qui doit être recherchée. Par conséquent, tout le calcul opéré dans le document n° 193 est faux.

Du reste, le niveau moyen du tarif douanier suisse est inférieur à celui du tarif français. D'un tableau comparatif établi en 1927, en vue de la Conférence économique internationale, il ressort que l'incidence du tarif français était alors de 24,7 et celle du tarif suisse de 17,5. Depuis lors, la France a encore augmenté ses droits d'entrée dans de fortes proportions, tandis que les droits suisses sont restés, dans l'ensemble, à peu près au même niveau qu'en 1927. Par conséquent, l'incidence du tarif français dépasse actuellement le chiffre de 24,7. Cela est d'autant plus certain que, dans la détermination de ce chiffre, il n'a pas été tenu compte des impôts (impôt sur le chiffre d'affaires, taxe de luxe, etc.) que la France perçoit sur les marchandises importées, outre les droits de douane proprement dits.

rait aucune garantie en matière de prohibitions de sortie et n'ouvrirait pas nécessairement la barrière suisse ».

Prétendre que « le rétablissement des zones ne conférerait aucune garantie en matière de prohibitions de sortie » est une affirmation non fondée. On l'établira une fois de plus dans la partie de cette Réponse qui, plus loin, étudie la question du « cordon de surveillance ».

Pourquoi, d'ailleurs, la Suisse devrait-elle accorder de larges débouchés aux produits zoniens si ces débouchés peuvent être fermés par des prohibitions de sortie au gré des désirs du Gouvernement français? Il est, au contraire, évident que, pour que les intérêts des populations en cause soient réellement sauvegardés, il faut que le recul du cordon douanier entraîne l'impossibilité, *pour chacune des Parties*, d'édicter des mesures susceptibles de fausser la base même du régime institué. Et ce but est atteint par le projet suisse, non par le projet français.

* * *

Durée du règlement proposé par la France.

Le Gouvernement français propose un règlement valable pour quinze ans. Cette disposition est une de celles qui font le mieux ressortir *l'impossibilité de trouver une solution vraiment satisfaisante selon le système français*. 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 est un régime territorial et permanent. On en arrive ainsi à méconnaître un des besoins les plus importants auxquels doit donner satisfaction le régime à instituer: *le besoin de stabilité*.

Observations
françaises,
p. 717.

Le Gouvernement français lui-même a signalé à plusieurs reprises¹ l'instabilité du régime actuel en ce qui concerne les zoniens et les plaintes de ces derniers à cet égard. Le règlement pour quinze ans, en tout et pour tout, que propose aujourd'hui le Gouvernement français *aggrave cette situation au lieu d'y remédier*: le Gouvernement français propose un régime *instable non plus seulement pour les zoniens, mais aussi pour Genève*. Le projet suisse, au contraire, assure aux zoniens comme à Genève un régime stable. Il répond par là aux vœux et aux besoins incontestables des populations françaises intéressées, c'est-à-dire aux « circonstances actuelles ».

Le Gouvernement français paraît ignorer, d'autre part, qu'un des articles les plus combattus, en Suisse, de la Conven-

¹ Voir procès-verbaux des négociations, pp. 825 et 828 des Documents français, ainsi que les documents français nos 156, 186, etc.

tion de 1921, fut précisément celui qui limitait à dix ans les effets des principales dispositions de la Convention¹.

La Cour elle-même déduira les conséquences de la présence dans le projet français d'une disposition aussi contraire que celle dont il est ici question à l'esprit d'un régime dont la *pérennité* est un des éléments essentiels en vertu des traités qui l'ont institué.

* * *

Section IV.

L'INTÉRÊT DES POPULATIONS.

I. — *Prosperité actuelle des petites zones.*

Observations
françaises,
pp. 669-675.

Le Gouvernement français croit pouvoir affirmer que seul son projet permettrait de « conserver aux zones » et même « à Genève » « la prospérité dont elles jouissent à l'heure actuelle »².

On a déjà montré l'exagération ou, mieux, l'inexactitude d'un tel jugement, qui, d'ailleurs, ne cadre guère avec l'attachement au régime des zones que la grande majorité des populations intéressées ont affirmé avant et après la guerre. Il ne faut, tout d'abord, pas oublier que les zones étaient déjà prospères avant que la France 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. 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 portent les légumes, les fruits, la volaille, le vin, la viande de boucherie, le laitage, tous les produits de leurs terres. Ils jouissent 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 10.000 hectolitres de vin³. 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

¹ Voir les *Publications des Comités suisses pour le maintien des zones franches de 1815 et 1816*.

² Observations françaises, p. 669.

³ Depuis 1908, ce contingent a été porté à 15.000 hl.

de transport. En rentrant chez lui, il rapporte intacte la valeur des denrées qu'il a vendues.

« 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.... »

En réalité, le régime des zones franches, loin d'entraver la prospérité des régions intéressées, l'a, au contraire, favorisée. Essentiellement agricoles, ces régions bénéficiaient et bénéficient encore, pour leurs exportations en Suisse, d'exonérations et réductions douanières que la Suisse a accordées volontairement, sans que les traités de 1815 et de 1816 lui en eussent imposé l'obligation. Ces avantages, la Suisse les avait même étendus à la grande zone ; la production de la Haute-Savoie et du Pays de Gex a continué d'en profiter jusqu'ici, grâce au bon vouloir de la Suisse.

La suppression du régime des zones franches aurait au contraire pour conséquence l'application, dans une beaucoup plus large mesure, du tarif d'usage suisse aux marchandises importées de ces régions à Genève. Tandis que le projet suisse, qui repose sur le maintien des zones conformément au droit reconnu à la Suisse, offre à titre stable la franchise douanière à tous les produits zoniens qui ne seraient pas consommés sur place ou exportés ailleurs qu'en Suisse. Dès lors, on ne voit pas pourquoi le maintien des zones franches nuirait à la prospérité de ces régions. C'est le contraire qui est exact.

Il est vrai qu'ici, les Observations françaises prétendent ouvertement tirer argument de l'acte accompli sans droit par la France le 10 novembre 1923 ; elles disent : « Depuis le transfert du cordon douanier français à la frontière, les zones sont entrées dans une ère de prospérité, qui contraste avec la situation antérieure et qui est la meilleure démonstration des inconvénients que comporterait le rétablissement du régime ancien. »

Encore une fois, la Cour appréciera cette attitude.

Le Gouvernement suisse, pour sa part, ne peut que répéter que la France dispose d'un moyen de tenir compte, si elle le veut, de certaines conséquences économiques qui ont été produites par la disparition du cordon douanier français intérieur en 1923 : il ne dépend que d'elle de rendre perméable en une certaine mesure le cordon douanier intérieur que comportera le retour au droit¹.

¹ Les Observations françaises déclarent à la page 651, cinquième alinéa, que « rétablir le régime des zones serait faire réapparaître pour les populations en cause tout un cortège de déclarations ; ce serait les soumettre de nouveau au contrôle des agents de la douane, lesquels devraient être d'autant plus stricts

Le refus de la France de faire à cet égard le nécessaire pour tenir compte de besoins qui seraient reconnus légitimes, voilà ce qui pourrait avoir certains inconvénients lorsque les zones seront rétablies. Mais de cela, la France ne peut évidemment pas faire état pour obtenir la suppression des zones franches auxquelles la Suisse a droit.

* * *

Tel est le point de vue auquel on doit se placer pour apprécier les arguments que les Observations françaises prétendent tirer (pp. 669 et suiv.) de l'essor qu'auraient pris, *après l'installation du cordon douanier français à la frontière politique — post hoc et propter hoc* — certaines industries, certaines affaires commerciales, ou encore le tourisme¹, dans les territoires visés par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

Le Conseil fédéral fait d'ailleurs toutes réserves quant aux chiffres énoncés à ce sujet dans les Observations françaises, chiffres qu'il n'est pas en mesure de vérifier et qui, d'ailleurs, n'ont rien de commun avec les « circonstances actuelles » existant en 1919².

De même, toutes les considérations sur le développement de l'agglomération d'Annemasse, qui prennent une large place dans

dans l'exécution de leurs consignes que les rapports d'échanges avec l'intérieur seraient beaucoup plus importants que jadis ».

Il est permis, tout d'abord, de mettre fortement en doute le bien-fondé de l'affirmation que, les petites zones franches étant maintenues, « les rapports d'échanges avec l'intérieur seraient beaucoup plus importants que jadis ». Jadis, il s'agissait d'un territoire étendu, comprenant la *grande zone* relativement industrialisée et ayant plus de 200.000 habitants; à l'avenir, il s'agira seulement des *petites zones* de 1815-1816, essentiellement agricoles, qui n'ont guère plus de 30.000 habitants.

Au surplus, il est évident que la France ne saurait se prévaloir vis-à-vis de la Suisse du fait qu'elle jugerait bon de « faire réapparaître pour les populations en cause tout un cortège de déclarations » et qu'en outre, l'ordre serait donné aux agents du cordon douanier français intérieur d'être particulièrement « stricts dans l'exécution de leurs consignes », alors surtout qu'il s'agit pour la France de tenir compte de besoins créés notamment par l'acte qu'elle a accompli le 10 novembre 1923.

¹ Au sujet du tourisme, les Observations françaises affirment (p. 671, al. 4) qu'« un coup fatal serait porté à l'industrie hôtelière » des zones par un cordon douanier français intérieur, parce que « celle-ci s'approvisionne presque exclusivement en France » et que « la plupart des touristes viennent de France ». A cela, il convient de répondre que 1° rien dans le projet suisse n'empêchera l'industrie hôtelière des zones de s'approvisionner en Suisse; 2° le régime prévu par le projet suisse assurera la participation de l'industrie hôtelière zonienne au mouvement touristique suisse et genevois; 3° rien dans le projet suisse n'empêchera les touristes venant de France de continuer à se rendre dans le Pays de Gex; 4° la zone sarde semble être ici laissée hors de cause par les Observations françaises.

² Le document français n° 185, par exemple, n'indique que des *dépenses résultant directement de la suppression des zones franches*, en 1923, par le Gouvernement français.

cette partie des Observations françaises (pp. 673 et 674) deviennent sans objet puisque, d'après le projet suisse de règlement, *cette agglomération restera en dehors de la petite zone sarde.*

D'autre part, contrairement à ce qu'affirment les Observations françaises, il est loin d'être établi que « les populations zoniennes réclament le maintien du cordon douanier français à la frontière ¹ ». Il est à remarquer au contraire, à ce sujet, que les documents joints aux Observations françaises ne contiennent qu'un assez petit nombre de déclarations en faveur de cette suppression et que, de ces quelques déclarations, il n'y en a pour ainsi dire aucune qui émane de ceux qui forment la très grande majorité de la population des zones franches, c'est-à-dire *d'agriculteurs*. Il faut pourtant admettre que le Gouvernement français a produit tout ce qu'il a pu recueillir dans ce sens.

Par ailleurs, en déclarant que, pour les zones, « la conservation du marché genevois *peut* et *doit* être assurée par la perméabilité du cordon suisse ¹ », le Gouvernement français reconnaît du même coup que le marché intérieur français *peut* et *doit* être assuré à la production zonienne, dans la mesure où cela répondrait à ses besoins légitimes, par la perméabilité du cordon douanier intérieur. Contrairement à ce qu'affirment les Observations françaises, la douane suisse, une fois les zones rétablies en fait, n'entravera du reste pas les exportations zoniennes à Genève, puisqu'elle admettra en franchise de droits d'entrée *tous les produits zoniens qui n'auront pas été consommés sur place ou exportés ailleurs qu'en Suisse*. Ainsi, si la France le veut bien, les agriculteurs, les commerçants et les industriels des zones ne seront coupés ni du marché suisse ni du marché intérieur français.

Le Gouvernement français soutient que « l'incertitude qui existe actuellement au sujet du régime économique futur des zones entrave ² » le développement industriel de ces régions. C'est ainsi qu'à son dire, nombre d'industriels auraient envisagé de s'établir dans cette région, mais y auraient renoncé en prévision du rétablissement des zones ². Cela ne prouve nullement que les projets ainsi formés ne pourront pas se réaliser sous le régime prévu par le projet suisse, surtout si la France veut bien, de son côté, ouvrir son cordon douanier à une partie de la production des zones ainsi qu'il a été dit plus haut.

Au surplus, les indications fournies à ce sujet par le Gouvernement français et que le Gouvernement suisse a pu vérifier sont d'une exactitude très relative. La fabrique suisse de crayons Caran d'Ache ³, interrogée là-dessus, a répondu :

¹ Observations françaises, p. 675.

² Observations françaises, p. 670.

³ Document français n° 175.

« Nous avons l'honneur de vous accuser réception de votre honorée du 8 courant, nous demandant de vous faire connaître s'il est bien exact que nous ayons renoncé à construire une usine de crayons sur territoire de *la zone* uniquement en raison de l'éventualité du rétablissement de celle-ci.

« Présentée ainsi, la chose n'est pas exacte. »

De même, les Tréfileries réunies de Bienne¹ ont déclaré :

« Répondant à votre lettre du 8 courant, nous avons l'avantage de vous dire que, non seulement nous n'avons jamais renoncé à l'acquisition de terrains situés sur le territoire des *zones* litigieuses, mais aussi que nous n'avons jamais eu l'intention d'acquérir des terrains ou des immeubles dans la Haute-Savoie. Si un bruit contraire à cette constatation a pu naître, son origine doit probablement être attribuée au fait que nous avons reçu quelquefois des offres de vente de propriétaires fonciers de Haute-Savoie désireux de se défaire de terrains ou de fabriques. »

Il paraît superflu d'insister davantage pour établir la fragilité — pour ne pas dire plus — de l'argumentation par laquelle les Observations françaises, pages 670 à 675, tentent d'établir que le régime proposé par le Gouvernement français « permet seul de conserver aux zones la prospérité dont elles jouissent à l'heure actuelle ».

Plus contestables encore, si possible, sont l'exposé que les Observations françaises consacrent ensuite à la « prospérité actuelle de Genève » et les conclusions que ces Observations prétendent en tirer.

* * *

II. — *Prospérité actuelle de Genève.*

Observations
françaises,
pp. 675-688.

Le Gouvernement français s'attache à démontrer ici que Genève a retrouvé une ère de prospérité ; que cette situation a été acquise malgré la suppression des zones — et que, par conséquent, Genève n'a aucun intérêt au rétablissement de fait du régime zonien. Une fois de plus, on retrouve donc ici la prétention du Gouvernement français de tirer argument de l'état de fait créé en 1923 par l'installation contraire au droit du cordon douanier français à la frontière politique.

A ce titre déjà, l'argumentation française est inadmissible.

Au surplus, on va établir qu'en fait, les affirmations des Observations françaises au sujet de la « prospérité actuelle » de Genève comportent une sérieuse mise au point.

¹ Document français n° 175.

* * *

Il est vrai que Genève, après une période de marasme économique intense (1921 à 1924), a réussi à opérer un certain redressement qui, d'ailleurs, aurait été plus rapide et beaucoup plus complet sans la suppression des zones.

Mais il est à remarquer que l'amélioration de la situation économique, dont les Observations françaises prétendent faire ici état, n'est nullement particulière à Genève; l'Europe entière, et la Suisse entière en particulier, ont passé, avec le déséquilibre des changes d'après-guerre, par une crise grave dont les effets se sont atténués au fur et à mesure que les conditions tendaient à redevenir normales et que les changes se stabilisaient¹.

On ne conteste pas non plus que l'installation, sur son territoire, des services permanents de la Société des Nations² ait donné à Genève un certain essor et ait ainsi contribué en quelque mesure au développement économique de la ville.

Il n'en reste pas moins vrai que, contrairement à ce que prétendent les Observations françaises, il serait très exagéré de qualifier de « prospère » la situation actuelle de Genève.

Le Gouvernement français cite, à l'appui de ses dires, divers passages du rapport annuel de la Chambre de commerce de Genève pour l'année 1928. Mais si l'on se reporte à ce rapport, comme d'ailleurs aux rapports précédents de la Chambre de commerce, on verra que, tout en enregistrant les indices d'un relèvement progressif et qui, encore une fois, aurait été certainement plus aisé et plus complet si le Gouvernement français n'avait pas unilatéralement supprimé les zones franches en 1923, les rapporteurs avaient toujours présentes à l'esprit les années difficiles que Genève avait traversées par suite de la situation générale d'après-guerre et jusqu'à la fin de 1923, à une époque où les zones franches — grande zone de 1860 et petites zones de 1815-1816 — existaient encore en fait. La situation leur paraissait devenir relativement plus favorable, parce que progressivement meilleure que celle, très sérieuse, qu'ils avaient eu à commenter lors de la grave crise de 1921 à 1924.

De plus, si l'on consulte le dernier rapport annuel de la Chambre de commerce, celui qui concerne l'exercice 1929, on lit ce qui suit:

¹ L'examen des conditions économiques générales révèle d'ailleurs actuellement de nombreux signes précurseurs de nouvelles difficultés économiques auxquelles Genève, pas plus que l'Europe, ne saurait se soustraire, si elles se produisent.

² Sous réserve d'une décision contraire du Conseil (Pacte de la Société des Nations, article VII).

« Au point de vue industriel et commercial, on peut dire que la situation, sans être mauvaise, n'a cependant pas réalisé les promesses de 1928. Si l'industrie a travaillé, dans des conditions d'ailleurs souvent difficiles, le commerce, tant en ce qui concerne le gros que le détail, *n'accuse pas des résultats très satisfaisants....* »

Le Gouvernement français produit, dans ses Documents, une série de tableaux dont il tire néanmoins la conclusion que Genève traverse une ère de prospérité.

La Cour trouvera en annexe des tableaux, complétés et rectifiés là où il y a lieu, qui portent sur les mêmes points, ainsi que diverses autres statistiques permettant d'apprécier d'une manière plus exacte la situation économique actuelle de Genève.

Il n'est pas inutile de commenter brièvement ces statistiques.

* * *

Population du canton de Genève (document français n° 131; annexes suisses 6, 7 et 8).

Le document français n° 131 omet d'indiquer la population du canton en 1913. Elle était de 170.702 habitants. Par conséquent, la population du canton de Genève est actuellement encore *inférieure à celle de 1913*. Il résulte également des annexes¹ que la population de Genève augmente beaucoup moins rapidement que celle des autres grandes villes suisses.

* * *

Constructions nouvelles (document français n° 133; annexes suisses 9, 10, 11, 12).

Le document français n° 133 concerne les autorisations de construire et non les constructions effectives. Il est certain, comme il a été dit plus haut, que l'installation à Genève de la Société des Nations a fini par provoquer un certain développement de la ville, ce qui explique les chiffres élevés de 1927 et 1928. Le chiffre de 1929 est d'ailleurs en forte régression.

Mais si l'on prend les *constructions effectives*, comparées à celles des autres grandes villes suisses, on pourra constater que le nombre d'immeubles construits à Genève est *inférieur à celui des autres grands centres urbains de Suisse*.

¹ Annexes 6, 7 et 8, pp. 1975 et 1976.

* * *

Nombre des fabriques du canton de Genève (document français n° 132 ; annexe suisse 13).

Il y a lieu de remarquer que ces documents ne comprennent que les établissements soumis à la loi fédérale du 18 juin 1914 sur le travail dans les fabriques (à l'exclusion, par conséquent, de l'artisanat).

Ils montrent néanmoins que le nombre des fabriques est actuellement *très inférieur à celui de 1913*, quoique la nouvelle loi sur les fabriques ait considérablement élargi la notion légale de la fabrique¹.

* * *

Nombre d'ouvriers de fabrique occupés dans le canton de Genève (document français n° 136 ; annexe suisse 14).

Ici encore, les Observations françaises omettent d'indiquer qu'il s'agit uniquement des ouvriers des fabriques soumises à la loi fédérale mentionnée plus haut.

Quoi qu'il en soit, il ressort de l'annexe suisse 14 que le nombre des ouvriers s'accroît à Genève selon un rythme *inférieur à celui du reste de la Suisse*.

* * *

Imposition à Genève (document français n° 137 ; annexes suisses 15, 16, 17).

La plus-value de l'impôt s'explique, non pas par un sensible accroissement de la matière imposable, mais *par une forte augmentation de l'incidence d'imposition et une meilleure perception de l'impôt*².

¹ L'ancienne loi fédérale sur le travail dans les fabriques du 23 mars 1877 (*Recueil officiel des lois fédérales*, vol. 3, p. 224) disait à l'article premier :

« Tout établissement industriel où un nombre plus ou moins considérable d'ouvriers sont occupés simultanément ou régulièrement hors de leurs demeures *et dans un local fermé*, doit être considéré comme fabrique et être soumis aux prescriptions de la présente loi. »

La nouvelle loi du 18 juin 1914 (*Recueil officiel des lois fédérales*, vol. 30, p. 539) dit à l'article premier, alinéa 2 :

« Un établissement industriel peut être qualifié de fabrique s'il occupe plusieurs ouvriers hors de leurs logements, *soit dans les locaux de l'établissement ou sur les chantiers qui en dépendent, soit au dehors* à des travaux en corrélation avec l'exploitation industrielle. »

Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1920 (*Recueil officiel des lois fédérales*, vol. 35, p. 860).

² Voir également les annexes suisses 1 et 2, pp. 1960 et 1961.

* * *

Mouvement des voyageurs (annexe suisse 18).

Ce document établit que le nombre des voyageurs descendus en 1929 dans les hôtels de Genève *est inférieur à celui de 1913*

* * *

Trafic du port de Genève (annexe suisse 19).

Ce tableau montre que le nombre des touristes empruntant actuellement les bateaux de la Compagnie générale de Navigation (la seule qui entre en ligne de compte) est *loin d'atteindre celui de 1913*. Et pourtant, la Compagnie générale n'a pas ménagé ses efforts et les dépenses pour renouveler et améliorer sa flottille de bateaux-salons.

* * *

Contrôle fédéral des boîtes de montres (annexe suisse 20).

Il résulte de l'annexe 20 que le nombre des montres présentées au contrôle (obligatoire) du Bureau fédéral à Genève, en 1928, *est inférieur à celui de 1913*.

* * *

Trafic des Entrepôts (annexe suisse 21).

Ce document est très significatif; il illustre clairement la *régression* de l'importance du commerce de gros à Genève, pour lequel la perte du marché des zones a été un coup funeste.

* * *

Trafic de la gare P.-L.-M. des Vollandes (annexe suisse 22).

Ce tableau est également significatif. Il montre les effets désastreux qu'ont eus pour le commerce de gros à Genève le déséquilibre des changes, puis la disparition des zones avant la stabilisation du franc français.

* * *

Tramways (annexes suisses 23 et 24).

Ces tableaux montrent que les tramways transportent *moins de personnes qu'en 1913*.

* * *

De tout ce qui précède, il résulte, contrairement aux dires du Gouvernement français, que si la situation de Genève s'est améliorée depuis la crise grave de 1921 à 1924, elle ne saurait être qualifiée aujourd'hui de prospère. Il y a progrès par rapport aux années désastreuses de 1921-1924. Mais ce progrès, relatif et précaire, aurait certainement été plus marqué et serait plus sûr si les zones n'avaient pas été supprimées en 1923.

* * *

Le Gouvernement français prétend cependant que, le « redressement économique » de Genève s'étant fait malgré la suppression des zones, « Genève n'a aucun intérêt au rétablissement du régime zonien »¹.

La vérité est au contraire que, comme il vient d'être dit, la situation économique de Genève, quelle qu'elle soit à l'heure actuelle, *serait meilleure si le Gouvernement français n'avait pas cru devoir abroger unilatéralement le régime zonien*. Ce n'est pas démontrer que les zones sont « sans intérêt pour Genève » que de dire : « Genève s'est redressée malgré l'abolition des zones » — d'ailleurs seulement dans la mesure relative et partielle qu'on vient de voir —, donc elle n'a aucun intérêt au « maintien des zones ». En réalité et même si l'on fait abstraction de l'intérêt d'ordre non économique que Genève a au maintien des zones², les conclusions de la Chambre de commerce de Genève relatives à la *valeur économique des zones* reprennent ici leur valeur. Il suffit, par ailleurs, de parcourir les rapports annuels de ladite Chambre pour se convaincre de la perte que les commerçants genevois ont subie du fait de la disparition du marché des zones³.

Rapport annuel 1923, p. 15.

« C'est dans notre *isolement économique de plus en plus complet* que l'on s'accorde à voir la cause principale de la crise

¹ Observations françaises, p. 675.

² Voir *infra* le chapitre consacré à l'aspect *politique* de la question.

³ Certes, il ne faut pas oublier que la chute du change français a eu de graves répercussions alors, d'ailleurs, que les zones existaient encore et que, de toutes façons, il n'est pas question ici de la grande zone; mais, ainsi que le reconnaît le Gouvernement français (p. 684 *in fine*), *les exportations de Genève auraient repris après la stabilisation du franc si le régime zonien avait continué d'exister*. Les statistiques et commentaires des pages 677 à 682 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 à la suppression définitive des zones auxquelles la Suisse a droit, est donc une façon de raisonner pour le moins singulière.

spécialement intense que nous subissons à Genève. Cet isolement, il n'est peut-être pas inutile de le rappeler, résulte principalement des facteurs suivants : perte de notre situation, autrefois très favorable, au nœud de grandes voies de communication, position excentrique à l'extrême périphérie du pays, *manque total d'hinterland en Suisse, disparition, provisoire espérons-le, de nos facilités et de la liberté de commerce avec les zones.* »

Rapport annuel 1924, p. 7.

« La perte du débouché des zones continue naturellement à peser sur notre économie cantonale. »

Rapport annuel 1925, p. 5.

« Notre canton suit forcément, et dans une large mesure, les fluctuations du marché suisse. Cependant, certains facteurs déjà souvent signalés, tels que *notre isolement à l'extrémité du pays*, nos mauvaises relations ferroviaires, *le manque d'hinterland en Suisse, la perte du débouché des zones*, les contre-coups des baisses successives du change français, plus sensibles à Genève que partout ailleurs, continuent à handicaper fortement bien des branches de notre commerce et de notre industrie. »

* * *

Que la perte du marché zonien ait eu de graves répercussions à Genève, cela résulte d'autre part des événements qui, en 1924, ont amené le Conseil d'État de Genève à adresser au Conseil fédéral un « Cahier des Revendications genevoises ». Privée de son hinterland naturel — les zones —, Genève exposait à Berne sa situation spéciale et demandait, dans divers domaines, des facilités destinées à remédier aux graves inconvénients d'un *isolement* très particulier et extrêmement préjudiciable.

* * *

Ainsi et contrairement à ce que soutiennent les Observations françaises, *Genève, au cours de ses longs efforts pour rétablir une économie fortement compromise, a été privée d'une valeur économique dont le commerce, en particulier, a vivement ressenti la perte, c'est-à-dire le régime zonien.* Prétendre que Genève « n'a aucun intérêt au rétablissement des zones¹ » est donc — même si, avec le Gouvernement français, l'on se place à un point de vue exclusivement économique — avancer une affirmation tout à fait dépourvue de fondement.

¹ Observations françaises, p. 688.

De même, les indications qui ont été précédemment données infirment nettement ces autres affirmations des Observations françaises que les franchises offertes à Genève par le projet français « vont au delà de ce à quoi elle peut raisonnablement prétendre » et qu'« elles confèrent à son commerce des avantages supérieurs à ceux qu'il obtiendrait par le recul des douanes françaises » (Observations françaises, p. 688, deuxième aliéna). On a établi plus haut que cela est tout à fait inexact.

Quant au « bouleversement économique » et à la « ruine des zones » qui, au dire des Observations françaises (p. 688, al. 2) seraient la conséquence du retour au droit par le maintien des petites zones franches de 1815-1816, on a déjà montré que ce sont là des éventualités dont, en réalité, il ne saurait être sérieusement question. Le maintien des zones avec leur adaptation aux « circonstances actuelles » telle que la Suisse la propose, loin de « ruiner » les zones, pourra assurer la prospérité de ces régions, surtout si la France, de son côté, veut bien accepter elle-même, ainsi qu'il a déjà été dit, certaines conséquences de son acte contraire au droit de 1923, en ouvrant son cordon douanier intérieur à la production des petites zones dans la mesure où pourront l'exiger, notamment, certains intérêts économiques nés à la suite de la suppression unilatérale des zones par la France.

Le projet suisse de règlement, pour sa part, tient largement compte des besoins « actuels » et légitimes des zones, puisqu'il admet l'importation, en franchise de tous droits de douane et de toutes taxes suisses quelconques, de *tous les produits zoniens non consommés sur place et non exportés ailleurs qu'en Suisse*¹. Si les zones étaient supprimées, la Suisse ne pourrait jamais envisager — et l'on ne saurait, sans injustice grave, lui imposer — de tels avantages accordés aux produits de cette région.

Non seulement le projet suisse est conforme aux principes posés par l'ordonnance que la Cour a rendue en 1929, mais en outre, par son contenu² et par la stabilité du régime qu'il

¹ Le projet suisse est même très généreux en ce sens qu'il met au bénéfice de cette franchise *aussi les industries créées dans les zones de 1919 à aujourd'hui*.

² Le projet suisse accorde la *franchise complète* aux produits des zones, alors que le régime que la Suisse a, jusqu'à aujourd'hui, maintenu bénévolement en vigueur, comporte des franchises *et des réductions de droits* pour des catégories déterminées de marchandises — et encore dans la limite de contingents pour certaines d'entre elles.

Voir la Convention entre la Suisse et la France, relative au régime douanier entre le canton de Genève et la zone franche de la Haute-Savoie, du 14 juin 1881 ;

le règlement du Pays de Gex, du 20 octobre 1906 ;

l'arrêté du Conseil fédéral concernant les importations de la zone franche de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, du 23 février 1895 ;

l'arrêté fédéral concernant l'importation des zones franches de la Haute-Savoie et de Gex, du 19 juin 1908. (Annexes au Mémoire suisse, *Publications de la Cour*, pp. 958-961 et 976-982.)

prévoit, il répond incontestablement mieux que le projet français aux besoins légitimes des populations intéressées, notamment aux besoins des agriculteurs dont ces populations se composent en grande majorité.

D'autre part, il est évident que les intérêts de Genève et de la Suisse ne sont réellement sauvegardés que par le projet suisse.

En résumé, le projet suisse donne :

aux zones, pour l'écoulement de leurs produits sur l'important marché genevois, des garanties qu'elles n'avaient pas jusqu'ici et que ne leur offre pas le projet français ;

à Genève, le régime auquel la Suisse a droit et qui, au point de vue économique, peut seul assurer, notamment au commerce genevois, le marché de l'hinterland de Genève, c'est-à-dire des zones.

CHAPITRE II

LA RAPIDITÉ ET L'INTENSITÉ CROISSANTES DE LA CIRCULATION

Section I.

L'UTILITÉ DE « JUXTAPOSER LES CORDONS DOUANIERS ».

Observations
françaises,
pp. 688-689.

Ici encore, les Observations françaises, faisant arbitrairement abstraction de toutes considérations de droit, continuent à raisonner comme si la Cour avait simplement à établir, sur la base de la pure opportunité, tel ou tel 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 estiment (p. 689) que « la non-juxtaposition des deux cordons douaniers serait une mesure absolument rétrograde ».

C'est éloigner la discussion de son véritable terrain. Le Conseil fédéral fait observer au surplus que ce qui, en matière de *circulation*, importe seul en ce qui concerne le régime à établir, c'est la circulation dans les deux sens *entre Genève et son hinterland des petites zones*. Or, il est tout à fait clair qu'à cet égard, le projet suisse tient compte des « circonstances actuelles » bien mieux que le projet français. Le projet suisse (cf. surtout les articles 1, 2, II et 12) assure vraiment *la liberté de la circulation* entre Genève et les zones, ce que ne fait pas le projet français.

On reviendra d'ailleurs plus loin, en examinant l'aspect politique de l'affaire, sur certaines conséquences de l'intensité

et de la rapidité croissantes de la circulation que les Observations françaises ont négligé de signaler.

Enfin, on relève qu'en ce qui concerne le trafic ferroviaire, le projet suisse, au contraire du projet français, prévoit toutes les facilités nécessaires et, en particulier, la création d'une gare internationale à Genève. En cela, le projet suisse est en parfaite harmonie avec la Convention internationale pour la simplification des formalités douanières du 13 novembre 1923, qui dispose notamment, au paragraphe 18 de l'annexe à l'article 14 :

« Il est désirable de développer l'institution des gares internationales et de réaliser la coopération effective des divers services internationaux qui y sont installés. »

* * *

Section II.

LA « DISSOCIATION DES CONTRÔLES » DANS LE SYSTÈME SUISSE.

I. — « *Inconvénients qu'il y aurait à éloigner l'un de l'autre les deux cordons douaniers* ».

Les Observations françaises soutiennent que le recul du cordon douanier français conformément au droit reconnu à la Suisse par la Cour aurait pour effet d'« entraver la circulation ». On a déjà fait remarquer qu'en réalité, le régime prévu par le projet suisse, loin d'entraver la circulation entre Genève et les zones — dont les Observations françaises ne jugent pas utile de parler —, la facilite au contraire considérablement. *C'est le projet français qui l'entrave.*

Observations
françaises,
pp. 689-691.

Au surplus — et sans accepter du tout la thèse française relative aux raisons d'*opportunité* dont la Cour devrait s'inspirer —, le Gouvernement suisse répond brièvement comme il suit aux considérations ici présentées par les Observations françaises.

* * *

A. — *Circulation de France en Suisse.*

Malgré la juxtaposition de deux cordons douaniers, les opérations des organes de contrôle ne peuvent, pratiquement, jamais se faire en un seul point. Non seulement le contrôle doit être effectué sur le territoire de l'État dont relève l'organe compétent, mais encore il arrive souvent que les deux bureaux soient à une distance appréciable l'un de l'autre. Il y a donc, même dans ce cas, *deux arrêts distincts*, nécessitant deux fois les

mêmes formalités. Ainsi, les inconvénients sont à peu de chose près les mêmes, qu'il y ait juxtaposition ou non des deux cordons douaniers, et l'on ne saurait tenir pour établi que, comme le prétendent les Observations françaises (p. 690), le maintien des zones « ne manquerait pas de détourner ... le tourisme de transit » de ces territoires.

* * *

B. — *Circulation de zone en territoire assujetti.*

Le Gouvernement français attribue à l'établissement de la douane française à la frontière l'essor touristique que les petites zones connaîtraient actuellement, et le maintien des zones aurait à cet égard, à son dire, « des effets déplorables ».

Cet argument, tiré d'un état de fait que le Gouvernement suisse ne saurait reconnaître, a déjà été réfuté. Le maintien des zones n'empêchera nullement — bien au contraire — l'industrie hôtelière de ces régions de s'approvisionner en Suisse ; il fera participer ces régions toutes voisines de Genève au mouvement touristique suisse et genevois ; enfin, il n'empêchera pas du tout les touristes français de continuer à se rendre dans les zones ; il y mettra d'autant moins obstacle que le projet suisse (art. 3) permet à la douane française d'ouvrir des bureaux dans les gares des zones, afin de faciliter le trafic.

Quant au tracé de la voie ferrée Bellegarde-Thonon-Le Bouveret, on rappelle que le projet suisse tient largement compte des considérations antérieurement présentées par le Gouvernement français ; on se réfère à ce sujet aux Observations suisses¹.

* * *

C. — *Circulation du territoire assujetti en territoire assujetti.*

L'hypothèse dans laquelle des habitants de l'ancienne grande zone auraient intérêt à traverser le territoire de la petite zone sans emprunter le territoire genevois doit être considérée comme exceptionnelle. Au surplus, on se réfère à nouveau aux Observations suisses, page 1208, en rappelant seulement que le projet suisse laisse Annemasse en dehors de la zone sarde, en sorte que 1° la voie ferrée Annemasse-Évian longera désormais cette zone *sans y pénétrer* ; 2° les inconvénients que les

¹ P. 1209, al. 3.

Observations françaises (p. 791) signalent à propos de la gare d'Annemasse disparaissent pour ainsi dire totalement.

Tout cela est du reste *étranger à la zone de Gex*.

Il est à remarquer au surplus, à propos de cette affirmation des Observations françaises (p. 691, al. 4), que le maintien de la petite zone sarde créerait « une situation qui n'a jamais existé auparavant », que *cette situation aurait existé dès 1923, si à cette époque le Gouvernement français, respectant les droits de la Suisse, s'était borné à supprimer la grande zone.*

* * *

II. — *La « division » du cordon français « de contrôle ».*

Les Observations françaises déclarent que, « usant d'un droit qui ne peut lui être contesté » (p. 702) parce que « la question soumise à la Cour est d'ordre exclusivement douanier » (p. 691), la France serait dans la nécessité, « si le cordon douanier était mis à l'intérieur du territoire et en retrait de la frontière » (p. 702), d'établir à la frontière politique du canton de Genève « un cordon de surveillance, chargé d'effectuer » des « opérations n'ayant pas un caractère douanier » (p. 691).

Observations
françaises,
pp. 691-702.

L'exposé que les Observations françaises présentent à ce sujet permet au Gouvernement suisse de se rendre compte, pour la première fois, des attributions et de la signification exactes du « cordon 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 et à cette déclaration de l'ambassade qu'il s'agissait seulement d'appliquer « diverses mesures » ayant « toutes un caractère de nécessité politique dû à l'état de guerre »¹.

L'étude faite sur la base des indications données par les Observations françaises conduit le Gouvernement suisse à soumettre à la Cour les considérations ci-après sur le problème complexe que pose le « cordon de surveillance », tel que le Gouvernement français prétend être en droit et dans la nécessité de le maintenir en tout état de cause.

* * *

En ce qui concerne la mission de la Cour en vertu de l'article 2 du compromis, il n'est pas exact que « la question soumise à la Cour est d'ordre exclusivement douanier ». On l'a déjà établi dans la partie de la présente Réponse qui

¹ Annexes au Contre-Mémoire suisse, p. 1832.

a trait à la mission de la Cour. Au surplus, si les anciennes stipulations relatives aux zones franches doivent être interprétées dans le sens qui sera indiqué plus loin, il est clair que la Cour, qui 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 » ne saurait admettre que le règlement qu'elle établira laisse subsister le « cordon de surveillance » que décrivent les Observations françaises.

* * *

Ce que la Cour doit décider, contrairement à ce que soutiennent les Observations françaises, ce n'est pas s'il est *opportun* que le cordon douanier et un « cordon de surveillance » à la frontière politique soient réunis ou séparés, mais

1° *s'il est légitime et dans quelle mesure il est légitime* que — les zones franches devant, en vertu de l'interprétation que la Cour a déjà donnée de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, être maintenues tant que la Suisse n'en accepte pas la suppression — la France installe un « cordon de surveillance » à la frontière politique des zones, et si, en particulier, il serait admissible qu'au moyen d'un « cordon de surveillance », la France annihilât¹ les effets que les traités de 1815 et de 1816 ont voulu assurer en éloignant le cordon douanier de la frontière politique de Genève ;

2° si, dans l'arrêt qu'elle rendra pour « 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 », la Cour doit, par exemple *en complétant le projet suisse* à cet égard, préciser quelle sera l'activité licite des agents français qui pourraient être éventuellement chargés de la « surveillance » à la frontière politique.

* * *

A. — *Légitimité du cordon de surveillance.*

« Il n'a jamais été contesté », disent les Observations françaises (p. 692), « que les lois non douanières fussent applicables *dans les zones.* »

Le Gouvernement suisse, pour sa part, pense tout d'abord que *les engagements internationaux priment le droit national et que, par conséquent, l'ensemble de la législation française — et*

¹ « ... quand ce ne serait qu'en donnant à son cordon « fiscal et policier » — non pas « douanier » — l'ordre de surveiller *plus étroitement* toutes les contrebandes... », ainsi que l'indique M. Victor Bérard dans : *Genève, la France et la Suisse*, t. IV, p. 285.

non pas seulement la législation douanière — doit être appliqué de manière que l'état de droit créé par les stipulations de 1815 et de 1816 soit respecté.

Or, le Conseil fédéral croit avoir établi dans les Mémoire¹, Contre-Mémoire² et Réplique³ suisses, ainsi que dans la présente Réponse⁴, que si les traités de 1815 et de 1816 ont stipulé le recul des cordons douaniers français et sarde, c'est pour assurer à Genève un statut territorial répondant, malgré l'exiguïté du territoire alors assigné à la République de Genève, au besoin de donner de l'air au nouveau canton et notamment d'empêcher ainsi de se reproduire « le système d'oppression⁵ » qui avait abouti, en 1798, à l'annexion de Genève par la France.

Ce problème politique aussi bien qu'économique — donner de l'air à Genève, empêcher son encerclement — a été résolu en 1815 par le recul des douanes étrangères. Ni la France ni la Sardaigne ne prétendirent alors que, si leur douane était reculée, elles gardaient en revanche le droit d'installer un « cordon » d'une autre nature à leur frontière politique. Durant tout le XIX^{me} siècle et jusqu'à la guerre de 1914, les zones sont restées ce que, manifestement, les traités de 1815 et de 1816 ont voulu qu'elles fussent : *un pays ouvert autour de Genève* ; aucune barrière n'a été établie à la frontière politique, par exemple pour les produits de monopole ou pour la perception de taxes intérieures. La liberté de circulation — sous réserve, cela va sans dire, du contrôle de la police — a été complète, et cette liberté a favorisé l'établissement de relations particulièrement amicales entre Genève et la campagne savoyarde et gessienne avoisinante.

Ceci est déjà de nature à faire apparaître l'erreur dans laquelle tombe le Gouvernement français lorsqu'il croit devoir proposer de substituer un règlement du trafic des marchandises — rien de plus — au régime traditionnel des zones franches. Le projet de décision actuellement soumis à la Cour par le Gouvernement français est inadmissible, notamment, parce qu'il ne retient que l'aspect douanier d'un problème dont la portée est beaucoup plus générale⁶.

Et c'est parce qu'une saine interprétation des stipulations de 1815 et de 1816, qui ont institué les zones ouvertes autour de Genève, conduit à leur reconnaître une portée plus générale, que le Gouvernement suisse s'estime fondé à *contester au Gouvernement français le droit d'installer à la frontière politique*

¹ Mémoire suisse, pp. 770, 778, 890-892.

² Contre-Mémoire suisse, pp. 1491-1494, 1496-1502.

³ Réplique suisse, pp. 2044, 2056, 2092, 2111.

⁴ Voir *supra* pp. 1753-1774.

⁵ Réplique suisse, p. 2102.

⁶ Voir notamment Observations suisses, p. 1228.

des zones, des agents, de quelque dénomination que ce soit, qui seraient chargés d'exécuter des prohibitions d'entrée ou de sortie des marchandises et de percevoir des taxes fiscales quelconques.

A ce sujet, le Gouvernement suisse se permet d'attirer l'attention de la Cour sur les considérations suivantes.

* * *

I. — *Prohibitions d'entrée et de sortie.*

Par *prohibitions d'importation et d'exportation*, le Gouvernement suisse entend ici les prohibitions qui ont un *but économique* et non pas celles qui peuvent être appliquées dans un but de police, par exemple par mesure de police sanitaire ou de sécurité publique. Ce que l'on examine ici, c'est donc la question de savoir si *le régime des zones franches* permet à la France d'interdire, dans un but d'ordre économique, la sortie des produits des zones ou l'entrée de produits dans les zones.

A cette question, le Contre-Mémoire français (p. 1360) a cru pouvoir répondre par l'affirmative. Le régime des zones créé en 1815, a-t-il affirmé, n'exclut pas la défense (par la France) d'importer les produits de Genève et de vendre des denrées à Genève, sous réserve de ne pas sanctionner ces prohibitions par des mesures douanières.

Dans la négociation de décembre 1929, M. de Marcilly a aussi soutenu que l'organisation douanière des zones ne garantit la Suisse en aucune manière contre les prohibitions d'exportation, le Gouvernement français pouvant, « pour un motif quelconque », interdire la sortie des marchandises et « appliquer cette mesure en faisant appel au seul concours des autorités de police »¹.

Cette manière de voir n'est pas conciliable avec l'esprit et le sens des traités de 1815 et de 1816. C'est ce que M. Lécuyer, l'un des experts de la délégation française, a très franchement reconnu dans la négociation de décembre 1929. Il a dit — contredisant ainsi, en réalité, M. de Marcilly — : « La délégation française n'a jamais prétendu que le Gouvernement français a le droit d'interdire systématiquement l'entrée et la sortie de toutes les marchandises des zones. Ce que la délégation française pense, c'est que le recul du cordon douanier n'empêche pas le Gouvernement français, dans des circonstances *exceptionnelles*, d'appliquer des prohibitions d'importation ou d'exportation motivées par des mesures de police ; *mais il est bien évident que si le Gouvernement français, par une espèce d'abus du droit, prohibait toute entrée et toute sortie des marchandises des zones, il irait à l'encontre du régime des zones* »².

¹ Observations suisses, p. 803.

² *Ibidem*, p. 807, al. 5.

En effet, telles qu'elles ont été *voulues* par les traités de 1815 et de 1816, les zones franches ont été instituées pour parfaire la frontière politique du nouveau canton de Genève par l'existence d'un pays *ouvert* autour de lui. On a rappelé plus haut comment et dans quel esprit les stipulations de 1815 intéressant le statut territorial de Genève ont été demandées et obtenues par Pictet-de Rochemont¹.

La genèse de ces stipulations confirme nettement que le statut territorial assigné à Genève en 1815 a été institué, d'une part, par la cession de certains territoires en pleine souveraineté et, d'autre part, par la création de zones franches², c'est-à-dire d'un territoire plus étendu, qui, spécialement en ce qui concerne les relations d'échanges, devait rester *ouvert* autour des frontières politiques. Ainsi a été constitué ce que les documents du temps ont pu appeler l'« assiette » de la République de Genève restaurée, sa « dot » de canton suisse.

Dès lors et ainsi que M. Lécuyer l'a reconnu dans la négociation de décembre 1929, établir à la frontière politique un *barrage*, un *cordon* d'agents français de quelque nom qu'on les désigne, pour limiter systématiquement la liberté économique entre Genève et les zones franches, c'est contrevenir à l'intention manifeste des traités qui, en reculant le cordon douanier sarde et français, ont voulu interdire toute intervention d'agents sardes ou français à la frontière qui limiterait la liberté des relations et des échanges entre Genève et les zones.

Les traités de 1815 et 1816 n'ont pas dit : *il ne sera pas perçu de droits de douane* sur les marchandises venant de Genève ou y allant ; ils ont prescrit *le recul du cordon douanier sarde et français*. Cela est tout à fait clair et ne permet pas d'admettre un seul instant, notamment, que l'on ait entendu laisser aux Gouvernements français et sarde le droit d'interdire ou même de limiter, par l'action d'agents installés à la frontière et contrairement aux intérêts genevois qu'on avait voulu sauvegarder, les exportations à destination des zones ou les importations en provenance desdits territoires. Prétendre le contraire, c'est méconnaître la véritable nature de l'institution des zones franches telle que l'histoire et singulièrement celle des négociations de 1815 et de 1816 la font nettement apparaître.

* * *

Ce qui vient d'être exposé suffit à faire écarter les prétentions d'ailleurs variables qu'ont soutenues à cet égard, soit les mémoires présentés par le Gouvernement français dans la

¹ Voir *supra* pp. 1753-1774.

² Il faut, bien entendu, ajouter à cela la zone *neutre* de Savoie, qui a été abrogée, d'un commun accord entre la Suisse et la France, par l'article 435, alinéa premier, du Traité de Versailles.

première phase de la présente instance, soit aussi la délégation française lors de la négociation de décembre 1929.

Ce n'est donc qu'à titre accessoire qu'on se réfère à la réfutation de ces thèses françaises, telle qu'elle a déjà été présentée par le Gouvernement suisse dans sa Réplique¹ et au cours de la négociation de décembre 1929².

Le Contre-Mémoire français, en particulier, lorsqu'il soutient que la franchise de sortie des denrées à destination de Genève, qui fait l'objet de l'article 4 du Traité de Turin du 16 mars 1816, est « tout à fait indépendante de celle relative à la zone sarde », s'attache exclusivement à la lettre et méconnaît le vrai sens d'une telle disposition³.

Qu'en est-il en réalité? L'article 4 du Traité de Turin introduit en faveur du ravitaillement de Genève *une garantie nouvelle* qui n'avait pas été prévue par le Protocole du 3 novembre 1815. Ce dernier annonçait le recul de la douane sarde « au moins au delà d'une lieue de la frontière suisse ». Mais, lors des négociations de Turin, les plénipotentiaires sardes firent observer à Pictet-de Rochemont qu'un tel recul aurait de graves inconvénients pour l'administration sarde; ils proposèrent donc une zone plus étroite, compensée par une cession plus étendue de territoire en même temps qu'ils autorisèrent l'espoir « d'obtenir toutes les facilités possibles pour les habitants du canton de Genève quant aux questions se rattachant aux douanes, ainsi que toutes sortes de subsistances⁴ ».

Pictet-de Rochemont, posant le principe d'un « arrondissement » territorial plus compact et plus étendu, admit le rétrécissement de la zone sarde telle qu'elle avait été prévue par le Protocole du 3 novembre, *mais fit reproduire dans le projet de traité un article garantissant pour le ravitaillement de Genève la libre sortie des denrées d'une région beaucoup plus vaste située hors zone*: le duché de Savoie dans son ensemble⁵.

Cette libre sortie des denrées du duché de Savoie (dans lequel la zone franche est comprise) n'apparaît donc dans les négociations de 1816 qu'à partir du moment où il est question du rétrécissement de la zone prévue au Protocole du 3 novembre 1815; c'est une garantie nouvelle, *une compensation pour ce rétrécissement* et, précisément parce qu'elle a été demandée et obtenue comme devant atténuer les inconvénients de ce rétrécissement, il est clair que, dans la pensée des négociateurs de Turin, la zone franche de douanes comportait en elle-même l'entière liberté de ses exportations à Genève; de plus, l'article nouveau s'applique à une région beaucoup plus

¹ Réplique suisse, pp. 2056-2058.

² Observations suisses, pp. 801-809.

³ Contre-Mémoire suisse, p. 1502; Réplique suisse, pp. 2116-2118.

⁴ Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont, pp. 332 et 333.

⁵ *Ibidem*, t. II, pp. 339 et 371.

vaste. Dans son rapport du 17 mars 1816 au Directoire fédéral, Pictet-de Rochemont ne laisse place à aucun doute à ce sujet. Il écrit en effet :

« Un article nous étant promis pour assurer *la libre sortie des denrées de Savoie*, s'obstiner à imposer au roi l'obligation de retirer ses douanes au delà des montagnes, aurait été montrer seulement de la mauvaise volonté, puisque aucun motif raisonnable n'aurait pu expliquer cette raideur-là. En fixant la ligne telle qu'elle est déterminée dans le traité, en affranchissant le lac de tout service de douane, ainsi que la zone qui nous sépare de la ligne des bureaux ; en appliquant, par extension, au poste de St-Gingolph une facilité que les termes du Protocole semblaient borner au territoire voisin de Genève, j'ai tiré, je crois, de la promesse des bons offices des Puissances, tout le parti que l'on peut raisonnablement en espérer sur ce point¹ ».

L'article 4 du Traité confirmerait donc, si besoin était, que les zones franches sont des zones qui doivent rester *libres* de toutes entraves sardes ou françaises à la sortie et à l'entrée.

* * *

S'il fallait une preuve de plus de la volonté des Puissances signataires des traités de 1815 et 1816 de ne point admettre la réapparition d'une autre barrière sur la frontière qu'elles ont déclarée libre de douanes, on la trouverait dans une assurance donnée à Pictet-de Rochemont par les négociateurs sardes eux-mêmes. Au moment où la discussion porte sur la délimitation de la frontière dans la région de Chêne, c'est-à-dire à une distance que Pictet-de Rochemont juge trop rapprochée, ses interlocuteurs l'assurent que la plupart des inconvénients qui peuvent résulter d'un voisinage aussi peu éloigné disparaîtront « par le fait du reculement de la ligne des douanes² ». Le recul de la ligne des douanes comporte donc incontestablement la liberté complète du trafic.

* * *

Ainsi, le Gouvernement français méconnaît le sens des traités, en soutenant que les interdictions d'importation et d'exporta-

¹ *Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont*, t. II, p. 505.

² « Je m'étendis, comme bien vous pouvez croire, sur les divers inconvénients inhérents à un voisinage aussi rapproché que celui de Chêne. Ils me répondirent que la plupart des inconvénients que je craignais disparaîtraient par le fait du reculement de la ligne des douanes ; que, quant à une bonne police sur ce point, ils y avaient tout autant d'intérêt que nous, et qu'ils nous y aideraient avec empressement ; que Chêne était le seul endroit commodément situé pour servir de siège à l'administration et que, comme tel, ils sauraient fort bien le débarrasser sans délai de sa mauvaise population.... » *Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont*, t. II, pp. 333 et 334.

tion, pourvu qu'elles ne soient pas appliquées à la frontière par des *douaniers*, seraient licites. Mais de plus, cette thèse est en contradiction avec l'interprétation que le Gouvernement français donne par ailleurs aux mêmes traités. Pourquoi donc des *douaniers* ne pourraient-ils manier une barrière économique, c'est-à-dire appliquer des interdictions d'importation et d'exportation, *si cette interdiction en elle-même est licite*? C'est qu'apparemment, le Gouvernement français pense qu'ainsi appliquée à la frontière, l'interdiction prendrait le caractère d'une opération douanière. On retient l'aveu que comporte ce raisonnement, mais on ne saurait admettre que, sous une autre forme, la même interdiction serait licite, qu'elle serait compatible avec les traités dès l'instant où ce ne sont plus des douaniers qui l'appliquent.

Avec M. Lécuyer, le Gouvernement suisse admet que de telles mesures puissent être prises dans des cas tout à fait exceptionnels, tels que guerre ou disette générale¹. Mais en dehors de ces cas, *en temps normal*, les mesures dont il s'agit sont illicites parce que *contraires à la nature véritable de la franchise des zones* telle qu'elle a été voulue en 1815-1816; elles le seraient doublement si elles étaient appliquées par des agents de douane à la frontière quoiqu'elles ne soient pas des opérations douanières au sens étroit que le Gouvernement français donne à ce terme.

* * *

2. — *Mesures fiscales.*

Ce qui vient d'être dit suffirait déjà à démontrer que, pas plus qu'elle n'a le droit d'entraver, par des prohibitions d'importation et d'exportation, les relations d'échanges entre la Suisse et les zones, la France ne peut établir à la frontière politique un « barrage fiscal » et réaliser ainsi, par un autre moyen, l'encerclement de Genève qu'elle ne peut effectuer au moyen d'une ligne douanière.

Ce que les traités de 1815 et 1816 ont voulu, c'est un *pays ouvert* autour de Genève. On a déjà rappelé que lesdits traités n'ont pas dit: « Il ne sera pas perçu de *droits de douane* français ou sardes sur les marchandises venant de Genève ou y allant. » *Ils ont prescrit le recul du cordon douanier français et sarde.* Cela, encore une fois, est tout à fait clair: aucun droit ne doit être perçu par des agents installés à la frontière.

Ainsi, les avantages que les traités de 1815 et 1816 ont voulu assurer à Genève ne sont nullement d'ordre exclusivement douanier; dans l'intention des Puissances signataires desdits

¹ Cela, bien entendu, seulement pour autant que ces cas sont prévus dans le Traité de commerce franco-suisse de 1929.

traités, il ne s'est pas agi *seulement* d'affranchir les marchandises venant de Suisse des droits d'entrée français et sardes proprement dits et celles venant des zones des droits de sortie proprement dits, c'est-à-dire d'accorder seulement un privilège pécuniaire aux échanges commerciaux entre les zones et la Suisse. Les traités de 1815-1816 ont voulu plus que cela.

Et cela se comprend d'autant mieux qu'au commencement du XIX^me siècle, la charge pécuniaire représentée par des droits à payer n'est pas considérable en elle-même. Pour le moins aussi gênant et aussi grave que cette charge pécuniaire était, si un cordon d'agents subsistait à la frontière, l'inconvénient qu'il y avait à devoir franchir à tel ou tel bureau et non ailleurs, une ligne de contrôle, à être ainsi arrêté au passage, à devoir déclarer, justifier, calculer avec le risque d'être soupçonné et puni en cas d'erreur¹. Voilà notamment l'inconvénient ou, plus exactement, les divers inconvénients qu'on a voulu éviter à Genève en créant les zones franches autour de la frontière politique.

C'est pourquoi, par exemple, le Traité de Turin, qui autorise *expressis verbis* « les mesures générales d'administration » par lesquelles Sa Majesté, en cas de disette, jugerait à propos de défendre l'exportation des denrées, *n'admet pas que même dans ce but un cordon d'agents sardes soit placé à la frontière.*

Et le sens du recul de la ligne douanière dans le Pays de Gex est le même.

C'est pourquoi encore *il n'est pas non plus conforme à la vérité historique* de soutenir, comme on l'a fait à diverses reprises du côté français, que le régime des zones aurait impliqué, à la charge de la Suisse, une franchise de droits d'entrée semblable à celle qui, du côté sarde et français, résultait du recul du cordon douanier stipulé par les traités.

En réalité, les zones ont été instituées pour donner de l'air à Genève, enclavée dans le territoire de deux États étrangers à tel point qu'elle se trouvait presque séparée du reste de la Suisse; pour assurer ce « désenclavement », il fallait, à défaut de cession de territoires, reculer le cordon douanier français et sarde, *le seul qui existât alors dans ces pays*; à ce point de vue, Genève ne pouvait naturellement pas être gênée par des douanes genevoises ou suisses, et les zones elles-mêmes n'étaient pas « enclavées » en territoire étranger comme l'était le canton de Genève.

¹ Voir par exemple le projet du 10 octobre 1815 (*Correspondance diplomatique de Pictet-de Rochemont*, t. II, pp. 137 et 138) qui prévoit le recul des douanes françaises « pour prévenir les incidents et les querelles auxquelles la contrebande et la proximité des postes de douanes donnent souvent lieu ». A plusieurs reprises, d'ailleurs, Pictet-de Rochemont a insisté sur les tracasseries que le recul des douanes françaises et sardes permettrait d'éviter.

Pour cette même raison, il est également inexact de prétendre que, dans l'intention des Parties, le régime des zones franches aurait été basé sur la « réciprocité » ; *dans la situation géographique, il n'y avait pas réciprocité, et c'est de cette situation géographique toute spéciale de Genève que les traités de 1815 et de 1816 ont voulu tenir compte* en éloignant, au profit de Genève et de la Suisse, la ligne douanière étrangère de la frontière politique suisse.

A ce moment, ainsi qu'il a été dit plus haut, personne n'imaginait que les traités permissent à la France et à la Sardaigne d'installer à la frontière un cordon autre que le cordon douanier¹. La France et la Sardaigne, immédiatement après avoir signé les Traités du 20 novembre 1815 et du 16 mars 1816, auraient été fondées à dire à la Suisse et aux Puissances : « Nous reculons les douaniers, mais nous laissons à la frontière des *agents fiscaux* pour prélever des accises, des octrois (comme on prélève, par exemple en Grèce, par avance, certains octrois municipaux à la frontière), des droits de route et de pontonnage ; ce ne sont pas là *des droits de douane* au sens technique de l'expression ; par conséquent, nos agents ne font pas des opérations douanières et notre ligne n'est pas une ligne douanière » ? On leur aurait sans doute répondu qu'il n'est pas permis d'invoquer les « termes » des traités pour en déformer *le sens*.

* * *

D'ailleurs, même si, dans l'effet du fonctionnement d'un cordon de douane, on ne considère que la charge pécuniaire frappant les marchandises (et non le *mode* de prélèvement, c'est-à-dire le prélèvement *à la frontière*), il ne faudrait pas exagérer l'importance de la distinction que les économistes font volontiers aujourd'hui entre les *droits de douane* et *d'autres contributions indirectes*.

En effet, les droits de douane — on parle ici spécialement des droits d'entrée — ont toujours, à côté de leur fonction économique qui est de protéger la production nationale, une

¹ Il n'aurait pourtant pas été inconcevable qu'une telle prétention fût émise si, au début du XIX^{me} siècle, on avait pensé qu'elle pût être fondée : la sévérité des gabelles sardes, qui, de 1816 à 1849, n'ont pas cessé leur activité à l'intérieur de la zone sarde (Observations françaises, p. 692, note 2), était notoire. Tandis que, dans la zone gessienne, le fisc français se montrait assez accommodant (il l'a été jusqu'en 1917), des tracasseries d'agents du fisc sarde ont donné lieu à divers incidents qui ont retenu, notamment en 1827, l'attention du Gouvernement genevois. Ces tracasseries étaient le fait d'agents « ambulants et déguisés » que l'administration sarde aurait évidemment eu intérêt à remplacer par un cordon apparent si elle avait pensé qu'elle pût le faire. Néanmoins, il n'a jamais été question pour le Gouvernement sarde de faire percevoir des droits par un cordon d'agents installés *à la frontière*.

fonction *fiscale* qui est de procurer un certain revenu au Trésor¹; par là, ces droits sont dans une certaine mesure, comme tous les autres impôts, des contributions du particulier aux dépenses publiques. Et, en 1815 et 1816, les droits de douane, qui étaient en grande partie des droits de sortie², avaient, *sinon exclusivement du moins dans une large mesure, cette fonction fiscale*³. Les douanes étaient alors, dans une large mesure, un moyen commode de prélever un impôt. L'antithèse que les 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, une différence quant à la fonction économique de ces divers impôts n'était, on le répète, pas au premier plan comme aujourd'hui⁴.

La différence qui, au dire des économistes actuels, distingue l'impôt douanier des autres impôts, à savoir *qu'il frappe d'une charge différentielle les produits étrangers*, ce qui constitue sa fonction économique spécifique, n'avait donc nullement, aux yeux des hommes d'État qui ont fait les traités de 1815 et de 1816, l'importance qu'on lui attribue aujourd'hui. Or, si l'on voyait alors dans les douanes surtout un moyen de percevoir des impôts, de procurer à l'État des ressources fiscales, il est, pour ce motif encore, difficile d'admettre qu'on ait entendu autoriser le prélèvement à la frontière d'autres impôts, lorsqu'on a prescrit le recul du cordon douanier.

* * *

Il est à remarquer également qu'autrefois et notamment à l'époque où les zones ont été créées, les droits de douane avaient souvent une autre fonction économique encore :

¹ Aujourd'hui encore, les droits de douane ont un double caractère : un caractère économique et un caractère fiscal. Le caractère fiscal qu'ils ont conservé les fait considérer par certains auteurs comme des impôts; cf. dans ce sens Nogaró, *Les régimes douaniers*, p. 172 (Paris, Libr. Armand Colin, 1910).

² Voir, par exemple, la loi vaudoise du 6 juin 1812 sur les tarifs de péage. Annexes au Contre-Mémoire suisse, pp. 1672-1689.

³ Ce n'est que peu à peu que les droits de douane sont devenus un instrument de la politique économique et qu'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; cf. Grunzel, *System der Handelspolitik*, p. 344 (Leipzig, Dunker et Humblot, éd., 1901).

⁴ Paul Leroy-Beaulieu encore, entre autres, dans son *Traité de la science des finances* (3^{me} éd., t. I, p. 573) définit les droits de douane en disant :

« Les droits de douane sont un impôt de consommation *sui generis*, très répandu et d'origine fort ancienne... »

« Ils peuvent se diviser en deux grandes catégories : les droits purement fiscaux qui ne sont établis que pour procurer des recettes au Trésor, les droits protecteurs ou mi-partie protecteurs et mi-partie fiscaux lesquels sont institués, non pas tant pour fournir au Trésor des ressources, que pour donner une direction particulière à l'industrie nationale. »

celle de remplacer les émoluments que les rouliers avaient à payer pour l'entretien des routes et des ponts. Pour diminuer les entraves à la circulation, on en était arrivé parfois à faire payer à la frontière¹ les droits de route et de pontonnage qui, jusqu'alors, avaient été encaissés aux carrefours des routes et à l'entrée des ponts². Inversement, à la même époque, les droits de route et de pontonnage servaient souvent, bien qu'à l'origine ils fussent destinés à l'entretien des routes et des ponts, à assurer à l'État ou aux communes des ressources générales et même, à l'occasion, à protéger la production locale. Lors même que ces objectifs de fiscalité générale et de protectionnisme n'étaient pas expressément voulus, les droits de route et de pontonnage avaient, du reste, en fait, des effets fiscaux et protectionnistes³. Voilà donc encore un autre élément que les droits de douane comprenaient, en 1815, quant à leur fonction économique.

Est-il à croire que les hommes d'État qui ont créé les zones franches et qui les ont voulues vraiment *ouvertes* autour de Genève, aient entendu admettre que le sort de leur création pourrait être exposé aux aléas d'une distinction entre les « droits douaniers » et les « autres droits » prélevés à l'entrée (ou à la sortie) ? — Certainement non ; ce que les stipulations de 1815 et 1816 ont voulu interdire, c'est le *prélèvement à la frontière de tous droits à l'entrée et à la sortie, quelle que soit la fonction économique*, souvent insaisissable ou discutable, de ces droits.

* * *

Le Gouvernement suisse se permet d'attirer encore l'attention de la Cour sur la solution que la Suisse a donnée à une question analogue à celle que le « cordon fiscal » pose entre la Suisse et la France.

La Constitution fédérale (article 28) attribue à la Confédération « ce qui concerne les péages » — on dirait aujourd'hui : *les douanes*. Les cantons, par contre, gardent le droit de prélever des droits de consommation ou autres impôts indirects. Mais ils ne pourraient pas prélever à *leur frontière*, sur les produits qu'ils frappent de taxes spéciales, des surtaxes pour compenser les droits payés par la consommation intérieure ; les anciens *ohmgeld* autrefois prélevés à la frontière cantonale,

¹ La présence, dans les droits de douane, d'un élément compensateur des anciens droits de route et de pontonnage est attestée par le fait que certains objets payaient par « collier », d'après le moyen employé pour les transporter (voir, par exemple, Documents français, p. 901).

² Voir, par exemple, le Tarif des Halles de Genève de 1704. Annexes au Mémoire suisse, pp. 907-916.

³ Voir : *Verhandlungen des Grossen Rates der Republik Bern*, Jahrgang 1842, II, No. 1 (false No. 43), p. 6.

et dont la nature douanière ou non douanière a toujours été contestée, ont été condamnés à disparaître avec l'année 1890¹. Aux villes de Genève et de Carouge qui prétendaient conserver leurs octrois communaux, sous prétexte que c'étaient des droits de consommation *sans fonction protectrice*, le Conseil fédéral répondit en 1885 que l'*ohmgeld* cantonal n'avait pas seulement été attaqué comme *impôt protecteur*, mais encore et surtout « comme barrière fiscale opposée au libre commerce de denrées nécessaires et salubres, comme contribution prélevée sur l'entretien des classes laborieuses, abus qui ne sont pas supprimés par le fait qu'on impose également la production indigène² ».

Or, de même que le droit constitutionnel fédéral, supérieur aux législations cantonales, empêche les cantons suisses de percevoir à *leurs frontières* des taxes intérieures prévues par leurs lois, de même le droit international, supérieur aux législations nationales, interdit à la France de percevoir n'importe quelles taxes même fiscales, à *la frontière* entre la Suisse et les territoires visés à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

En revanche, l'application de la législation française fiscale *dans* les zones franches demeure réservée, pour autant bien entendu qu'elle n'apparaîtrait pas comme un moyen d'éluder le sens des stipulations de 1815 et de 1816.

* * *

3. — *Mesures de police.*

Si toute perception de taxes ou droits à la frontière est, de l'avis du Gouvernement suisse, incompatible avec le véritable sens des traités de 1815 et 1816, *les mesures de police*, au contraire, restent licites, même si elles sont prises à la frontière.

En effet, tout État a besoin de se prémunir contre les dangers qui menacent sa sûreté, la santé et l'ordre publics, et l'on ne peut exiger de lui qu'il attende, pour combattre les éléments nuisibles à cet égard, que ces éléments se soient introduits sur son territoire, dans sa vie économique et sociale. Il faut qu'il puisse les arrêter à la frontière, les personnes comme les choses. Les traités de 1815 et de 1816 ne sauraient être compris comme signifiant autre chose.

Aussi la Suisse ne prétend-elle pas s'opposer à ce que la France assure la surveillance de sa frontière *en matière de police* au sens large de ce mot : application des conventions internationales citées par les Observations françaises³ ; police des étran-

¹ Constitution fédérale, article 32 et dispositions finales, article 6.

² *Feuille fédérale suisse*, 1885, vol. I, pp. 451 et 452.

³ Voir notamment p. 694.

gers, police de la sûreté, police des épizooties, police des mœurs, etc.

Par conséquent, rien n'empêchera la France d'appliquer à la frontière des zones les engagements internationaux qu'elle a assumés, tout en respectant ceux qu'impliquent les anciennes stipulations relatives aux zones franches elles-mêmes.

* * *

Le Gouvernement suisse croit avoir établi qu'il est fondé à s'opposer à ce que le Gouvernement français installe à la frontière, entre la Suisse et les territoires visés à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, des agents chargés d'exécuter des prohibitions économiques d'entrée et de sortie ou de percevoir des taxes fiscales.

Il a montré également que la question du « cordon de surveillance » est complexe et délicate et que la phase actuelle de la procédure, avec les indications fournies par les Observations françaises, l'ont, *pour la première fois*, amené à soumettre cette question pour elle-même et en pleine connaissance de cause à une étude approfondie. La Cour voudra bien en tenir compte 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 d'une convention qui comportait *l'installation du cordon douanier français à la frontière politique* et qui, par conséquent, enlevait tout intérêt pratique à la question d'un « cordon de surveillance » éventuel; le Conseil fédéral avait cru pouvoir penser alors que les mesures fiscales appliquées à la frontière par les agents de la douane française « 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 que le Conseil fédéral a rappelée dans son Contre-Mémoire, simplement pour se réserver le droit de prendre ultérieurement toutes conclusions utiles au sujet du « cordon de surveillance »¹.

Le Conseil fédéral a expliqué plus haut comment et pourquoi il a été amené à revoir et à rectifier sa manière de voir sur ce point. Il croit avoir montré que ce n'est pas sans de sérieuses raisons qu'il pense aujourd'hui que, si les opérations à la frontière dont il a été question plus haut ne heurtent pas la lettre même des traités de 1815 et de 1816, *elles sont certainement contraires à leur esprit et à leur véritable sens*. Il demande donc à la Cour de bien vouloir peser elle-même ces raisons.

¹ Contre-Mémoire suisse, pp. 1629-1632.

* * *

Les Observations françaises font valoir, à la page 692, que la Suisse n'a « jamais contesté » le droit de la France « d'établir à la frontière même un cordon de surveillance pour faire appliquer les lois non douanières ».

C'est que, jusqu'en 1917 ou même plus tard, la France n'a jamais prélevé aucun droit fiscal à la frontière¹. Elle n'a commencé à le faire, on l'a déjà rappelé, que pendant la guerre ; et, aux questions que le Département politique fédéral avait posées à ce sujet en rappelant les anciens traités, l'ambassade de France à Berne avait répondu qu'il s'agissait seulement de mesures « présentant un caractère de nécessité politique et qui lui étaient imposées par l'état de guerre ».

Il est naturel que, à cette époque et dans ces conditions, le Conseil fédéral n'ait pas examiné de plus près ce qu'était en réalité la « ligne douanière » dont parlent les traités et ce qu'il fallait entendre, au sens desdits traités, par opérations « douanières ». Ensuite et même avant la fin de la guerre, le Gouvernement français posa la question, beaucoup plus générale, de la suppression des zones neutre et franches, et il est compréhensible que, dès lors, l'étude d'une question aussi spéciale que celle du cordon de surveillance n'ait pas été poursuivie du côté suisse. Tout cela confirme qu'il serait inéquitable d'opposer aujourd'hui au Gouvernement suisse le fait

¹ Les Observations françaises expliquent à ce sujet que si, jusqu'en 1917, le Gouvernement français n'a placé aucun cordon fiscal entre la Suisse et les zones franches, c'est qu'il reculait « devant une dépense hors de proportion avec les recettes à effectuer » (p. 701), tandis qu'aujourd'hui il « serait dans la nécessité absolue » (p. 694) d'établir à la frontière un cordon fiscal, en raison, notamment, de l'accroissement subi, depuis 1815 (Documents français, tableau n° 188, pp. 1173-1175), mais surtout depuis 1913 (Documents français, tableau n° 189, pp. 1175-1176), par les contributions indirectes que les douanes françaises perçoivent à la frontière pour le compte d'autres administrations.

Ces explications appellent les observations suivantes :

1° les données fournies au sujet des taxes « *actuellement* » perçues à la frontière française (dernière colonne du tableau n° 189) sont sans pertinence ; pour entrer dans l'argumentation du Gouvernement français, ce sont les taxes perçues *en 1919* qu'il y aurait intérêt à connaître ;

2° les chiffres figurant au tableau n° 189 — que le Gouvernement suisse n'est d'ailleurs pas en mesure de vérifier — ne peuvent être comparés entre eux qu'en tenant compte du fait que, depuis 1913, le franc français a changé de valeur ;

3° en 1913, non seulement les petites zones de 1815 et de 1816, mais un territoire quatre fois plus grand comprenant la *zone d'annexion de 1860*, bénéficiaient de la non-perception de contributions indirectes à la frontière politique ; or, la diminution considérable du nombre des habitants à envisager maintenant (plus de 200.000 en 1913, moins de 40.000 pour les petites zones dont le projet suisse comporte le maintien) compense certainement dans une large mesure l'accroissement du nombre et de l'importance des taxes dont les Observations françaises font état.

qu'il n'a pas jusqu'ici protesté contre cet état de choses, alors que la question du cordon de surveillance n'a, jusqu'aux Observations françaises, jamais été posée clairement, que le Gouvernement français a affirmé de la façon la plus positive en 1917 que l'application des mesures projetées ne saurait porter préjudice, à quelque degré que ce soit, au régime des zones franches et que le Conseil fédéral lui-même a protesté constamment contre la prétention du Gouvernement français de transférer à la frontière politique son cordon douanier, dont le cordon fiscal était, en fait, une forme anticipée.

* * *

En résumé, la Suisse a — la Cour l'a confirmé — un droit au régime des zones, un droit *international* spécialement vis-à-vis de la France¹. A ce droit, la France oppose aujourd'hui, entre autres, les besoins de l'application de sa législation *nationale*, en particulier de sa législation fiscale. Le Gouvernement français soutient que l'existence des zones n'est pas compatible avec l'application de différentes lois d'impôt françaises, et il en tire argument pour réclamer la suppression des zones franches. Ainsi, alors que, jusqu'à la guerre, la France a — en tous cas en fait — adapté l'application des lois nationales au régime international des zones, elle prétend, aujourd'hui, faire plier le régime international à son régime national. La Cour ne saurait admettre une telle prétention. Le Gouvernement suisse a offert d'emblée d'adapter les modalités du régime zonien aux « circonstances actuelles » (1919), pourvu que la substance même de ce régime soit respectée. Cette adaptation ne peut évidemment pas permettre à la France de dire : « Telle est actuellement notre législation fiscale ; le régime zonien sera *en fonction de cette législation.* »

Ce n'est pas le droit international qui doit se plier au droit national, mais, au contraire, le droit national qui doit se plier au droit international.

La Cour ne saurait donc admettre que la France reculât son cordon douanier à la limite tracée par les traités de 1815 et de 1816, mais qu'elle pût mettre pratiquement à néant les droits territoriaux que les traités de 1815 et de 1816 ont donnés à la Suisse, en instituant à la frontière politique un « cordon de surveillance » tel que celui que décrivent les Observations françaises.

¹ Au contraire, la France n'a *aucun droit semblable* à une zone suisse. C'est pourquoi c'est évidemment à tort que les Observations françaises soutiennent, pages 693-694, que « ce que le Gouvernement genevois peut faire, le Gouvernement français pourrait évidemment le faire aussi, au cas où le régime des zones serait rétabli ».

* * *

B. — *L'arrêt de la Cour peut préciser quelle pourra être l'activité des agents français qui seraient éventuellement chargés de la surveillance de police à la frontière politique.*

Ne doutant pas de la volonté de la France de se conformer loyalement — c'est-à-dire de bonne foi — à l'arrêt qui sera rendu par la Cour, le Gouvernement suisse n'a pas cru devoir insérer, dans le projet de décision qu'il a soumis à la Cour, des dispositions détaillées concernant l'activité des agents français qui seraient chargés de la surveillance de police à la frontière politique. Il s'est borné à prévoir :

à l'article 3, alinéa 2, de son projet, que « les importations de Suisse dans les zones franches seront exemptes de tous droits de douane et taxes *quelconques* » ;

aux articles 4 et 5, que les importations de produits naturels ou fabriqués originaires des zones au sens de ces articles, « seront exemptes, à l'entrée en Suisse, de tous droits de douane et taxes *quelconques* » ;

enfin, à l'article 10, que « les importations faites en Suisse en provenance des zones franches et les exportations de Suisse à destination des zones franches seront exemptes de tous droits et taxes *quelconques* de sortie »¹.

Par « taxes *quelconques* », le projet suisse entend toute contribution de quelque nature qu'elle soit (taxes de consommation, de circulation, sur le chiffre d'affaires, etc.).

La Cour appréciera si, pour prévenir toutes contestations ultérieures auxquelles pourrait donner lieu la question des *prohibitions françaises d'importation ou d'exportation*, ainsi que l'exercice d'une *surveillance de police* à la frontière politique des zones franches, des indications plus explicites devraient figurer à ce sujet dans le règlement qu'elle ordonnera ou dans les considérants de son arrêt.

Le Gouvernement suisse s'en remet avec confiance à l'opinion de la Cour sur ce point. Il laisse également à la Cour le soin d'apprécier si, à cet égard, des éclaircissements utiles pourraient être fournis par des experts, sur la base des principes que la Cour croirait devoir fixer au préalable.

* * *

Section III.

LES DEUX CORDONS DOUANIERS JUXTAPOSÉS ET LA CIRCULATION DES PERSONNES.

Le cordon douanier français étant reculé, il suffira, pour assurer la liberté de circulation entre les zones et la Suisse, Observations
françaises,
pp. 703-704.

¹ Voir Observations suisses, p. 1210, al. 2.

de rendre perméable à la circulation des personnes et des véhicules le seul cordon douanier suisse. A cet égard, l'article 12 du projet suisse prévoit toutes les facilités nécessaires¹. D'après cet article, la liberté de circulation de zone en Suisse et *vice versa* est largement garantie.

Que propose, de son côté, le Gouvernement français? Il envisage les dispositions suivantes :

1° Établissement des postes douaniers en des lieux très rapprochés et concordance des heures d'ouverture des bureaux.

Des négociations sont déjà en cours, entre la Suisse et la France, pour établir, *sur toute la frontière franco-suisse*, la concordance des heures d'ouverture des bureaux douaniers suisses et français; on ne voit donc pas très bien l'amélioration nouvelle que comporterait ici le programme énoncé à la page 702 des Observations françaises.

2° Possibilité pour les véhicules de circuler par toutes les routes carrossables.

Mais que serait un régime frontalier qui ne prévoirait pas cela?

3° Franchise des provisions de route et objets d'équipement des touristes, promeneurs et chasseurs.

Ces facilités sont si naturelles que la législation fédérale les prévoit déjà sur toutes les frontières de la Suisse.

4° Franchise des outils et instruments de travail pour les ouvriers et médecins.

Ici encore, on peut se demander ce que serait un régime frontalier qui n'accorderait pas cela.

5° Visite douanière à l'intérieur des voitures affectées à un service public.

Il s'agit là d'une facilité qui n'a rien de nouveau et qui, partout, tend à se généraliser de plus en plus.

6° Collaboration des administrations douanières des deux pays en vue de réduire au strict minimum la *gêne résultant de l'existence des cordons douaniers*.

Ces derniers mots impliquent un aveu qu'il faut retenir. Par ailleurs, la même observation que sous chiffre 5 doit être faite ici. Tous les États tendent à simplifier les formalités douanières. La Convention internationale de 1923, citée précédemment, en est la preuve. Mais que valent ces simplifications éventuelles, au regard d'un régime qui comporte l'*absence* d'un cordon douanier — du cordon français en l'espèce?

¹ Voir Observations suisses, pp. 1212, 1213-1214 et 1249.

7° Admission temporaire dans chacune des « zones frontalières » de tous les véhicules appartenant à des personnes domiciliées dans l'autre : régime de l'acquit-à-caution ou du triptyque pour tous les véhicules à traction automobile.

L'automobiliste devrait cependant acquitter, nonobstant la franchise douanière, le droit de permis français de dix francs par jour.

* * *

Le Gouvernement suisse se croit fondé à dire que le projet qu'il a soumis à la Cour s'inspire d'un esprit manifestement plus libéral.

Quant à la circulation des automobiles *au delà* des zones, elle peut évidemment, comme le disent les Observations françaises (p. 704, al. 3), faire l'objet de « négociations librement entamées et conduites entre la Suisse et la France ». Mais on ne voit pas pourquoi cette question ne serait pas réglée en marge de l'affaire des zones. Dire qu'à cette question, « la reconstitution des zones franches ne peut fournir une réponse satisfaisante », ce n'est donc, contrairement à ce que prétendent ici les Observations françaises, pas du tout indiquer « une raison de constater que le régime des zones ne correspond plus aux circonstances actuelles »¹.

CHAPITRE III

LE POINT DE VUE POLITIQUE

Les Observations françaises déclarent à la page 704 qu'« après avoir examiné la situation économique, il y a lieu de se demander encore si le rétablissement² du régime des zones comporterait des inconvénients au point de vue politique pour l'une ou l'autre des régions intéressées ». Elles examinent successivement la situation de Genève et celle des territoires français à cet égard.

Observations
françaises,
pp. 704-709.

Section I.

LE RÉGIME DES ZONES FRANCHES ET L'INDÉPENDANCE DE GENÈVE.

Les Observations françaises commettent une double erreur en disant : « En admettant le point de vue genevois d'après lequel l'annexion de Genève à la France en 1798 aurait été

Observations
françaises,
pp. 704-705.

¹ Observations françaises, p. 704, al. 3.

² Faut-il rappeler une fois de plus que ce que le Gouvernement suisse demande en réalité, ce n'est pas le « rétablissement », mais le *maintien* du régime des zones, qui, en droit, n'a jamais cessé d'exister ? Il est vrai que, pour respecter le droit de la Suisse aux zones, la France doit « rétablir » une situation de fait conforme à ce droit, c'est-à-dire revenir sur l'acte contraire au droit qu'elle a accompli en 1923.

causée par l'interdiction de sortie appliquée aux vivres nécessaires à ladite république, le recul de la frontière douanière n'aurait constitué pour elle qu'une garantie insuffisante ; il a été indiqué maintes fois que le régime des zones franches s'opposait à la perception des droits de sortie, mais non à l'application de prohibitions. »

Ceci est doublement inexact. En effet, d'une part, le « point de vue genevois » n'a jamais été que l'annexion de Genève à la France en 1798 ait été « causée » par le blocus économique ; ce blocus a été un moyen de préparer et de faciliter l'annexion. Le document français n° 273 ne dit pas autre chose en déclarant : « En 1798, la France parvint, en établissant des barrières autour de Genève, à se créer dans cette ville des partisans de l'annexion.... »

D'autre part, on a, une fois de plus, établi plus haut, par les considérations présentées à propos du « cordon de surveillance », qu'on ne saurait soutenir que le régime des zones franches fût compatible avec l'application de prohibitions économiques.

* * *

Les Observations françaises se trompent également en disant encore : « En réalité, les garanties données à Genève en 1815 ont été, outre la contiguïté avec la Suisse et l'arrondissement de son territoire, son admission dans la Confédération et sa participation à la neutralité perpétuelle de celle-ci. » Cela est inexact en ce sens qu'en réalité, les garanties données à Genève en 1815 ont été non seulement celles qu'indiquent ici les Observations françaises, *mais, en outre, l'institution de la zone neutre de la Savoie et celle des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex.* Sauf l'admission de Genève dans la Confédération, le tout est résulté, ainsi que le constate l'ordonnance rendue par la Cour le 19 août 1929, d'un « règlement territorial en faveur de la Suisse », dont les zones franches, en particulier, font partie.

* * *

Quant aux autres considérations présentées par les Observations françaises à la page 705, elles doivent être rectifiées et complétées de la façon suivante.

* * *

On a déjà relevé l'erreur commise par le Gouvernement français lorsqu'il envisage les zones franches de 1815-1816

comme une institution purement douanière. C'est là une conception contraire à l'esprit et au but manifestes des traités de 1815 et de 1816. La vérité historique et juridique, c'est que les zones franches ont été alors instituées comme une modalité du statut territorial de la Suisse, dont elles font partie au même titre que ses frontières politiques.

Tout un siècle a démontré l'efficacité des zones franches ainsi instituées comme complément du territoire exigü attribué en 1815 au nouveau canton de Genève. Ainsi s'est trouvée définitivement réglée une situation qui, jusqu'en 1798, avait été la cause de conflits continuels, la ville ayant besoin de son hinterland, et l'hinterland réclamant sa ville. Dès 1815, au contraire, ainsi qu'il a été dit plus haut, les relations les plus amicales ont existé et se sont développées entre Genevois, Savoyards et Gessiens.

C'est donc avec raison que la note du Conseil fédéral, en date du 5 mai 1919 (annexe I à l'article 435 du Traité de Versailles) établit nettement la distinction entre « un régime spécial approprié à la situation géographique et économique » desdites régions et « qui a fait ses preuves » — c'est-à-dire le régime des zones franches — et « les modalités des échanges entre les régions intéressées » que le Conseil fédéral se déclare prêt à « régler d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles » — la « structure douanière des zones » devant être, en revanche, maintenue.

Les Puissances signataires du Traité de Versailles, d'autre part, n'ont pas du tout fait leur l'opinion des sénateurs français MM. Goy et A. Bérard qui, à la Commission interministérielle des zones franches, déclaraient le 13 février 1919 que « les servitudes qu'avait imposées à la France le droit de guerre en 1815 » devraient « disparaître en 1919 en vertu du même droit » et qu'il y avait lieu de « faire savoir à la Suisse que nous [c'est-à-dire la France] considérons les traités de 1815 comme n'existant plus ¹ ».

Les Puissances signataires du Traité de Versailles ont, au contraire, reconnu que *la zone neutre de Savoie et les zones franches étaient des institutions de même nature*. Elles ont compris l'importance de l'une et des autres pour la Suisse et elles n'ont pas admis que le régime des zones neutre et franches pût être supprimé sans l'assentiment de la Suisse, au bénéfice de laquelle ce régime avait été institué; elles ont même fait insérer, à la suite de l'article 435, la note suisse du 5 mai 1919 ².

¹ V. Bérard, *Annexes*, t. II, p. 454. La Commission interministérielle n'hésita pas à « approuver ces propositions »; voir *ibidem*, p. 455.

² Voir là-dessus Contre-Mémoire suisse, pp. 1597-1598.

* * *

Les Observations françaises soutiennent que les zones ne protègent pas l'indépendance de Genève, qu'aujourd'hui « Genève se trouve reliée à l'intérieur de la Suisse par des moyens de communication rapides qui la rendent beaucoup moins excentrique », enfin qu'« il n'est pas douteux que l'installation à Genève des services de la Société des Nations, lui conférant au point de vue international une situation privilégiée unique, constitue pour elle une garantie exceptionnelle de sa sécurité ». Comment, concluent les Observations françaises, « Genève pourrait-elle maintenant réclamer de *nouvelles* garanties » ?

En réalité, ce ne sont pas de « nouvelles » garanties qui sont réclamées pour Genève lorsque la Suisse demande le respect, par la France, du droit aux zones franches qui lui a été donné en 1815-1816 et dont la Cour a déclaré qu'il n'est pas abrogé par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles et que ledit article du Traité n'oblige pas la Suisse à y renoncer.

Au surplus, il ne faut pas perdre de vue qu'en 1815, l'entrée de Genève dans la Confédération, l'arrondissement du territoire genevois et, notamment, le recul des douanes étrangères *forment un tout* qui, quoi qu'en disent les Observations françaises, doit bien assurer à Genève son indépendance, son existence paisible et normale. Et c'est justement parce qu'à cet égard l'entrée de Genève dans la Confédération et le territoire exigü assigné au nouveau canton de Genève n'ont pas paru être suffisants que les Puissances signataires des traités de 1815 ont décidé d'y ajouter, notamment, le recul des douanes étrangères autour de Genève jusqu'aux limites naturelles de la région, c'est-à-dire les zones franches du Pays de Gex et de la Haute-Savoie.

Les Observations françaises relèvent que « l'installation à Genève des services de la Société des Nations constitue pour elle une garantie exceptionnelle de sa sécurité ». Le Gouvernement suisse croit volontiers qu'en effet, cette situation, à laquelle la Suisse n'a d'ailleurs pas de droit proprement dit¹, est de nature à affaiblir le danger d'une annexion de Genève ; mais il fait observer qu'en revanche, elle accroît la nécessité de la complète indépendance de Genève à l'égard de l'un ou l'autre des Membres de la Société des Nations. L'indépendance morale de Genève n'est certainement pas sans importance pour la Société des Nations.

Il est à remarquer également que, si l'établissement à Genève du siège de la Société des Nations est à certains égards un

¹ Pacte de la Société des Nations, article 7.

facteur de prospérité, cette prospérité entraîne déjà et entraînera toujours plus un accroissement de la population du canton et une extension de la ville. Les limites du canton qui parurent déjà trop étroites en 1815, alors que la ville ne comptait que 30.000 habitants et que les moyens de transport n'étaient pas comparables à ceux d'aujourd'hui, le sont davantage et le seront toujours plus. L'institution des zones franches ouvertes autour de ce petit territoire jusqu'aux montagnes les plus proches prend et prendra donc de plus en plus de valeur.

Ainsi, l'installation à Genève du siège de la Société des Nations, dont le Gouvernement français fait état dans ses Observations, est bien une des « circonstances actuelles » dont la Cour aurait à tenir compte si la question du maintien des zones franches n'était pas déjà tranchée ainsi qu'il a été dit plus haut¹. Mais c'est là une circonstance qui ne militerait certainement pas en faveur de l'encerclement de Genève par les douanes françaises.

* * *

Le Gouvernement français ne saurait, en effet, contester sérieusement que l'encerclement étroit du canton de Genève par ses douanes met à sa disposition un moyen puissant d'action et, éventuellement, de contrainte. Les Observations françaises elles-mêmes insistent 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'étouffement par les douanes étrangères, étouffement qui ne résulte pas moins des procédés gênants ou vexatoires qui peuvent si aisément être employés que de l'élévation des taxes. Le seul fait que de tels moyens peuvent être employés à l'égard d'une ville qui est la seconde de Suisse et qui serait serrée de si près si les zones franches étaient supprimées, crée un état latent d'insécurité et d'inquiétude² qui n'est réellement conciliable, ni avec l'indépendance de Genève, ni avec l'amitié qui doit exister entre la Suisse et la France. 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 ces appréhensions.

Les Observations françaises placent parmi les « circonstances actuelles » inconnues en 1815 la création des chemins de fer.

¹ Voir *supra* pp. 1712-1742.

² C'est là un sentiment nettement exprimé à plusieurs reprises, en particulier dans les *Publications des Comités suisses en faveur du maintien des zones franches de 1815 et 1816*, que le Gouvernement suisse a soumises à la Cour avec ses Observations.

Il est certain que les possibilités actuelles de ravitaillement, ainsi que « le corridor de Versoix », écartent le danger, non du renchérissement du prix de la vie à Genève, mais de la disette résultant d'un blocus. Mais, d'un autre côté, l'établissement des chemins de fer a eu pour conséquence l'accroissement des villes et de leurs besoins; Genève n'a pas échappé plus qu'une autre à cette conséquence.

D'autre part et surtout, si l'on voulait suivre la thèse française relative à la mission de la Cour, il y aurait lieu de tenir compte de la circonstance, plus actuelle encore, de l'automobilisme. L'automobilisme apporte dans les habitudes et les possibilités économiques, sociales et politiques des changements profonds sur lesquels les Observations du Gouvernement suisse ont déjà attiré l'attention de la Cour¹. Ainsi, il restitue aux routes toute leur ancienne importance que les chemins de fer avaient diminuée. On a déjà indiqué que les 42 routes (sur 44) qui rayonnent de Genève vers la frontière française sont parcourues intensément par des automobiles, autocars, camions automobiles et bicyclettes. Rien de semblable n'existait en 1815; et, cependant, on a voulu le recul des douanes françaises et sardes jusqu'aux montagnes qui bordent la « cuvette de Genève ».

Partout, — et pas moins à Genève qu'ailleurs d'autre part, — l'automobilisme a eu pour conséquence l'urbanisation, jusqu'à une assez grande distance, de la campagne qui environne les villes. A Genève, l'aire urbaine s'étend chaque jour plus loin. Elle tend à atteindre et même à dépasser la frontière politique sur certains points. Si l'on parcourt, par exemple, la région française qui s'étend entre Perly-Certoux et Veyrier ou Annemasse, on est frappé de l'aspect de banlieue qu'elle a pris. Il n'est pas du tout impossible que l'aire urbaine comprenne un jour tout l'espace qui s'étend autour de Genève entre le Salève et le Jura, et il n'est 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 et l'inquiétude que pourraient susciter les possibilités d'action ainsi données à un Gouvernement étranger.

M. Victor Bérard a publié les instructions données pour la mise en vigueur — contraire au droit — du régime du cordon douanier français à la frontière suisse. « Il conviendra, surtout pendant les premiers mois, » disait à son personnel l'administration des douanes le 6 novembre 1923, « d'éviter de recourir à toutes formalités qui ne seraient pas reconnues indispensables et d'écarter toutes mesures qui pourraient être considérées comme vexatoires par les redevables². » Il était

¹ Voir Observations suisses, p. 1240.

² Annexes au Rapport de M. Victor Bérard, t. IV, p. 361.

ainsi recommandé aux agents des douanes d'agir avec toute la douceur possible, de manière à habituer peu à peu les Genevois à ce nouveau régime. Le Gouvernement français a donc, alors, jugé opportune la manière douce. Mais, l'affaire des zones terminée, si elle l'était selon sa thèse, les Genevois se trouveraient en face des nécessités douanières inhérentes à toute la France ; le régime des égards particuliers peut ne s'exercer que passagèrement et l'opportunité de demain pourrait être, une fois ou l'autre, le contraire de l'opportunité d'aujourd'hui.

* * *

Le Gouvernement suisse, cela va de soi, ne doute pas des sentiments amicaux du Gouvernement français. Il ne peut, cependant, pas ne pas constater qu'un mémoire élaboré en 1879 par la « Ligue des intérêts gessiens » et que le Gouvernement français a soumis à la Cour¹, après avoir rappelé qu'« en 1798, la France parvint, en établissant des barrières autour de Genève, à se créer dans cette ville des partisans de l'annexion à la République », déclarait que le Pays de Gex « ne veut pas se perdre lui-même pour perdre Genève », mais que, « lorsque le chemin de fer en projet aura modifié nos conditions économiques et que des villes commerciales de quelque importance se seront élevées dans la zone, il sera peut-être possible d'*isoler Genève et de la cerner d'un cercle de douane* ».

L'acte accompli unilatéralement par le Gouvernement français, le 11 novembre 1923, n'est pas de nature à apaiser les inquiétudes que l'expression d'une telle opinion peut faire naître.

* * *

D'autres circonstances encore, nouvelles par rapport à 1815, donnent au maintien des zones franches une importance plus grande qu'autrefois.

On en indiquera deux :

1° En 1815 et jusqu'en 1860, le canton de Genève était limitrophe de *deux* États, la France et la Sardaigne. Aujourd'hui, le territoire genevois, dont la frontière avec le canton de Vaud mesure quatre kilomètres à peine, est entouré sur quatre-vingt-seize kilomètres de son pourtour par le territoire français.

2° En donnant son assentiment à l'article 435 du Traité de Versailles, le Gouvernement suisse a donné une preuve de son esprit conciliant ; il est entré dans les vues du Gouvernement français en renonçant déjà à une autre garantie de l'indépendance de Genève, qui, elle aussi, constituait une des

¹ Documents français, p. 1025.

modalités de son statut territorial en vertu des traités de 1815 : la neutralité militaire de la Savoie du Nord (article 435, alinéa premier, du Traité de Versailles). Cela ne rend que plus nécessaire le maintien des zones franches.

* * *

Il est peut-être loisible à un État puissant de ne pas attacher une importance vitale aux garanties contractuelles de sa sécurité et de son statut territorial, car sa force suffit à sauvegarder son indépendance. Il est donc concevable que la France ait pu oublier qu'il en va tout autrement pour un petit État tel que la Suisse, dont l'indépendance et l'existence mêmes ne peuvent être assurées que par sa constante volonté de ne se laisser imposer aucune modification que d'autres pourraient avoir le désir d'apporter à son statut juridique et territorial.

Le Gouvernement suisse peut d'autant moins renoncer aujourd'hui à son droit aux zones franches que ce droit a été contesté, puis 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 consacrent le statut territorial de ce canton, 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 franches une portée qu'elle n'avait pas jusqu'alors : Il a fait surgir, en effet, la question de savoir si les traités sur lesquels la Suisse fonde son statut territorial vis-à-vis de la France 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 peut être modifié sans son assentiment et de détruire l'impression causée par les mesures unilatérales prises en 1923 par la France.

Le Conseil fédéral se serait fait scrupule d'insister là-dessus, si les Observations françaises elles-mêmes n'avaient prié la Cour d'examiner aussi l'aspect *politique* de l'affaire qui lui est actuellement soumise.

* * *

Section II.

LES « INCONVÉNIENTS POLITIQUES » DU RÉGIME DES ZONES POUR LES TERRITOIRES FRANÇAIS.

Observations
françaises,
pp. 705-709.

Les Observations françaises déclarent vouloir rappeler tout d'abord « un certain nombre de faits enregistrés par l'histoire ».

* * *

Elles citent en premier lieu un extrait d'une dépêche adressée, le 19 avril 1849, au ministère sarde des Affaires étrangères par le ministre de Sardaigne à Berne. Aux termes de cette dépêche, M. Peel, chargé d'affaires d'Angleterre, aurait dit à M. de Barral, secrétaire de la légation de Sardaigne à Berne, qu'« il paraîtrait d'après les informations qu'il dit être fort exactes, que Hainzen parcourt les deux provinces du Faucigny et du Chablais où il a de nombreux agents et qu'il cherche par tous les moyens possibles de persuader à ces populations de se réunir au canton de Genève et faire ainsi partie de la Confédération helvétique ».

De tels on-dit n'ont rien de bien probant et, surtout, sont très loin d'établir des « faits enregistrés par l'histoire ». Le personnage nommé « Hainzen » par le ministre de Sardaigne à Berne semble être le révolutionnaire allemand Karl Peter Heinzen, né en 1809 à Grevenbroich, dans la province de Düsseldorf, qui séjourna en Suisse en 1846 et 1847 et fut, au cours de l'hiver 1847-1848, expulsé des cantons de Zurich, Berne, Bâle-Campagne et Genève pour avoir participé à l'organisation, en France et en Suisse, d'une expédition de francs-tireurs dans le Grand-Duché de Bade¹. En quittant la Suisse, Heinzen s'était rendu en Amérique.

Le Gouvernement suisse n'est pas en mesure de contrôler si Heinzen a parcouru ou non, au début de 1849, les provinces sardes du Chablais et du Faucigny et d'apprécier la portée de l'activité subversive qui a pu être observée à cette époque dans ces régions. Il lui semble cependant que les antécédents de Heinzen qualifiaient davantage cet agitateur pour vivifier le mouvement fomenté, en 1834, dans le Chablais et le Faucigny, par Mazzini avec l'aide de carbonari italiens et de réfugiés politiques polonais² que pour gagner ces provinces à un pays qui venait de l'expulser.

Le Gouvernement suisse, pour sa part, conteste absolument que, par lui ou avec son aveu, il ait été fait, au cours du XIX^{me} siècle, une tentative quelconque pour détacher de la Sardaigne des territoires soumis à sa souveraineté.

Les Observations françaises font ensuite état de l'opinion émise en 1859 par un Vaudois, M. Dapples, et d'après laquelle la Suisse aurait un « droit naturel » au territoire du Pays de Gex, droit que la France aurait elle-même reconnu.

Le Gouvernement suisse peut se borner à répondre qu'il s'agit là d'une opinion personnelle de feu M. Dapples.

¹ Voir : *Allgemeine deutsche Biographie*, Leipzig, 1905, Band 50, pp. 157 et 158.

² Voir Dierauer, *Histoire de la Confédération suisse*, t. V, pp. 689-697.

Cette opinion a été exprimée à une époque où la question de l'annexion éventuelle de la Savoie à la France agitait les esprits en Suisse et préoccupait vivement le Conseil fédéral. Ce qui est seul exact à cet égard, en ce qui concerne le Gouvernement suisse, c'est que dès qu'il fut question d'une cession de la Savoie à la France, le Conseil fédéral fit valoir, non par des menées clandestines, mais ouvertement et par les moyens diplomatiques, les titres qu'il estimait avoir à ce que les territoires sardes avoisinant Genève ne fussent pas cédés par la Sardaigne à un État tiers, sans le consentement de la Suisse.

Cette action diplomatique était fondée sur une stipulation du Traité de paix conclu à Lausanne, le 30 octobre 1564, entre le canton de Berne et le duc de Savoie, aux termes de laquelle « aucune des parties ne devra aliéner par vente, échange ou de quelque autre manière, les villes, forteresses, pays et gens à un autre prince, seigneur, ville, pays et commune quelconques, afin qu'une partie préserve l'autre de tout voisinage étranger, importun, onéreux, et que chacune d'elles soit et demeure préservée ».

Dans les instructions qu'il adressait, le 28 janvier 1859, au ministre de Suisse à Paris, le Conseil fédéral insistait sur le fait « que la Suisse n'était nullement désireuse d'un agrandissement de territoire, mais que, si des changements de possession devaient avoir lieu quant à la Savoie, elle devait, dans l'intérêt de la sûreté et de l'intégrité de son territoire actuel, demander que la partie supérieure de la Savoie ne fût pas réunie à la France, mais à la Suisse¹ ».

Le 31 janvier 1860, le ministre de Suisse en France reçut de l'empereur Napoléon III « l'assurance que la Savoie ne serait pas annexée contre le gré des Savoisiens eux-mêmes et sans avoir consulté les grandes puissances; que, si cette annexion devait avoir lieu, il se ferait un plaisir, par sympathie pour la Suisse à laquelle il portait un intérêt tout particulier, de lui abandonner, comme son propre territoire et comme une partie de la Confédération helvétique, les provinces du Chablais et du Faucigny ».

Cette promesse ne fut pas exécutée, et le souci de ne pas préjuger la question empêcha pendant plusieurs années le Gouvernement suisse de considérer comme définitive l'annexion de la Savoie par la France².

Quoi qu'on puisse penser de la façon dont la « question de Savoie » a été réglée en 1860, cette question est aujourd'hui liquidée. Dès 1815, la Suisse a, du côté du Pays de Gex, renoncé à toute modification de la frontière politique à laquelle

¹ *Souvenirs politiques* de J.-C. Kern, Berne et Paris, 1887, pp. 171-200.

² Voir notamment *Mémoire suisse*, pp. 796 et suiv.

l'institution de la zone franche a apporté le tempérament voulu. Dès 1881, d'autre part, la Suisse a reconnu l'annexion de la Savoie par la France. La Suisse a ainsi renoncé à invoquer les titres qu'elle estimait antérieurement avoir à la possession, soit du Pays de Gex¹, soit du Chablais et du Faucigny. De sorte que, le 16 mai 1920, le peuple suisse lui-même a pu donner son adhésion au Pacte de la Société des Nations, par l'article 10 duquel « les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale... de tous les Membres de la Société² ».

* * *

Par ailleurs, supposer à un État de quatre millions d'habitants des visées annexionnistes sur des territoires appartenant à la France est une idée qui ne résiste guère à l'examen. Ce n'est donc pas cet « aspect politique » de l'affaire des zones que la Cour « ne doit pas méconnaître »³.

Quant à l'attraction que Genève pourrait exercer sur la campagne française environnante et au danger d'« helvétisation » de territoires français que, au dire des Observations françaises, comporterait le maintien des zones franches, l'expérience de plus d'un siècle établit clairement que ce sont là des craintes chimériques.

Le Gouvernement suisse n'a pas qualité pour insister sur le patriotisme français des habitants du Pays de Gex et de la zone sarde. Il lui semble pourtant que les faits ne permettent pas de supposer un instant que le patriotisme de ces populations françaises aurait été entamé par l'existence du régime des zones. Les diverses pétitions⁴ qui ont été formulées dans les zones en 1903, en 1905, en 1912 et plus récemment encore en faveur du maintien d'une institution qui est « la condition nécessaire... de la prospérité de populations agricoles, honnêtes, laborieuses, dévouées à la France... », ainsi que la manière dont, au cours de la guerre de 1914-1918, Savoyards et Gessiens ont fait leur devoir de Français, suffisent pour répondre à l'affirmation des Observations françaises, d'après laquelle le maintien du régime des zones pourrait comporter un danger d'« helvétisation » de ces territoires.

* * *

Faut-il rappeler enfin que, d'une part, la France fait aussi partie de la Société des Nations et que, comme la Suisse,

¹ Mémoire suisse, pp. 770-771 ; Réplique suisse, pp. 2088-2095.

² Voir le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, du 4 août 1919, concernant l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations, p. 133.

³ Observations françaises, pp. 707 *in fine* et 708.

⁴ Contre-Mémoire suisse, pp. 1617-1620.

elle bénéficie donc des garanties stipulées par le Pacte, notamment dans son article 10 ?

D'autre part, peut-on prétendre que la Suisse pourrait jamais tenter de faire pression sur la France en molestant, au moyen de ses douanes, les populations des zones franches ? Cela n'est évidemment pas concevable.

Non seulement, en effet, ainsi qu'il a déjà été dit, il n'y a pas réciprocité dans la situation géographique, et les zones franches ne se trouvent pas « enclavées » en territoire étranger comme l'est le canton de Genève. Mais, en outre, il faut tenir compte de la disproportion considérable entre l'effet qu'une pression douanière pourrait exercer d'un côté sur les zones et, de l'autre, sur Genève. Brimer ainsi Genève, ce serait frapper la seconde ville de Suisse. Au contraire, brimer les habitants du Pays de Gex ou ceux de l'arrondissement de Saint-Julien, ce serait réellement frapper dans le vide, et la répercussion d'un acte aussi insensé serait à peu près nulle sur l'économie ou l'opinion françaises, tandis que, encore une fois, Genève, en vertu de sa situation géographique très particulière et de son importance économique et culturelle, a toujours été et demeure un point sensible et essentiel de la Confédération suisse.

La Cour voudra bien, dans la mesure où elle le jugera possible et utile, tenir compte de ce qui précède pour apprécier le côté politique de l'affaire des zones franches.

CONCLUSION

Dans les Observations qu'on vient d'examiner, le Gouvernement français maintient l'attitude adoptée par sa délégation dans la brève négociation franco-suisse des 9 et 10 décembre 1929 et qui consiste à ne tenir pratiquement aucun compte de l'ordonnance rendue par la Cour le 19 août 1929.

Le sens du compromis conclu le 30 octobre 1924 entre la Suisse et la France est pourtant tout à fait clair.

Le but de ce compromis a été d'écarter l'obstacle qui, depuis 1919, a fait échouer l'accord prévu par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. Pour écarter cet obstacle, les Parties ont prié la Cour de résoudre *tout d'abord* la question de savoir 1° si la Suisse a encore un droit à l'existence des petites zones franches de 1815-1816 ; 2° si la Suisse est ou n'est pas obligée d'abandonner ce droit.

Ensuite, après communication aux Parties du résultat du délibéré de la Cour sur cette question, les négociations devaient reprendre et, évidemment, elles devaient reprendre sur cette base juridique indiquée par la Cour aux Parties sur leur

demande. Si tel n'était pas le cas, il serait vraiment incompréhensible que les Parties aient demandé cette communication à la Cour préalablement à l'ouverture de leur nouvelle négociation ; on ne voit en effet pas comment, dans cette hypothèse, ladite communication aurait pu permettre aux Parties de reprendre leurs pourparlers avec plus de chances de succès qu'auparavant.

Enfin, le compromis a prévu qu'à défaut d'accord conclu et ratifié par les Parties dans le délai fixé, il appartiendrait à la Cour, notamment, de « 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* ».

C'est donc *dans le cadre de l'article 435, alinéa 2*, que le compromis a entendu faire régler le litige. Dans ce cadre, la Cour a d'ailleurs déjà, en vertu de l'article premier du compromis, tenu compte de « tous faits antérieurs au *Traité de Versailles*, tels que l'établissement des douanes fédérales en 1849 », c'est-à-dire des *changements survenus dans les circonstances de 1815 à 1919*. Et, compte tenu de ces changements, la Cour a dit que la Suisse a encore un droit aux zones franches et qu'elle n'est pas obligée de l'abandonner.

* * *

Aujourd'hui, toute l'argumentation française tend à obtenir de la Cour qu'elle examine à nouveau les changements survenus dans les circonstances, mais en les envisageant *en eux-mêmes*, en dehors de l'article 435, alinéa 2, c'est-à-dire *en dehors du cadre tracé par le compromis*.

Il est pourtant clair que telle n'a pu être la volonté commune des Parties lorsqu'elles ont conclu le compromis. On a, en effet, montré précédemment¹ que, non seulement c'est *dans le cadre de l'article 435, alinéa 2*, que le compromis a entendu faire régler le litige, mais qu'en outre, si les Parties avaient réellement voulu faire déterminer par la Cour les effets juridiques du changement des circonstances pris en lui-même, elles auraient posé cette question à la Cour non pas dans l'article 2, mais *dans l'article premier, alinéa premier, du compromis*. Sans cela, l'économie générale du compromis ne s'explique plus ; en particulier, le préambule du compromis ainsi que la procédure prévue par l'article premier deviennent incompréhensibles.

Ainsi, la prétention du Gouvernement français que la Cour pourrait et même devrait ne pas tenir compte du droit qu'elle a reconnu, non seulement heurte le bon sens, mais est contraire au compromis saine ment interprété.

¹ Voir *supra* le chapitre de la présente Réponse qui a trait à la *mission de la Cour*, pp. 1712-1742 et notamment pp. 1721-1723.

Il est à remarquer d'ailleurs que le Gouvernement français, qui prétend que la Cour devrait maintenant statuer sur la base de l'opportunité pure, sans se considérer le moins du monde liée par les principes de droit qu'elle a déjà posés, reconnaît lui-même implicitement qu'en réalité, la Cour ne peut pas faire cela. En effet, par définition, *l'opportunité n'a pas de limite*; si un juge doit rechercher une solution « opportune », il ne peut le faire qu'en toute liberté; il est donc contradictoire de lui tracer des limites dans lesquelles la solution « opportune » devrait être trouvée. Or, le Gouvernement français est bien obligé de tenir compte du compromis, au moins en une certaine mesure: il rappelle à la Cour que, *ratione loci*, sa compétence est limitée aux territoires des petites zones de 1815-1816; il prétend en outre que, *ratione materiae*, la compétence de la Cour serait limitée aux questions douanières, mais que la Cour n'aurait aucun pouvoir pour statuer sur des questions fiscales, faciliter la circulation des personnes, régler l'exercice de la police, etc. Encore une fois, cela contredit la notion même de l'opportunité dont le Gouvernement français demande à la Cour de s'inspirer.

En résumé, le Gouvernement français a commencé par refuser de soumettre l'affaire des zones à l'arbitrage¹. Puis il a, de sa propre autorité, installé son cordon douanier à la frontière politique et, une fois le fait accompli, il a proposé au Conseil fédéral un projet de compromis dont l'effet pratique était d'interdire aux arbitres de toucher à la situation ainsi créée². Ensuite, après avoir signé le compromis du 30 octobre 1924 — qui, pour des raisons connues de la Cour, n'a pu être notifié à celle-ci que le 29 mars 1928 —, le Gouvernement français a, dans la première phase de la procédure, tenté de donner à l'article premier, alinéa premier, du compromis, une interprétation que la Cour a été unanime à écarter. Aujourd'hui, enfin, toute l'argumentation présentée par les Observations françaises méconnaît à nouveau le sens du compromis et tend à permettre au Gouvernement français d'échapper aux conséquences des principes posés par l'ordonnance que la Cour a rendue en 1929.

* * *

Le Gouvernement suisse doit donc insister sur les points suivants:

1° La Suisse a un droit aux zones franches, et ce droit est une modalité de son statut territorial tel qu'il a été fixé par les traités de 1815³.

¹ Voir Séric C, n° 17 — I, vol. II, pp. 703-705.

² Voir notamment Contre-Mémoire suisse, pp. 1573-1575.

³ Comme tel, le droit de la Suisse aux zones franches ne peut pas être juridiquement affecté par le changement des circonstances; voir Observations suisses, pp. 1222 à 1224.

2° La Cour a, déjà tranché la question de savoir si, dans le cadre de l'article 435, alinéa 2, la Suisse est obligée d'abandonner ce droit. La Cour a résolu cette question par la négative, et elle l'a fait en tenant compte des changements survenus dans les circonstances de 1815 à 1919, dans la mesure où le compromis (article premier) l'invitait à le faire.

3° Aujourd'hui, en vertu de l'article 2 du compromis, la Cour ne peut pas *exécuter l'article 435, alinéa 2*, autrement qu'en se conformant à *l'interprétation* qu'elle en a donnée.

4° Par conséquent, « régler, en tenant compte des circonstances actuelles, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2 », c'est adapter aux circonstances actuelles le régime des zones franches qui, en vertu de l'interprétation donnée par la Cour à l'article 435, alinéa 2, ne peuvent elles-mêmes pas être supprimées sans l'assentiment de la Suisse.

* * *

Par ailleurs, même si, contrairement à ce qui vient d'être dit, la Cour estimait qu'elle peut, dans la phase actuelle du procès, prendre en considération les changements survenus de 1815 à 1919 dans les circonstances, *pris en eux-mêmes*, elle ne pourrait le faire qu'en vertu de principes juridiques nettement posés. Avant d'établir un régime « nouveau », au sens où l'entend le Gouvernement français, il faudrait établir que le régime actuel, c'est-à-dire celui qui comporte l'existence des zones, a perdu, ensuite du changement des circonstances, le *droit* à l'existence; en d'autres termes, il faudrait que la Cour se prononçât sur la pertinence juridique de ces changements, c'est-à-dire sur le principe même de l'effet du changement des circonstances, principe qui est loin d'être généralement reconnu et même compris dans le même sens par ceux qui le reconnaissent¹. En effet, l'arrêt à rendre par la Cour en vertu de l'article 2 du compromis, comme tout arrêt, doit être motivé. Car toute décision judiciaire concrète doit pouvoir être ramenée à des principes généraux comme à ses prémisses. C'est au Gouvernement français tout d'abord qu'il incomberait d'énoncer ces principes. Il ne l'a pas fait jusqu'ici.

Au surplus et toujours dans l'hypothèse où la Cour examinerait le changement des circonstances pris en lui-même, il est à rappeler que les « circonstances actuelles » auxquelles se réfère l'article 2, alinéa premier, du compromis sont celles qu'a visées l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles². Les circonstances

¹ Voir au surplus la note 3 de la page précédente, qui rappelle une conséquence du caractère *territorial* du droit de la Suisse aux zones franches.

² Observations suisses, pp. 1221 et 1222.

qui ont pu survenir *postérieurement*, à la conclusion du *Traité de Versailles* sont donc sans pertinence pour le présent débat. Il en est de même *a fortiori* des conséquences de l'état de fait que le Gouvernement français lui-même a créé contrairement au droit, en 1923, en installant son cordon douanier à la frontière politique des petites zones franches.

* * *

Pour échapper aux conséquences du compromis et de l'ordonnance rendue par la Cour en 1929, le Gouvernement français évite l'argumentation juridique et fait porter son effort sur un exposé — d'ailleurs fortement tendancieux — de faits d'ordre économique. Comparant la situation matérielle de Genève et celle des zones — telles qu'il croit pouvoir les présenter — suivant que la douane française est ou n'est pas à la frontière politique, il cherche à faire admettre que 1° dans le premier cas, c'est la prospérité de la région des petites zones, dans le second cas, sa ruine ; 2° Genève n'aurait qu'un intérêt médiocre ou même pas d'intérêt du tout au maintien des petites zones.

A cet exposé, le Gouvernement français a donné les couleurs les plus sombres, allant jusqu'à représenter le maintien des petites zones comme une véritable catastrophe pour la population zonienne. Il a voulu trop prouver¹.

¹ Ce n'est d'ailleurs pas du tout ce que le Gouvernement français a soutenu dans les deux premières négociations franco-suisse de 1920. L'un de ses délégués a, en revanche, affirmé alors que « la guerre et le Traité de Versailles ont détruit les hypothèques de 1815 », que « 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 », et que, par conséquent, « ces traités ne peuvent plus exister », qu'« ils doivent être déchirés » ; voir annexes au Contre-Mémoire suisse, pp. 1770 et 1807.

A la fin de 1920, M. Bolley a déclaré également à la Commission sénatoriale des affaires étrangères que l'existence des zones constitue une servitude « dont il est juste que la France se libère au lendemain de ses victoires ». Voir Victor Bérard, *Annexes*, t. III, p. 337.

Ce n'est pas non plus pour éviter la « ruine des zones » qu'en juillet 1920 M. le sénateur A. Bérard demandait aux délégués zoniens réunis à Paris par le Gouvernement français d'accepter un projet français de convention franco-suisse qui reposait sur l'installation du cordon douanier français à la frontière politique des zones franches. M. A. Bérard déclara en effet : « L'origine des zones franches, ce n'est pas le Traité de 1860, ce sont les traités de 1815, et je n'ai pas besoin de vous dire que les traités de 1815 ont été faits contre la France, pour asservir la France : ce sont les vainqueurs de 1815 qui ont imposé les zones franches ; après la guerre, c'est cette servitude qu'il faut faire disparaître ; durant la guerre, il n'y a pas eu de province plus admirablement française que la Savoie ; elle a versé son sang à flots pour la patrie, pour la liberté du monde et pour son union perpétuelle avec la France ; voudriez-vous en faire un morceau à part dans l'unité française, avec un régime différent ? » Et le sénateur de l'Ain concluait en disant : « Les zones avaient certes des avantages énormes, et je comprends que l'on

* * *

Le Gouvernement suisse, pour sa part, tout en maintenant sa manière de voir au point de vue juridique, croit avoir établi à cet égard que :

1° Le point de vue strictement *douanier* auquel le Gouvernement français croit pouvoir se placer est trop étroit. Se placer à ce seul point de vue pour apprécier l'institution des zones franches, c'est manifestement méconnaître le but et la nature véritables des zones franches, telles que les traités de 1815-1816 les ont voulues.

2° Même en se plaçant au point de vue douanier qui est celui du Gouvernement français, on doit constater que, dans des cas assez nombreux aujourd'hui encore, il a été jugé utile ou nécessaire, à certains endroits et pour tenir compte de certaines situations particulières, de desserrer l'étreinte douanière et de faire des brèches au dogme sacro-saint, pour les douaniers, de l'identité de la frontière politique et de la frontière douanière.

3° Dans la documentation dont les Observations françaises font état, bien des parties sont fragiles ou dépourvues de fondement¹, ne prouvent rien ou même prouvent contre la thèse française.

4° En réalité, il est possible d'adapter aux circonstances actuelles le régime des zones franches conformément à l'engagement pris par le Conseil fédéral dans la note du 5 mai 1919 — qui, la Cour l'a dit, détermine la mesure en laquelle l'article 435, alinéa 2, est opposable à la Suisse — de telle façon que le compromis et les principes posés par l'ordonnance du 19 août 1929 soient respectés. En effet :

a) *L'élément essentiel de l'économie des petites zones, c'est incontestablement l'agriculture.* Or, le projet suisse ouvre largement et d'une manière stable le marché de Genève à la production agricole des zones franches. C'est là exactement ce

veuille conserver ces avantages. Mais vraiment, pour l'unité de la patrie, à laquelle vous êtes aussi dévoués que nous, essayons d'apporter tous les avantages économiques possibles à la zone, mais non de faire, dans l'unité française, une situation spéciale à un coin de frontière. Avant 1914, j'étais de ceux qui ne voulaient pas supprimer les zones parce qu'il y avait des usages particuliers ; après la guerre, ce que nous devons faire ensemble, c'est donner à la zone tous les avantages possibles ; mais il faut laisser la muraille aux frontières de France et non pas entre une partie de la France et le reste. Consentez-y de plein gré. Faisons notre Nuit du Quatre-Août. » Voir Contre-Mémoire suisse, pp. 1554-1555.

¹ Voir notamment, *infra*, les annexes 28 et 29, pp. 2000 et 2010.

que demandent 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 une nécessité vitale.

Les agriculteurs des zones, mieux semble-t-il que les Observations françaises, comprennent que la proximité d'une ville telle que Genève peut être un facteur de prospérité pour la campagne environnante, surtout lorsque cette campagne est elle-même séparée des débouchés de la mère-patrie par la distance et par des obstacles naturels.

Au surplus, on a montré plus haut que l'urbanisation de la campagne autour de Genève se poursuit, et il est vraiment impossible, sans heurter le bon sens, de soutenir qu'elle pourrait être une cause d'appauvrissement pour la région zoniennne. Au contraire, le marché de Genève prendra *une importance toujours plus grande pour sa région rurale* à la condition d'être ouvert à la production de cette région.

Le Gouvernement suisse est prêt à donner cette garantie à la production agricole des zones, dans le cadre d'un régime comportant le maintien des zones franches de 1815-1816.

b) Quant à l'*industrie*, les Documents français eux-mêmes établissent que 1° elle est loin d'avoir, dans l'économie zoniennne, la même importance que l'élément agricole; 2° ce qui s'est développé dans les zones, dans une mesure d'ailleurs modeste, c'est la petite industrie et même, plus particulièrement, l'artisanat; 3° ce développement s'est marqué surtout 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 contraire au droit accompli par le Gouvernement français¹.

Aux produits de cette industrie — et même à la production des industries créées postérieurement à 1919 et à 1923 — le

¹ En 1920, M. Bolley, directeur général des douanes françaises, a dit 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.

Il ne faut pas oublier par ailleurs que — ainsi que le prouveraient, si besoin était, les changements survenus dans les petites zones depuis 1923 — la *production industrielle n'est pas localisée comme la production agricole*. Les produits que l'industrie française peut placer 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, en sorte que l'économie française n'en sera en tous cas 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 que causerait à la production agricole zoniennne tout régime comportant l'installation du cordon douanier français à la frontière politique.

projet soumis à la Cour par le Conseil fédéral ouvre également le marché suisse.

D'autre part, il ne dépend que de la France de tenir compte, notamment, des besoins nés à la suite de la suppression unilatérale des zones franches en 1923, en rendant son cordon douanier perméable à une partie de la production des zones. Il est bien évident que la France ne saurait, devant la Cour, invoquer la *convenance* qu'il peut y avoir pour elle à ne pas tenir compte de ces besoins dans une mesure suffisante, aux fins d'obtenir que la Cour ne tienne pas compte du *droit* de la Suisse au maintien des zones franches.

* * *

Le Conseil fédéral croit donc pouvoir dire que, contrairement à ce que soutiennent les Observations françaises, un avenir *prospère* est réservé au Pays de Gex et à la petite zone sarde — région qu'on appela « le Genevois » — sous le régime prévu par le projet suisse.

En regard de cela, qu'est-ce que le projet français de décision soumis à la Cour offre à Genève et aux zones elles-mêmes ?

Il est vraiment superflu d'insister pour faire comprendre qu'en ce qui concerne Genève, et même si l'on se place au point de vue étroitement douanier qui est celui du Gouvernement français, le projet français est très loin de donner l'équivalent des avantages assurés par le régime des zones franches. On l'a établi plus haut et on n'y reviendra pas ici. Il est tout à fait certain que les Observations françaises se trompent complètement lorsqu'elles affirment (pp. 717 *in fine* et 718) que le projet français offrirait à Genève « tous les avantages que celle-ci retirerait du rétablissement des zones franches et même plus que ces avantages ». C'est au contraire un *préjudice grave* qu'au seul point de vue économique, le régime prévu par le projet français — régime prévu d'ailleurs pour quinze ans seulement — causerait à Genève. Rien, dans ce projet, ne procure à Genève l'équivalent des avantages que lui assure le *droit permanent aux zones*, c'est-à-dire le droit à un hinterland ouvert autour de Genève, que les traités de 1815 et de 1816 ont donné à la Suisse.

Quant aux intérêts essentiels des zones, le projet français, en réalité, les sacrifie également dans une large mesure. Il prétend bien assurer l'ouverture du marché de Genève à la production agricole des zones. Mais il ne le fait que pour une durée de quinze ans. D'autre part, le Gouvernement suisse insiste une fois de plus sur le fait que c'est seulement dans le cadre d'un régime comportant le *maintien des zones franches* qu'il peut, pour sa part, envisager l'ouverture complète du marché suisse, notamment aux produits agricoles des zones.

On ne saurait, sans injustice criante, admettre que le Gouvernement suisse fût *à la fois* privé de son droit au maintien des zones et obligé d'assumer, au profit de la production agricole des zones, la lourde charge que prétend lui imposer le projet français.

Le projet français aboutit donc à la destruction d'un régime qui, jusqu'ici, a non seulement sauvegardé, mais directement et largement favorisé, au dire des populations elles-mêmes, les intérêts économiques de régions qui demeurent essentiellement agricoles. Le projet suisse, au contraire, maintient ce régime et, en outre, ainsi qu'il a déjà été dit, il n'exclut nullement le développement normal de l'industrie qui est un élément — mais un élément secondaire — de l'économie zonienne.

* * *

Observations
françaises.
pp. 709-719.

Les Observations françaises, dans leur conclusion, n'en répètent pas moins que, « depuis les traités de 1815, le régime des zones s'est considérablement modifié » et que le maintien de ce régime « serait aujourd'hui absolument intolérable » (p. 709)¹.

Encore une fois, c'est là, tout d'abord, mal poser la question au regard des dispositions du compromis. Dans le cadre tracé par le compromis, la Cour a déjà tenu compte des « faits antérieurs au Traité de Versailles », c'est-à-dire des changements survenus dans les circonstances entre 1815 et 1919. Elle a néanmoins déclaré que le régime des zones ne saurait être supprimé sans le consentement de la Suisse.

Au surplus, le Gouvernement français n'a nullement établi que le maintien des zones franches serait « intolérable » dans les circonstances qui existaient en 1919, lors de la conclusion du Traité de Versailles.

¹ Les Observations françaises citent à nouveau, à l'appui de cette affirmation, un extrait du discours prononcé le 29 mars 1922 par M. Motta devant le Conseil national suisse.

Faut-il répéter que ce discours avait trait à une situation *tout autre* que celle qui existe aujourd'hui? Moins intransigeant que ne l'a toujours été le Gouvernement français, le Conseil fédéral avait cru pouvoir signer la Convention du 7 août 1921, qui reposait sur l'installation du cordon douanier français à la frontière politique. Par le discours sur lequel le Gouvernement français a déjà, à plusieurs reprises, jugé utile d'insister, M. Motta cherchait à obtenir du Conseil national suisse qu'il approuve la Convention de 1921. Il s'agissait donc de l'abandon *volontaire*, par la Suisse, de son droit aux zones franches, abandon auquel le Conseil national n'a consenti en 1922 qu'à une très petite majorité et que le peuple suisse lui-même a refusé de ratifier. *Aujourd'hui, au contraire, le Gouvernement français cherche à obtenir de la Cour la suppression des zones franches sans le consentement de la Suisse.*

Il n'est pas inutile d'indiquer, par ailleurs, qu'une erreur typographique s'est glissée dans le *Bulletin sténographique* dont les Observations françaises citent ici un extrait: M. Motta a, bien entendu, parlé en réalité de « la barrière douanière suisse que nous avons établie d'une manière légitime » et non « illégitime ».

On a montré, au contraire, que le régime des zones franches peut, si on le veut bien, être adapté aux « circonstances actuelles » visées par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, et qu'en réalité le maintien des zones franches, avec les adaptations prévues par le projet suisse 1^o est la seule solution qui sauvegarde vraiment les intérêts de Genève et de la Suisse ; 2^c peut être pour les zones elles-mêmes un facteur de prospérité¹.

* * *

A côté de la question sont aussi les arguments que, dans les pages 710 à 713, les Observations françaises prétendent tirer de l'opinion défavorable à la création d'un « port-franc » à Genève, que la Chambre de commerce de Genève a émise en 1877 et, plus récemment, en 1930.

Les Observations françaises font état de ce que « de ce régime [c'est-à-dire du régime des zones franches] dont elle prétend imposer le maintien aux territoires français, Genève ne veut à aucun prix pour elle-même ».

Dans le même sens, les Observations françaises disent encore (p. 713) : « Le projet de Genève port-franc a envisagé de placer Genève port-franc en face des zones franches sur un pied d'égalité, et cependant la Chambre de commerce l'a jugé inacceptable. Bien moins acceptable serait le projet de reconstituer les petites zones franches en les replaçant dans une situation d'inégalité à leur détriment. »

Ce disant, le Gouvernement français oublie à nouveau que *la Suisse a un droit aux zones franches tandis que la France n'a jamais eu de droit à la création d'un « port-franc » à Genève*. Notamment dans le chapitre de la troisième partie de la présente Réponse qui a trait au « cordon de surveil-

¹ On a également établi plus haut l'inexactitude de ces affirmations des Observations françaises (p. 709) que, de 1849 à 1919, la « petite unité économique » que les zones auraient constituée en 1815 se serait disloqué, que « tous les avantages » seraient « passés à l'une de ses parties, l'autre ayant toutes les charges » et que « chacune d'elles » serait « allée se fondre dans le système économique de l'État auquel elle ressortit politiquement ».

En réalité, l'« unité économique » de 1815 est une formule impressionnante, mais au moins exagérée. D'autre part, il n'est pas exact que, de 1849 à 1919, « tous les avantages » soient « passés à l'une des parties, l'autre ayant toute les charges ». On se réfère à ce sujet à l'exposé consacré à cette période dans la seconde partie de la présente Réponse, ainsi qu'à l'annexe n° 29 (p. 2010) qui complète cet exposé.

Il résulte également des indications données dans la même partie de la présente Réponse qu'il n'est pas conforme à la réalité d'affirmer, comme le font ici les Observations françaises, que de 1849 à 1919, chacune des « parties » de l'« unité économique » de 1815 serait allée « se fondre dans le système économique de l'État auquel elle ressortit politiquement » ; voir notamment *supra* pp 1828-1830.

lance »¹, le Gouvernement suisse a rappelé *pourquoi* les zones franches ont été créées en 1815. En 1815, les Puissances ont compris la nécessité de désenclaver Genève et elles en ont tenu compte en instituant les zones franches autour du territoire exigü du nouveau canton suisse. Au contraire, il n'y a jamais eu besoin de « désenclaver » les zones franches.

Les traités de 1815 ont donc donné à la Suisse un droit aux zones franches ouvertes autour de Genève, et la Cour a dit, dans son ordonnance de 1929, que le Traité de Versailles n'a pas privé la Suisse de ce droit et ne l'oblige même pas à l'abandonner. *Ce n'est donc pas parce que ni le Gouvernement suisse ni Genève ne veulent le « port-franc » de Genève que la France serait fondée à méconnaître le droit de la Suisse aux zones franches.*

Au surplus — et contrairement à ce que prétendent les Observations françaises (p. 713) — les raisons invoquées par la Chambre de commerce de Genève à l'encontre du projet de création d'un « port-franc » ne sont, en elles-mêmes, nullement la « meilleure critique que l'on puisse faire du régime des zones ».

Tout d'abord, en effet, maintenir les zones franches telles que le projet suisse propose de les adapter aux circonstances actuelles, *c'est assurer à ces territoires le débouché suisse dont elles ont besoin*, sans d'ailleurs leur fermer nécessairement le débouché français. Le débouché suisse est ainsi assuré à l'élément principal de la production zoniennne — l'élément agricole — pour lequel il est une nécessité vitale ; il est également assuré à l'élément industriel (composé surtout de petite industrie et d'artisanat) auquel, d'autre part, il ne dépend que de la France d'ouvrir elle-même son cordon douanier intérieur dans une mesure suffisante pour tenir compte des besoins légitimes. Il est donc tout à fait inexact d'affirmer, comme le font les Observations françaises au milieu de la page 711, que le maintien des zones franches « ruinerait à jamais » les industries des zones. L'affirmation des Observations françaises (p. 712 *in fine*) que « la zone franche peut abaisser le prix de la vie mais entrave la production » n'est pas davantage fondée. En effet, quelle production ce régime entraverait-il ? Le régime prévu par le projet suisse n'entravera certainement pas la production agricole. Ce que les 207 communes zoniennes de la Haute-Savoie disaient en 1903 pour protester contre un projet de suppression des zones franches reste vrai aujourd'hui, au dire des intéressés eux-mêmes : « le régime de la zone franche donne de l'essor à la culture des terres.... ; les agriculteurs des zones ne pourraient écouler leurs produits, ailleurs qu'à Genève et en Suisse, aussi facilement et à des

¹ Voir *supra* pp. 1911-1927.

prix aussi rémunérateurs... ; la zone franche est la condition nécessaire de la prospérité de populations agricoles...¹».

Quant à la production industrielle, le régime prévu par le projet suisse, qui ouvre largement le marché suisse à la modeste industrie des petites zones, ne saurait entraver la production, surtout si la France, de son côté, fait ce qui dépend d'elle pour tenir compte de besoins qui, dans une large mesure, sont nés de l'acte accompli en 1923 par le Gouvernement français quand il a unilatéralement installé son cordon douanier à la frontière.

Ainsi, on le répète, maintenir les zones franches conformément au projet suisse, *c'est assurer à la production des zones le débouché suisse dont elle a besoin*, sans lui fermer nécessairement le débouché français.

Au contraire, créer un « port-franc » à Genève, *c'est fermer à Genève le débouché suisse dont elle ne saurait se passer*.

En effet, non seulement il ne saurait être question de comparer, au point de vue de leur importance, l'industrie genevoise et celle des petites zones, mais en outre et surtout, la situation est toute différente en ce qui concerne l'ouverture éventuelle d'un cordon douanier intérieur, d'une part, pour la France en cas de maintien des zones et, d'autre part, pour la Suisse si un « port-franc » était créé à Genève.

La Suisse a un droit aux zones franches, et on a montré plus haut, sur la base des indications données par les Observations françaises elles-mêmes, que, dès 1815, le fonctionnement normal de l'institution des zones franches a comporté une certaine perméabilité du cordon douanier français intérieur ; d'autre part, on vient de rappeler que c'est surtout l'acte contraire au droit accompli en 1923 par le Gouvernement français qui a donné naissance, dans les zones, à certains besoins nouveaux desquels il appartient au Gouvernement français de tenir compte, une fois que les zones franches seront rétablies en fait conformément au droit de la Suisse.

En revanche, rien de pareil n'existerait pour la Suisse si, de son propre chef, elle donnait suite au projet, d'ailleurs chimérique, de « Genève port-franc ».

On voit qu'à tous points de vue, la comparaison que les Observations françaises tentent d'établir entre ledit projet et les zones franches est sans pertinence aucune et est dépourvue de fondement.

¹ Contre-Mémoire suisse, p. 1618. Voir aussi cette déclaration faite en 1920 par M. le député Bartholoni : « Il n'y a 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. » Annexes au Contre-Mémoire suisse, p. 1788.

* * *

Les Observations françaises reviennent ensuite (pp. 713 *in fine* à 719) au projet français. Il est inutile de répéter ici la comparaison qu'on a déjà faite entre ce projet et celui du Gouvernement suisse. On croit avoir montré assez clairement qu'en lui-même, ce dernier répond certainement beaucoup mieux que le projet français aux intérêts *de Genève et des zones*.

Les considérations ici présentées par les Observations françaises appellent cependant encore quelques brèves remarques.

1° Les Observations françaises indiquent que « le Gouvernement français est amené à soumettre à la Cour un projet de décision dont l'article premier consacre le droit pour la France *et la Suisse* de placer leurs lignes de douane à la frontière ». C'est oublier à nouveau l'ordonnance du 19 août 1929, d'après laquelle le *seul* droit que la Cour puisse maintenant « consacrer » est *le droit de la Suisse au maintien des zones franches*. Il est donc inutile d'insister sur l'erreur que les Observations françaises commettent en parlant ici du « territoire français » *et* des « *territoires suisses* » visés par l'article 435, alinéa 2, et par l'article premier du compromis.

2° Au début de la page 714, les Observations françaises affirment que le projet français garantit le ravitaillement de Genève « dans toute la mesure où le régime des zones franches l'assurerait », c'est-à-dire « en exonérant du droit français de sortie les produits exportés des zones ». On a déjà réfuté cette thèse française d'après laquelle des prohibitions d'exportation ou d'importation seraient compatibles avec le régime des zones franches¹.

3° On a aussi montré précédemment qu'il serait profondément injuste de vouloir, ainsi que le propose le projet français, *à la fois* priver la Suisse de son droit aux zones et imposer à la Suisse l'obligation d'admettre sur son territoire en franchise de tous droits de douane, la totalité de la production agricole des zones. Sur ce point déjà, le projet français n'est donc pas admissible.

Injuste notamment en ce sens, il est en outre compliqué, en particulier dans ses dispositions relatives à la fabrication, au commerce de gros et de demi-gros et au commerce de détail. Et surtout, les Observations françaises font complètement erreur en affirmant (p. 718) que le « débouché que constituaient les zones pour Genève est restitué à l'industrie et au commerce genevois » par les dispositions du projet français. Il est également inexact de dire qu'« à la vérité, Genève n'a pas besoin du débouché que peuvent lui fournir les territoires français avoisinants² ».

¹ Voir *supra* pp. 1914-1918.

² Observations françaises, p. 718.

Au contraire, la vérité, c'est que — abstraction faite des aspects non économiques de la question — le débouché des zones qui constitue le seul hinterland de Genève a, pour cette dernière, une valeur économique très appréciable. Or, on a établi plus haut qu'en particulier, il n'est pas du tout conforme aux faits d'affirmer que le régime prévu par le projet français permettra au commerce de détail de Genève de « recouvrer les affaires qu'en 1913 il effectuait au bénéfice de la franchise » (Observations françaises, p. 714).

Il est donc permis de trouver vraiment surprenante cette affirmation que le projet français créerait à Genève une « situation vraiment privilégiée » (p. 718).

4° Injuste et compliqué, le projet français est, par surcroît, incomplet. Le Gouvernement français a, en effet, « pensé qu'il ne convenait pas d'entrer dès maintenant » dans une réglementation détaillée (Observations françaises, p. 715).

Le projet suisse paraît plus complet par lui-même. En particulier, il ne rend pas nécessaire la désignation du médiateur prévu par l'article 14 du projet français.

D'autre part, le projet suisse contient (art. 13 ; voir aussi le chiffre III de l'annexe audit projet) une véritable *clause compromissoire* en vue du règlement, en dernière analyse, des contestations qui pourraient s'élever entre les Parties au sujet de l'interprétation ou de l'exécution de ses dispositions. Ce système est de nature à assurer beaucoup mieux que la *commission de conciliation* prévue par l'article 15 du projet français le règlement des différends qui pourraient surgir à cet égard entre la Suisse et la France. Le Gouvernement suisse considère comme indispensable une clause compromissoire telle que celle qu'énonce l'article 13 du projet qu'il a soumis à la Cour.

5° En ce qui concerne Saint-Gingolph, l'article 16 du projet français se borne à prévoir 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 encore est tout à fait insuffisant. Comme le disent les Observations françaises elles-mêmes (p. 716), « ce qui caractérise la situation à Saint-Gingolph, c'est qu'on est en présence d'une agglomération coupée par une ligne de douane et dont les deux parties entretiennent des relations particulièrement étroites ». Ici encore, le recul du cordon douanier français, c'est-à-dire le maintien de la zone franche instituée par le Traité de Turin du 16 mars 1816, est la seule solution réellement satisfaisante.

6° On a déjà relevé que la durée de quinze ans envisagée par le Gouvernement français pour le régime qu'il propose à

la Cour d'instituer est en contradiction absolue notamment avec la nature de certains besoins à satisfaire.

Ainsi, non seulement le Gouvernement français envisage que le *droit permanent et territorial* donné à la Suisse par les traités de 1815 et 1816 pourrait être remplacé, en tout et pour tout, par un régime dont la durée serait limitée à quinze ans, mais en outre, ainsi qu'il a été dit précédemment, le projet français *aggrave par là l'instabilité* dont les zoniens se sont plaints fréquemment, avant la guerre, en ce qui concernait le régime auquel étaient soumises leurs importations en Suisse. Le projet français actuellement soumis à la Cour maintient cette instabilité; il l'aggrave par ailleurs en détruisant ce qui était *permanent* déjà dans le régime antérieur: l'institution des zones franches. Comment, dans ces conditions, les Observations françaises peuvent-elles parler d'une « collaboration économique durable » que le projet français rendrait possible (p. 719)?

Le Conseil fédéral pense qu'à cet égard aussi, le projet suisse est meilleur: il respecte le droit permanent de la Suisse aux zones franches et, en même temps, il rend *stable* la contre-partie qui sera dorénavant donnée à l'institution des zones franches, sous la forme de garanties relatives à l'importation en Suisse de la production zonienne.

* * *

Maintenir les zones franches tout en les adaptant aux circonstances actuelles conformément au projet suisse ne sera donc, contrairement à ce qu'affirment les Observations françaises (p. 719, al. 2), ni « dresser l'un contre l'autre les producteurs français et genevois » ni « ouvrir la porte à de nouvelles difficultés ». Ce sera régler d'une manière satisfaisante pour tous un problème dont la bonne solution *n'est pas possible, ainsi que le prouve le projet français, sur la base de la suppression des zones franches.*

C'est ce que les populations intéressées avaient compris d'emblée. Dans leur grande majorité, elles ont toujours souhaité le maintien des zones¹; le Gouvernement français s'en

¹ C'est ce que confirment les efforts faits pour modifier ou, tout au moins, pour dissimuler cet état d'esprit, notamment depuis que la Cour a rendu son ordonnance du 19 août 1929. Parmi les derniers épisodes connus — et significatifs — de la campagne menée dans ce sens, il n'est pas sans intérêt de signaler les réunions qui ont eu lieu le 24 août 1930 à Annemasse et à Gex et dont la presse locale a donné des comptes rendus que la Cour appréciera.

Réunion d'Annemasse (petite zone sarde). Le *Cultivateur savoyard* du 28 août 1930 a écrit à ce sujet:

« M. Gallet, sénateur de la Haute-Savoie, avait pris l'initiative de convoquer à Annemasse, pour dimanche dernier, de nombreux délégués représentant l'industrie, le commerce, l'agriculture et les consommateurs.

« Jusqu'ici, la question des Zones est restée sur le terrain de la polémique et chacun pouvait exposer ses désirs ou ses préférences, mais aujourd'hui

est si bien rendu compte qu'en 1920, par exemple, lors de la réunion à Paris de la « Commission consultative des intérêts

il ne s'agit plus de se diviser, la question des Zones devient une question de réalisation pratique. Il ne s'agit plus de dire quel est le régime, le traité, l'accord qui nous serait le plus agréable ou le plus profitable, il s'agit seulement, et c'est grave, de savoir ce qui va nous être accordé par le Tribunal de La Haye.

« Il ne suffit pas d'exposer nos désirs, il faut savoir faire front unique pour obtenir le plus d'avantages possible. La partie adverse, la Suisse, ne manquerait pas de s'appuyer sur des divergences de vue pouvant exister chez nous pour faire triompher ses revendications.

« M. Gallet et M. Antonelli exposent que c'est dans cet état d'esprit que la Commission a rédigé le vœu et le rapport qui sont présentés à l'Assemblée. Ce vœu repose sur les principes suivants : maintien du cordon douanier à la frontière, mais traité facilitant les échanges et établissement d'un régime économique fondé sur le principe de réciprocité sur la base des échanges avant 1914.

« Au cours de la discussion qui s'est ouverte, plusieurs agriculteurs ont demandé à ce que leurs intérêts soient particulièrement surveillés. M. le maire de Saint-Gingolph, parlant pour les communes limitrophes du Valais, propose une adjonction au vœu présenté : le traité devra régler les échanges non pas seulement avec le canton de Genève, mais encore avec les cantons du bout du lac : Vaud et Valais.

« M. Boccard, de la Chambre d'agriculture, se félicite de ce que la réunion comprenne un bon nombre d'agriculteurs et ne ressemble pas à la fameuse réunion qui comprenait seulement cinq maires et qui a précédé la suppression de nos avantages zoniens.

« M. Lachenal, maire de Neydens, intervient pour obtenir l'assurance que les cultivateurs seront représentés par des vrais agriculteurs et non pas par des marchands, des professeurs, comme cela a été le cas au cours de la coûteuse enquête de novembre dernier.

« Nous avons parlé ici même de la composition ridicule de cette délégation et nous n'y reviendrons pas.

« Le procès de La Haye sera très serré et très ardu ; il ne faut pas que la partie adverse puisse s'appuyer sur les divergences françaises. Comme M. Gallet et M. Antonelli insistent tout particulièrement sur ce point et sur la nécessité de la cohésion et du front unique, M. Martel, adjoint au maire de Thoiry, demande si le vœu proposé à l'Assemblée est bien conforme à la thèse présentée par la France et si ce vœu a été préparé en accord avec le Gouvernement...

« L'Assemblée a adopté à l'unanimité le vœu qui sera présenté au ministre des Affaires étrangères par une délégation de représentants. En plus des parlementaires, ont été désignés pour faire partie de cette délégation : M. Montessuit, M. Hyvert, de la Chambre de commerce, M. Lachenal et M. Claret ou M. Boccard, de la Chambre d'agriculture.

« Une réunion semblable a eu lieu le même jour à Gex, sous la présidence d'un sénateur de l'Ain ; le même vœu y a été adopté à l'unanimité. »

Réunion de Gex (zone gessienne). Le Petit Gessien du 28 août 1930 a publié l'article suivant :

« Dimanche dernier, à 15 heures, s'est tenue à Gex, salle des fêtes de l'Hôtel-de-Ville, la réunion que nous avons annoncée.

« Les représentants qualifiés du Pays de Gex dans les branches de l'agriculture, de l'industrie, du commerce, de la consommation, des professions libérales et intellectuelles, de l'administration communale, cantonale et départementale, étaient présents.

« M. Albert Fouilloux, notre sympathique sénateur, avec la clarté et la netteté qui le caractérisent, a exposé éloquemment à l'assistance les caractéristiques de la situation.

économiques des zones franches », il fut déclaré que, « ni sur le principe, ni sur les modalités, la discussion ne devait mettre en cause le principe d'une consultation réelle et effective des populations zoniennes ; on demandait seulement aux délégués ce qu'ils pensaient du projet de convention franco-suisse établi par nos diplomates et nos administrateurs ». On se réfère à cet égard aux indications données et aux sources citées dans les pages 1553 à 1556 du Contre-Mémoire suisse.

D'autre part, maintenir les zones franches, ce sera *revenir au droit* pour lequel, depuis 1923, la Suisse a fait de sérieux sacrifices ¹.

Le Gouvernement fédéral, pour sa part, est très persuadé qu'adapter, dans le cadre du droit, le régime des zones franches « aux circonstances actuelles » favorisera, tout autrement que ne pourrait le faire la consécration pratique de l'acte contraire au droit de 1923, les relations de confiance et d'amitié que le Conseil fédéral désire voir subsister entre la Suisse et la France.

téristiques du conflit franco-suisse des zones franches, et souligné la situation déplorable devant laquelle notre région pourrait être placée si elle se trouvait encerclée par un cordon fiscal à la frontière, et par un cordon douanier intérieur.

« Sans attendre le jugement qui sera rendu en novembre par la Cour de Justice internationale de La Haye, il convient donc de renforcer notre position en trouvant un terrain d'entente entre zoniens et anti-zoniens, c'est-à-dire en faisant l'union sur une formule économique transactionnelle.

« Après un échange de vues très courtois, l'appel de M. le sénateur Fouilloux a été entendu et longuement applaudi.

« Un ordre du jour qui va être transmis au Gouvernement français, puis à la Cour de La Haye, fut voté à l'unanimité. Les municipalités gessiennes vont être appelées à le sanctionner.

« Sauvegardant le principe de la souveraineté nationale par le maintien du cordon douanier français à la frontière, près du cordon fédéral, cet ordre du jour prévoit la continuation des échanges entre les cantons de Genève, de Vaud et les zones franches, la libre circulation des véhicules et le maintien des relations de bon voisinage.

« Il réalise aussi l'union entre les Gessiens.

« M. Fouilloux a donc, une fois de plus, servi intelligemment les intérêts de notre petite Patrie. »

Le résultat des réunions ainsi organisées à Annemasse et à Gex a fait l'objet d'un communiqué Havas du 3 septembre 1930, disant :

« A la suite de l'accord unanime intervenu le 24 août dernier, entre les représentants qualifiés des populations zoniennes du pays de Gex et de la Haute-Savoie, une délégation a été présentée mercredi matin par M. Albert Fouilloux, sénateur, et M. Painlevé, député, à M. Marcel Héraud, sous-secrétaire d'État, représentant M. André Tardieu, absent, et à M. de Laboulaye, directeur au ministère des Affaires étrangères, représentant M. Briand, absent, et leur a exposé les désirs et les suggestions des populations intéressées. »

¹ Voir l'annexe 30, p. 256. C'est en effet, on le répète, pour ne reconnaître en rien l'acte accompli le 10 novembre 1923 par le Gouvernement français que le Gouvernement suisse a alors maintenu, dans leur ensemble, les franchises antérieurement accordées à l'importation en Suisse des produits des zones.

CONCLUSIONS¹

Plaise à la Cour

Par un seul et même arrêt rendu conformément à l'article 58 du Statut de la Cour :

1. — Prononcer sa décision sur la question formulée dans l'article premier, alinéa premier, du compromis du 30 octobre 1924 en disant

a) qu'entre la Suisse et la France, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, n'a pas abrogé 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 ;

b) qu'entre la Suisse et la France, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, n'a pas non plus pour but de faire obligatoirement abroger lesdites stipulations, en ce sens qu'il n'oblige pas la Suisse à accepter comme seule base possible du règlement futur l'abrogation des zones franches.

2. — 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.

(Signé) A. DE PURY.

(») P. LOGOZ.

¹ Le Gouvernement suisse se réserve de déposer éventuellement, lorsqu'il aura pris connaissance de la Réponse du Gouvernement français, des conclusions subsidiaires relatives à une expertise, ainsi qu'au transport sur les lieux d'une délégation de la Cour, conformément à l'article 4, alinéa 2, du compromis.

4 a.

ANNEXES A LA RÉPONSE DU GOUVERNEMENT SUISSE
 AUX OBSERVATIONS, PROJET ET DOCUMENTS PRÉSENTÉS AU NOM
 DU GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE.

Les soussignés, agents de la Confédération suisse, certifient que les documents ci-après, remis en annexes à la présente Réponse relative à la question des zones présentée à la Cour permanente de Justice internationale, savoir :

Numéros.	Pages.
1. Lettre du président du Conseil d'État de la République et Canton de Genève au Département politique fédéral, du 13 mai 1930	1960
2. Lettre du Conseil d'État de la République et Canton de Genève à M. Motta, chef du Département politique fédéral, du 23 mai 1930	1961
3. Commerce entre la Suisse et les zones	1968
4. Lettre de la Direction générale des douanes à la Division du Commerce du Département fédéral de l'Économie publique, du 21 août 1930	1969
5. Lettre de la Direction générale des douanes à la Division des Affaires étrangères du Département politique fédéral, du 2 juillet 1930	1972
6. Population du canton de Genève	1975
7. Population de la Suisse sans le canton de Genève	1975
8. Population moyenne (1913, 1922 à 1929)	1976
9. Autorisations de construire à Genève	1977
10. Constructions terminées en Suisse	1978
11. Nombre des logements à construire (permis délivrés) et des logements construits, dans les grandes villes suisses (1926-1929)	1979
12. Nombre des logements construits à Genève (ville) et Lausanne (1913 à 1929)	1980
13. Statistique des fabriques et des ouvriers de fabrique. — Nombre des entreprises assujetties à la loi sur les fabriques	1981
14. Nombre des ouvriers de fabrique	1981

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT SUISSE (ANNEXES) 1959

Numéros.	Pages.
15. Rendement de l'impôt sur le revenu dans le canton de Genève	1982
16. Matière imposable en ce qui concerne l'impôt sur le revenu à Genève	1982
17. Tableau des taux de l'impôt sur le revenu à Genève	1983
18. Mouvement des voyageurs (nombre de personnes) descendus dans les hôtels de Genève	1984
19. Trafic du port de Genève	1984
20. Contrôle fédéral des boîtes de montres. — Bureau de Genève	1985
21. Trafic des entrepôts de l'État (Ports-francs de Rive et Cornavin)	1985
22. Trafic de la gare des Vollandes	1986
23. Compagnie genevoise des Tramways électriques	1987
24. Compagnie du Chemin de fer Genève-Veyrier	1987
25. Indice du coût de la vie à Paris	1988
26. Rapport de la Chambre de commerce de Genève sur la valeur économique des petites zones de 1815-1816 en tant que débouché pour l'industrie et le commerce de Genève	1989
27. Extrait d'une circulaire confidentielle jointe aux « Considérations sur la question des zones », publiées en 1894 par la Chambre de commerce de Genève	1999
28. Remarques relatives à certains documents dont les Observations françaises font état à propos de la situation économique « actuelle » des petites zones	2000
29. Lettre de la Direction générale des douanes au Département politique fédéral, du 26 août 1930	2010
30. Statistiques établies par le Département fédéral de l'Économie publique	2018
31. Statistique de l'exportation de quelques produits agricoles des zones en Suisse et de Suisse dans les zones	2021

sont des copies conformes aux originaux reproduits.

(Signé) A. DE PURY. PAUL LOGOZ.

32. Note sur les servitudes internationales (doctrine et précédents)	2023
--	------

*Annexe 1.*LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT DE LA RÉPUBLIQUE
ET CANTON DE GENÈVE AU DÉPARTEMENT POLITIQUE
FÉDÉRAL

Genève, le 13 mai 1930.

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'État a pris connaissance avec intérêt de votre honorée du 3 mai, et il est heureux de pouvoir répondre de façon claire et précise aux observations présentées par Monsieur de Marcilly au cours des négociations franco-suissees de décembre 1929 relatives à l'affaire des zones.

.

S'il est vrai que le rendement des impôts n'a cessé dès 1923 de s'améliorer dans des proportions importantes — les chiffres de la note jointe le démontrent —, il convient de rappeler : que la loi appliquée en 1923, dite loi Maunoir de 1922, ne l'a été que cette seule année et qu'elle a été remplacée dans le courant de 1923 par la loi Gampert, qui, appliquée pour la première fois en 1924, a montré de tels inconvénients qu'elle a dû être modifiée dès 1925, cette dernière elle-même ayant à son tour subi des modifications en 1927.

Jusqu'en 1922, les contribuables genevois n'étaient astreints qu'au paiement d'impôts plus que modérés, Genève ne possédait pas de loi générale sur les contributions qui étaient perçues en partie par l'État, en partie par les communes : c'est la loi votée en 1923 et mise en vigueur en 1924 qui a réalisé l'impôt cantonal unique sur le revenu.... En outre, la loi de 1925 introduisit l'inventaire au décès et l'application de cette mesure entraîna la découverte de capitaux importants et partant une sensible augmentation du rendement de l'impôt sur le revenu.

Enfin, la même loi prévoyait des mesures de contrôle jusqu'alors inconnues à Genève dont le résultat fut et est encore très appréciable.

Mais les taux de la loi de 1925 avaient été fixés relativement bas en raison du fait que cette loi prévoyait que chaque année il serait perçu des centimes additionnels destinés à couvrir le déficit de l'année précédente.

Cette mesure n'ayant pas pu être appliquée, la loi fut de nouveau modifiée en 1927 et les taux portés au montant auquel ils sont encore aujourd'hui ; cela explique la forte augmentation du rendement de l'impôt sur le revenu constatée dès 1927.

Telle est la situation exacte qui démontre que l'on ne saurait tirer argument du fait de l'augmentation du rendement de l'impôt sur le revenu pour prétendre que notre canton n'a pas subi de

dommages ensuite de l'installation du cordon douanier français à la frontière politique du canton de Genève.

Si d'autres renseignements vous paraissaient utiles, le Conseil d'État s'empresse de vous les fournir.

Nous vous prions d'agréer, etc.

Au nom du Conseil d'État :

Le Chancelier :

(Signé) MÜLLER.

Le Président :

(Signé) ALEXANDRE MORIAUD.

Annexe : 1 tableau.

Appendice à l'annexe 1.

TABLEAU JOINT A LA LETTRE DU CONSEIL D'ÉTAT DE GENÈVE
AU DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL, DU 13 MAI 1930.

	<i>Revenu.</i>	<i>Fortune.</i>	<i>Total.</i>
1923	—	9.784.323,62	9.784.323,62
1924	4.690.514,30	3.835.284,45	8.525.798,75
1925	6.651.161,85	3.147.200,10	9.798.361,95
1926	7.324.951,85	3.190.455,31	10.515.407,16
1927	9.518.779,13	4.085.672,64	13.604.451,77
1928	10.346.083,16	4.415.254,05	14.761.337,21
1929	10.379.119,18	4.456.251,04	14.835.370,22

[Sceau.]

Chancellerie d'État Genève.

Annexe 2.

LE CONSEIL D'ÉTAT DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DE
GENÈVE A M. MOTTA, CHEF DU DÉPARTEMENT POLITIQUE
FÉDÉRAL

Genève, le 23 mai 1930.

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous avons l'honneur de vous accuser réception de votre lettre du 15 mai 1930 concernant le rendement de l'impôt genevois sur la fortune et le revenu, et, conformément à votre demande, nous venons vous communiquer ci-après les renseignements que vous désirez obtenir sur l'état de la législation fiscale avant la réforme de 1923, les modifications qui se sont produites de 1923 à 1930,

les données au sujet du rendement des impôts genevois antérieurement à la guerre et durant les années 1920 à 1923.

a) *Législation fiscale genevoise avant la réforme de 1923.*

1. — *Impôts cantonaux.*

Le canton de Genève a conservé jusqu'en 1923, comme bases fondamentales de son système d'impôt cantonal, d'une part *les droits d'enregistrement et de succession*, de l'autre, *l'impôt sur la fortune*. Cet impôt sur la fortune a existé jusqu'en 1920 sous la forme de la taxe mobilière, qui a son origine en 1690 dans la taxe des gardes et a subi au cours des années des modifications relativement peu importantes quant au fond, pour arriver à la forme qu'elle a conservée jusqu'à la fin de l'année 1920.

Il lui a été adjoint une taxe immobilière afin d'atteindre le capital immobilier, comme l'était le capital mobilier, en sorte que toute la fortune du contribuable se trouvait imposée.

Par la loi du 2 octobre 1920, il a été institué un impôt sur le capital mobilier et immobilier, en admettant leur cumul, en sorte qu'il existait un impôt global et progressif sur le capital. La loi du 2 octobre 1920 a été modifiée le 5 juillet 1922 dans le sens d'une aggravation des taux.

A côté de ces deux impôts principaux, le canton de Genève percevait en outre diverses contributions.

A la veille de la grande réforme de 1923, qui a introduit pour la première fois, au point de vue cantonal, l'impôt sur le revenu, la législation cantonale comprenait :

1. — La loi sur les droits d'enregistrement, de succession et de timbre (Titre I de la loi générale sur les contributions du 9 novembre 1887).

2. — La loi sur la vente du sel (Titre II de la loi générale susmentionnée).

3. — La loi sur les permis de chasse et de pêche (Titre III de la loi susmentionnée).

4. — La loi instituant une taxe dite taxe d'hôpital du 21 septembre 1901 modifiée en taxe personnelle le 29 mai 1912 (Titre IV de ladite loi).

5. — La loi instituant un impôt sur la fortune, du 2 octobre 1920, modifiée le 5 juillet 1922 (abrogeant la taxe mobilière, la taxe immobilière, Titres VI et VII de la loi de 1887).

6. — La loi du 3 juin 1899 sur la taxe locative (Titre VIII).

7. — La taxe sur les domestiques (Titre IX de la loi de 1887, modifiée le 4 octobre 1913).

8. — La loi du 15 novembre 1905 instituant une taxe sur les chevaux, voitures, vélocipèdes et automobiles, modifiée le 28 juin 1913 (Titre X de la loi de 1887).

9. — La loi du 9 juin 1906 sur le droit d'inscription pour exercer une industrie ou une profession, modifiée les 19 janvier 1907 et 11 mai 1910 (Titre XI).

10. — Loi introduisant une taxe sur les billards (Titre XII).

11. — Loi introduisant une taxe sur les chiens (Titre XIII).

12. — Loi concernant les taxes sur les compagnies d'assurances contre l'incendie.

Une disposition de la loi générale sur les contributions publiques prévoyait que le pouvoir législatif pouvait, par lois budgétaires, *fixer des centimes additionnels* cantonaux et déterminer sur quelles taxes ils pouvaient être perçus et à quels taux (Titre XV).

2. — *Impôts communaux.*

Le canton de Genève a, jusqu'en 1923, abandonné aux communes urbaines et suburbaines les ressources provenant de l'imposition du produit du travail, des revenus commerciaux et industriels, du revenu des capitaux, sous une forme ou une autre. Il faut bien reconnaître que ces communes, qui ont institué une taxe municipale, n'ont pas tiré de cette source de revenu tout le parti qu'elles auraient pu en obtenir.

Ont fait usage de cette faculté les communes de Genève, Carouge, Plainpalais, Lancy, Petit-Saconnex, Chênc-Bougeries, Chêne-Bourg, Vernier, Eaux-Vives, qui ont introduit, sous forme de taxe professionnelle fixe, un impôt sur le produit du commerce, de l'industrie et des professions, et un impôt sur le revenu de la fortune mobilière et de la fortune immobilière.

Il était laissé aux communes la possibilité de prélever également des centimes additionnels sur les impôts existants.

Ces lois ont été en vigueur jusqu'en 1923.

b) *Lois fiscales qui se sont succédé de 1923 à 1930 :*

La grande réforme date du 24 mars 1923, époque à laquelle le canton de Genève a adopté le système de l'impôt sur le revenu global et sur la fortune globale (loi Gampert).

Cette loi, votée en 1923, a été appliquée pour l'exercice 1924. Elle a été modifiée le 24 décembre 1924 (loi Pictet), le 9 mars 1927 (loi Moriaud) et le 1^{er} décembre 1928. Cette dernière modification concerne uniquement la troisième partie (déclaration, procédure de taxation, perception).

Au point de vue cantonal, la loi du 24 mars 1923 a abrogé entre autres l'ancienne taxe locative et l'ancien impôt sur la fortune. Au point de vue communal, elle a abrogé les lois instituant les taxes municipales (impôt sur l'industrie, les commerces, les professions et impôt sur le revenu du capital mobilier et immobilier) et les a remplacées par un impôt sur le revenu et le capital prélevé sous forme de centimes additionnels sur l'impôt cantonal et par un

nouvel impôt sur les commerces, industries et professions (taxe professionnelle fixe).

c) *Rendement des impôts genevois antérieurement à la guerre et durant les années 1920 à 1923.*

1° *Antérieurement à la guerre :*

Nous vous donnons ci-après le rendement des principaux impôts du canton de Genève, en 1912 et 1913.

Année 1912.

Enregistrement, timbre, hypothèque (droits de mutation, droits de succession, droits divers, actes notariés, actes sous seing privé, actes judiciaires, etc.)	4.262.929,60
Taxe mobilière	2.215.512,25
Taxe immobilière	1.205.053,25
Droit d'inscription	138.632,55
Taxe locative	203.946,25
Taxe sur les domestiques	70.951,75
Taxe sur les chevaux, voitures et automobiles	79.951,55
Taxe sur les vélocipèdes	106.052,10
Taxe sur les billards	15.701,65
Taxe d'hôpital	232.152,80
Taxe sur les chiens	68.245,10

Année 1913.

Enregistrement, timbre, hypothèque	4.424.402,70
Taxe mobilière	2.260.696,30
Taxe immobilière	1.257.619,10
Droit d'inscription	142.261,90
Taxe locative	208.371,80
Taxe sur les domestiques	69.582,55
Taxe sur les chevaux, voitures et automobiles	89.025,40
Taxe sur les vélocipèdes	110.356,50
Taxes sur les billards	15.198,22
Taxe personnelle	234.373,55
Taxe sur les chiens	71.821,40

L'État a perçu des centimes additionnels sur la plupart de ces impôts. Ils ne sont pas compris dans les présents chiffres.

2° *De 1920 à 1923 :*

Année 1920.

Enregistrement, timbre, hypothèque	4.534.729,80
Taxe mobilière	1.962.386,10

Droits patente sur les sociétés anonymes	711.422,75
Taxe immobilière	1.630.159,35
Droit d'inscription	55.661.—
Taxe locative	292.177,10
Taxe sur les domestiques	56.540,55
Taxe sur les chevaux, voitures et automobiles	132.201,05
Taxe sur les vélocipèdes	62.265,05
Taxe sur les billards	10.165,85
Taxe personnelle	483.843,05
Taxe sur les chiens	93.844,45

Année 1921.

Enregistrement, timbre, hypothèque	4.506.813,35
Impôt sur la fortune (loi de 1920)	4.881.385,10
Droit d'inscription	70.149,95
Taxe locative	299.014.—
Taxe sur les domestiques	53.458,35
Taxe sur les chevaux, voitures et automobiles	152.777,25
Taxe sur les vélocipèdes	74.650.—
Taxe sur les billards	9.159,40
Taxe personnelle	427.956,30
Taxe sur les chiens	93.203,20

Année 1922.

Enregistrement, timbre, hypothèque	5.001.748,15
Impôt sur la fortune	7.120.954,70
Taxe locative	306.934,20
Taxe sur les domestiques	50.286,55
Taxe sur les chevaux, voitures et automobiles	180.132,65
Taxe sur les billards	8.437,20
Droit d'inscription	69.629,35
Taxe personnelle	398.333,50
Taxe sur les vélocipèdes	81.290,30
Taxe sur les chiens	95.025,50

Année 1923.

Enregistrement, timbre, hypothèque	3.530.828,20
Impôt sur la fortune	9.784.323,62
Taxe locative	347.163,57
Taxe sur les domestiques	48.021,60
Taxe sur les chevaux, voitures et automobiles	210.314,35
Taxe sur les billards	8.392,18
Droit d'inscription	89.342,45
Taxe personnelle	432.816,16
Taxe sur les vélocipèdes	88.255.—
Taxe sur les chiens	132.137,70

Des centimes additionnels ont été prélevés par l'État sur la plupart de ces impôts et ne sont pas compris dans les chiffres ci-dessus.

Nous croyons ainsi avoir répondu aux trois questions que vous nous avez posées. Nous voudrions cependant ajouter les remarques suivantes concernant le rendement de l'impôt cantonal sur le revenu institué en 1922.

Cet impôt a été perçu pour la première fois pendant l'exercice 1924, mais n'a pas donné le résultat financier que le canton de Genève avait escompté. Ceci résulte à l'évidence des comparaisons suivantes :

Le seul impôt sur la fortune (loi du 5 juillet 1922) avait rapporté pour l'exercice 1923 9.784.323,62, alors que le nouvel impôt sur le revenu et la fortune cumulés n'a rapporté en 1924 que 8.525.798,75. Il est clair que le canton de Genève qui se trouvait à cette époque dans une situation financière difficile n'avait pas changé sa législation fiscale pour obtenir une moins-value du rendement de l'impôt. Cette moins-value était due aux causes que nous signalons dans notre dernière lettre du 13 mai 1930. Si la loi de 1923 avait frappé intégralement toute la matière imposable, le rendement eût été bien supérieur aux 4.690.514.— perçus sur le revenu et aux 3.835.284,45 perçus sur la fortune.

Le rendement d'une loi fiscale dépend de la façon dont elle est appliquée, c'est-à-dire de la façon dont se fait la *perception* des impôts. Or, en 1924, tout était à organiser au département des finances. Ce n'est que peu à peu, au cours des années 1925, 1926, 1927, 1928, que le rôle des contribuables a pu être établi d'une façon complète par les recherches qui ont été effectuées par les communes et par les organes de contrôle du département des finances. *Le contrôle a commencé à fonctionner d'une manière effective depuis 1926.* Auparavant il était inexistant, la taxation se faisait sur la base des déclarations présentées par les contribuables. Or, la preuve que ces déclarations n'indiquaient pas toute la matière imposable est fournie par ce fait que pour la seule année 1926, il a été perçu pour 832.754 frs. d'amendes infligées par le contrôle. C'est ainsi que, peu à peu, au cours des exercices successifs, la matière imposable a pu être taxée.

Il faut également signaler le rôle joué par *l'inventaire au décès, introduit en 1923 et qui ne pouvait donner de résultats immédiats.*

Nous voyons donc la cause de l'amélioration du rendement de l'impôt, non pas dans une amélioration de la situation économique du canton de Genève, mais dans les modifications successives de la législation en 1924, 1927 et 1928, et dans les mesures de perception qui ont été introduites.

Il faut également retenir que *le contrôle des déclarations ne se fait pas, à Genève, avant la taxation, mais d'une façon tout à fait indépendante et porte, en application de la législation fiscale,*

sur l'exercice en cours et les cinq années précédentes, de sorte qu'en 1930 les opérations de contrôle remontent jusqu'en 1925. Les suppléments d'impôt et les amendes infligées aux contribuables pour les exercices antérieurs sont compris dans la perception de l'année où s'est effectué le contrôle, de sorte qu'en 1930, sont perçus et rentrent dans le chiffre des impôts de 1930, des impôts qui sont en réalité ceux de cinq années antérieures.

Cela étant, il est donc normal que les dernières années d'application de la loi aient donné un rendement supérieur à celui des premières années, puisque, par exemple, dans la perception de 1929, rentrent également des impôts qui sont en réalité les impôts des exercices 1924/1925/1926/1927/1928.

Nous pouvons citer comme exemple le contrôle des déclarations des employés de banque qui se fait actuellement. Cette catégorie de salariés n'avait pas encore été appelée à justifier ses déclarations. Les sommes qui sont récupérées de cette façon entreront dans le résultat de l'exercice de 1930, contribueront à augmenter le résultat de cet exercice sans que, cependant, on puisse dire que les sommes touchées comme revenu du travail d'une façon globale par cette catégorie de salariés aient été supérieures en 1924 à celles touchées en 1930.

Il est clair d'autre part qu'une loi fiscale ne peut pas rendre immédiatement tout ce qu'elle est capable de produire. On peut faire, au sujet de l'impôt sur le revenu introduit en 1924, les mêmes remarques qu'au sujet de la loi introduisant l'impôt global sur la fortune en 1920. Cette loi sur la fortune a été appliquée la première fois pour l'exercice 1921. Elle a produit pour cet exercice 4.812.162,50. Or, pour l'exercice 1923, cette même loi a produit 9.764.375,32. Cependant, on ne peut pas tirer de cet exemple la conclusion que la situation du canton de Genève au point de vue fortune a doublé en l'espace de trois ans. On pourrait dire, il est vrai, que la loi a été modifiée le 5 juillet 1922, en ce qui concerne le taux auquel l'impôt était perçu.

Mais cette situation se retrouve identiquement en ce qui concerne l'impôt sur le revenu, puisque les taux ont été modifiés à deux reprises en 1924 et en 1927 précisément pour obtenir un meilleur rendement de la loi.

.

Veillez agréer, etc.

Au nom du Conseil d'État :

Le Chancelier :
(Signé) MÜLLER.

Le Président :
(Signé) ALEXANDRE MORIAUD.

Annexe 3.

COMMERCE ENTRE LA SUISSE ET LES ZONES¹

(EN MILLIERS DE FRANCS).

Années.	Importations.			Exportations.			Transit.			
	Haute-Savoie.	Pays de Gex.	Total.	Haute-Savoie.	Pays de Gex.	Total.	Total en qm.			
1890 } 1891 } 1892 } 1893 } 1894 } 1895 ²	11.939	2.638	14.577	La statistique de l'époque ne fait pas de distinction pour la Haute-Savoie et le Pays de Gex.		7.036	22.842			
								6.646	27.541	
								5.719	24.410	
					Pas de données exactes.				4.915	21.098
									4.703	24.837
1896	6.023	1.059	7.082			5.199	24.084			
1897	15.508	2.177	17.685			5.552	27.707			
1898	16.485	2.414	18.899			6.021	29.168			
1899	17.846	2.879	20.725			7.663	31.641			
1900	17.044	2.326	19.370			7.347	29.803			
1901	16.652	2.453	19.105			7.473	26.290			
1902	18.840	2.646	21.486			7.844	28.165			
1903	18.314	2.907	21.221			8.773	28.048			
1904	18.465	2.921	21.386			8.089	30.140			
1905	20.397	3.367	23.764			8.312	28.056			
1906	19.806	3.240	23.046			8.683	27.790			
1907	20.448	3.472	23.920			9.438	29.906			
1908	20.152	3.195	23.347			10.841	30.745			
1909	21.932	3.463	25.395		9.884	1.584	11.468	107.577		
1910	22.526	3.435	25.961		9.384	1.257	10.641	122.095		
1911	24.922	3.554	28.476	9.177	1.369	10.546	138.070			
1912	23.588	3.838	27.426	9.536	1.544	11.080	130.223			
1913	26.468	3.821	30.289	10.294	1.637	11.931	119.488			
1914	25.497	4.364	29.861	11.196	1.822	13.018	70.101			
1915	17.985	2.793	20.778	9.453	1.470	10.923	72.430			
1916	10.593	1.529	12.122	11.401	1.163	12.564	51.934			
1917	9.185	1.256	10.441	11.034	1.600	12.634	7.761			
1918	6.094	1.061	7.155	10.100	1.412	11.512	6.858			
1919	4.057	1.434	5.491	8.658	1.043	9.701	13.234			
1920	8.858	1.817	10.675	12.578	1.711	14.289	12.336			
1921	11.024	3.296	14.320	6.782	913	7.695	22.872			
1922	10.867	4.343	15.210	5.335	914	6.249	15.518			
1923	11.025	3.087	14.112	5.383	803	6.186	30.480			
1924	14.294	3.397	17.691	5.126	802	5.928	30.627			
1925	10.751	3.157	13.908	1.860	346	2.206	18.296			
1926	12.628	2.964	15.592	1.803	332	2.135	14.653			
1927	12.569	2.874	15.443	1.606	239	1.845	16.044			
1928	10.651	2.466	13.117	1.351	254	1.605	16.942			
1929	13.888	2.894	16.782	1.563	212	1.775	18.956			
	14.011	2.935	16.946	1.821	172	1.993	19.000			

¹ Statistique établie par le Département fédéral de l'Économie publique.² A partir du 19 août.

*Annexe 4.*LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES A LA DIVISION
DU COMMERCE DU DÉPARTEMENT FÉDÉRAL
DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE

N° 154/7.

Berne, le 21 août 1930.

Monsieur le Directeur,

En vous référant à un passage contenu dans les Observations et Projet de décision présentés au nom du Gouvernement français à la Cour internationale de La Haye dans l'affaire des zones franches, vous nous demandez par lettre du 12 courant de vous faire connaître les modalités les plus appropriées et les plus simples, par lesquelles le cordon douanier intérieur français pourrait être rendu perméable aux marchandises en provenance des zones.

Nous avons l'honneur de vous faire savoir qu'à notre avis ces modalités pourraient être envisagées de la manière suivante :

I. — MARCHANDISES ORIGINAIRES DE LA ZONE.

a) *Produits maraîchers, agricoles, viticoles et forestiers ; produits de l'apiculture et de l'aviculture :*

Admission à l'entrée en France sur la base d'une déclaration fondamentale, sous réserve de vérification des données par les contrôleurs des douanes françaises en zone.

Ou bien :

Admission à l'entrée en France sur la base de certificats attestant l'origine zoniennne, à délivrer par le maire de la commune de production de la marchandise ou par un mandataire spécial désigné à cet effet par les douanes françaises.

b) *Animaux des espèces chevaline, bovine, ovine, caprine et porcine.*

Admission à l'entrée en France sur la base de certificats d'origine et de contingents fixés pour chaque espèce d'animaux sur la base d'un état de recensement du bétail certifié par les vétérinaires locaux.

Le document d'origine attesterait que les animaux sont nés et ont été élevés dans la zone franche.

c) *Produits fabriqués et manufacturés.*

Admission à l'entrée en France sur la base de certificats d'origine et de contingents fixés pour chaque usine ou pour chaque industrie.

Le certificat d'origine certifierait que les produits proviennent d'un établissement établi dans la zone et que les matières premières originaires de la zone ou de l'intérieur du pays, ont été employées pour leur fabrication ou pour leur production.

Le service des douanes françaises pourra se réserver la faculté de procéder à la vérification des comptes de fabrication.

II. — MARCHANDISES PROVENANT DE FRANCE ET DESTINÉES A LA RÉPARATION, AU PERFECTIONNEMENT, A L'USAGE TEMPORAIRE, ETC., DANS DES ÉTABLISSEMENTS EN ZONE ET RÉINTRODUITS DANS L'INTÉRIEUR APRÈS AVOIR SUBI UN TRAVAIL DE PERFECTIONNEMENT, ETC.

Expédition de ces marchandises sous le régime de l'exportation temporaire, avec réadmission par le bureau de douane de l'intérieur sur la base d'un certificat attestant que le perfectionnement, etc., ont eu lieu en zone.

Le régime de l'importation temporaire serait aussi applicable aux produits provenant de la zone et expédiés à l'intérieur pour y subir une main-d'œuvre, à moins qu'en considération de leur origine zoniennne, ces marchandises ne soient admises directement en franchise.

III. — CIRCULATION DES VÉHICULES ENTRE LA ZONE FRANCHE ET LA ZONE DE L'INTÉRIEUR.

Dans le trafic de frontière, compris dans une zone de 10 kilomètres, les habitants de la zone limitrophe étrangère contiguë peuvent franchir la ligne des douanes suisses avec leurs chars, automobiles et cycles sans avoir à présenter de document douanier et sans avoir à garantir le montant des droits pour leurs véhicules, pourvu que l'entrée et la réexportation aient lieu le même jour, par le même bureau, et que le conducteur et le véhicule soient connus du personnel dudit bureau.

Lorsque les conducteurs de ces véhicules possèdent un triptyque, les passages de la frontière n'ont pas besoin d'être attestés, si le titre de circulation porte la mention « frontalier ».

Les personnes qui font le commerce des automobiles et des cycles, ainsi que celles qui s'occupent de la location de taxis, sont exclues de ce traitement de faveur et sont soumises au régime du passavant ou du triptyque.

Un traitement semblable peut s'adapter à la circulation des véhicules appartenant à des habitants de la zone franche qui sont connus par le personnel des douanes françaises lorsqu'ils sont obligés d'effectuer un voyage dans l'intérieur de l'ancienne zone franche (Savoie). Si la douane française ne veut pas admettre une pareille liberté de circulation, parce que le trafic auprès de certains bureaux est trop fort ou pour d'autres causes, le contrôle

pourrait alors se faire au moyen des titres de circulation prévus avec l'étranger (acquits-à-caution ou triptyques).

Pour simplifier les choses, on pourrait même examiner la question de savoir si un seul et unique titre de mouvement ne devrait pas être créé pour permettre aux habitants de la zone franche de circuler à travers le cordon des douanes françaises et le cordon douanier suisse, selon qu'ils franchissent l'une ou l'autre des lignes des douanes.

A notre avis, les inconvénients que la douane française fait valoir contre le recul de son cordon à la limite intérieure des zones ne sont ni graves ni insurmontables. De même, la circulation des véhicules et des voyageurs entre les zones et l'intérieur de la France ne devrait comporter, de ce fait, l'accomplissement de formalités compliquées pour les habitants des zones.

La note dominante depuis longtemps dans les milieux dirigeants des douanes françaises, d'après laquelle les zones franches constituent un nid de contrebande contre laquelle l'administration serait dans l'impossibilité d'exercer un contrôle efficace permettant de relever ou d'empêcher les fraudes, n'est pas non plus concluante. A ce propos, il suffit de faire remarquer que l'importance économique ainsi que la force de production des zones sont des facteurs parfaitement connus des douanes françaises. En tout cas, la fraude peut être mieux réprimée par elles, vu que le service français est libre d'enquêter sur un territoire soumis à la juridiction française. Cette répression ne peut pas présenter les difficultés qui surgissent pour les douanes suisses à l'égard des produits importés des zones et déclarés inexactement par les habitants de celles-ci.

Au surplus, le projet suisse de convention sanctionne le principe que les douanes françaises peuvent exercer dans les zones franches le contrôle nécessaire en vue d'empêcher la constitution de dépôts destinés à la contrebande. En outre, pour ce qui concerne la circulation des marchandises et des voyageurs, les propositions suisses prévoient en faveur de la France la faculté d'ouvrir dans les gares genevoises des bureaux de douane, ce qui simplifiera et facilitera grandement le trafic marchandises et voyageurs.

Veuillez agréer, etc.

Le Directeur général des douanes :
(Signé) GASSMANN.

Annexe 5.

LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES
A LA DIVISION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DU DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL

N° 154/7.

Berne, le 2^e juillet 1930.

Monsieur le Ministre,

Par lettre n° B. II. I. F. I. VH du 5 juin, vous nous avez demandé de vous faire savoir s'il existe le long de notre frontière politique des parcelles de territoire, suisses ou étrangères, qui, par suite de décisions de nos autorités ou d'administrations douanières des pays voisins, ont été placées en dehors de la ligne des douanes.

Déférant à votre désir, nous avons l'honneur de vous donner les renseignements suivants :

a) *Frontière du 1^{er} arrondissement des douanes (Bâle) :*

Dans les secteurs frontières suisse-allemand et franco-suisse, nous ne trouvons aucune parcelle de territoire suisse ou étranger qui soit exclue de la ligne douanière respective des trois pays.

b) *Frontière du second arrondissement des douanes (Schaffhouse) :*

Dans le deuxième arrondissement, aucune partie de territoire suisse n'a été déclarée comme étant en dehors de notre territoire douanier. La ligne suisse des douanes coïncide entièrement avec la frontière politique.

Deux parties de territoire badois sont complètement entourées par la Suisse et forment les enclaves douanières allemandes de Büsingen et de Verenhof. Ces deux enclaves allemandes en Suisse sont soumises à un régime douanier spécial par les douanes des deux pays.

En outre, le territoire de *l'ancien district badois* de Jestetten est exclu de la ligne douanière allemande, bien que la frontière politique de ce district soit parallèle à la ligne des douanes suisses. Les produits provenant de ce territoire badois, à introduire en Allemagne, ne sont admis à l'importation en franchise que si les envois sont accompagnés d'attestations spéciales.

.

c) *Frontière du III^{me} arrondissement des douanes (Coire) :*

Un régime douanier spécial existe pour les deux vallées suisses de Samnaun et de Sampuoir.

La vallée de Samnaun, avec celle latérale de Sampuoir, a été exclue du territoire douanier suisse par décisions du Conseil fédéral du 29 avril 1892 et du 3 mars 1911, ensuite de requêtes formulées par les habitants desdites vallées. C'est la situation topographique spéciale de ces territoires qui a justifié cette mesure.

Par suite de ces décisions, le territoire de Samnaun et de Sampuoir est traité par notre administration comme pays étranger en matière de douane. Les marchandises destinées auxdites vallées ou en provenance de celles-ci subissent le même traitement douanier que celui qui est appliqué aux marchandises expédiées à l'étranger ou en provenant. La franchise douanière est cependant prévue pour certaines marchandises.

De même, le territoire *italien* de Livigno est considéré par les douanes italiennes comme « enclave étrangère » en matière de douane.

D'après la *Storia documentata dei confini del Regno d'Italia* du colonel Amari, deuxième volume, pages 340-341, la vallée italienne de Livigno doit son exclusion de la ligne des douanes italiennes à la difficulté qu'il y a durant plusieurs mois de l'année de maintenir des chemins praticables entre ladite vallée, Bormio et la Valteline.

Bien qu'une route relie actuellement Livigno à Bormio, la douane italienne a renoncé à placer ses postes de surveillance à la frontière politique de la vallée vu que le secteur à surveiller serait plus étendu que l'actuel et que, d'autre part, des frais énormes seraient occasionnés par la construction de bâtiments douaniers et de routes nécessaires à les relier aux postes de surveillance de l'extrême frontière.

.

d) *Frontière du IV^{me} arrondissement des douanes (Lugano) :*

Dans le IV^{me} arrondissement des douanes, il n'existe pas de parcelles du territoire suisse placées en dehors de la ligne des douanes suisses, cette dernière correspond partout à la frontière politique. L'Italie, de son côté, n'a que le territoire de Campione qui soit situé hors de sa ligne douanière. D'autre part, les particularités suivantes doivent être signalées en ce qui concerne la frontière italo-tessinoise :

Dans le « Stretto di Lavena », la visite douanière par les agents suisses et italiens ne peut avoir lieu que *sur terre*, tandis que la frontière politique est marquée par le milieu du canal.

Le réseau de fil de fer installé par les douanes italiennes le long de la frontière ne suit pas toujours exactement la frontière politique des deux pays ; il est placé en arrière de la ligne dans différents secteurs. Cet état de choses n'est dû qu'à la configuration du terrain et non pas à une intention voulue d'exclure du territoire national des parcelles de terrain. La surveillance par les

douaniers italiens peut être exercée sans autre dans l'espace compris entre la frontière politique et le treillis des douanes.

e) *Frontière du V^{me} arrondissement des douanes (Lausanne)* :

Dans cet arrondissement, la ligne des douanes suisses coïncide partout, sur la frontière de terre, avec la frontière politique. La France et l'Italie n'ont pas de territoires situés hors de leur ligne douanière.

.

Nous devons relever que dans plusieurs secteurs de la zone montagneuse de cet arrondissement, les habitants de l'extrême frontière versent annuellement à notre administration une certaine somme en remplacement des droits d'entrée qui ne peuvent être perçus en détail. Ainsi, les propriétaires de la cantine Binner à Zermatt, de l'hôtel Mattmark dans la vallée de Saas, de l'hôtel du col de Balmes, de la cantine de Proz dans le val d'Entremont, de la cabane du Mont-Cervin à Zermatt, de la souste du Grand-Saint-Bernard, ainsi que l'administration de l'hospice du Grand-Saint-Bernard, sont libérés de l'obligation de se présenter au bureau de douane le plus proche pour y acquitter les droits d'entrée dus sur chaque importation de marchandises étrangères, ceci moyennant versement en bloc d'une redevance annuelle.

f) *Frontière du VI^{me} arrondissement des douanes (Genève)* :

En ce qui concerne cet arrondissement, la ligne douanière suisse correspond exactement à la frontière politique. A Moniaz, deux maisons au bénéfice de l'exterritorialisation, contre paiement d'une contribution annuelle fixe, se trouvent incorporées effectivement au territoire douanier suisse.

Du côté français, aucune parcelle n'a été exclue du cordon douanier, depuis que la France a transféré son service de surveillance à la frontière politique.

Veillez agréer, etc.

Le Directeur général des douanes :
 En remplacement :
 (Signé) H. USERMANN.

Annexe 6.

POPULATION DU CANTON DE GENÈVE¹

Années.	Genevois.	Confédérés.	Étrangers.	Dont Français.	Total.	Ménages.
1913	53.265	45.593	71.844	37.688	170.702	48.303
1922	57.018	61.148	49.064	25.195	167.230	50.013
1923	57.279	61.311	46.374	23.600	164.964	50.106
1924	57.358	61.119	44.963	22.395	163.440	50.124
1925	58.088	61.249	43.290	21.089	162.627	50.308
1926	58.457	61.920	42.448	20.363	162.825	50.783
1927	59.156	63.786	41.917	19.574	164.859	51.344
1928	59.443	65.908	41.514	19.006	166.865	52.200
1929	60.300	68.418	41.440	18.673	170.158	53.373

Annexe 7.

POPULATION DE LA SUISSE SANS LE CANTON DE GENÈVE²

Années.	Suisse sans Genève.	1913 = 100	
		Genève.	Suisse sans Genève.
1913	3.709.927	100	100
1922	3.729.610	98	101
1923	3.744.926	97	101
1924	3.763.640	96	101
1925	3.779.033	95	102
1926	3.810.134	95	103
1927	3.837.265	97	103
1928	3.868.500	98	104
1929	3.899.200	100	105

¹ Extrait des Rapports de gestion du Conseil d'État de Genève.² Statistique établie par le Bureau fédéral de statistique.

Annexe 8.
POPULATION MOYENNE (1913, 1922 à 1929)¹.

Année.	Zurich.		Bâle.		Genève (aggl.).		Berne.		Lausanne.	
	Chiffres absolus.	1913 = 100.								
1913	200.770	100	138.100	100	128.000	100	92.340	100	70.150	100
1922	199.250	99	135.690	98	133.500	104	103.380	112	67.480	96
1923	201.350	100	136.300	99	129.900	101	103.910	113	68.220	97
1924	204.570	102	136.580	99	127.720	100	105.070	114	69.370	99
1925	206.323	103	137.500	100	126.350	99	106.680	116	71.700	102
1926	210.720	105	139.560	101	126.000	98	107.960	117	74.250	106
1927	215.460	107	141.650	103	126.700	99	109.020	118	76.200	109
1928	222.900	111	144.550	105	128.125	100	109.850	119	78.050	111
1929	232.520	116	147.425	107	130.200	102	111.370	121	79.950	114

¹ Statistique établie par le Bureau fédéral de statistique.

*Annexe 9.*AUTORISATIONS DE CONSTRUIRE A GENÈVE¹

<i>Années.</i>	<i>Immeubles locatifs dans l'agglomération.</i>
1913	52
1914	62
1915	17
1916	8
1917	3
1918	—
1919	5
1920	73
1921	20
1922	24
1923	44
1924	25
1925	12
1926	34
1927	100
1928	113
1929	59

¹ Extrait des Rapports de gestion du Conseil d'État de Genève.

Annexe 10.

CONSTRUCTIONS TERMINÉES EN SUISSE ¹

Villes.	Bâtiments.			
	1926.	1927.	1928.	1929.
Zurich	593	556	651	882
Bâle	455	467	442	607
Genève (aggl.)	45	35	51	68
Berne	165	207	167	140
Saint-Gall	8	14	21	17
Lausanne	63	106	139	91
Winterthour (aggl.)	155	146	246	229
Lucerne	34	71	82	48
La Chaux-de-Fonds	22	19	27	38
Bienne	72	113	101	124
Neuchâtel	16	18	17	19
Fribourg	2	16	12	7
Schaffhouse	25	27	119	47
Coire	12	5	4	11
Herisau	3	—	4	4
Thoune	34	59	38	38
Lugano	39	35	18	30
Soleure	28	21	41	41
Vevey	16	2	11	23
Le Locle	18	5	6	18
Rorschach	1	1	—	1
Olten	31	42	68	42
Le Châtelard	10	27	21	11
Aarau	30	27	13	53
Bellinzone	14	12	6	9
Total	1.891	2.031	2.305	2.598

¹ Chiffres extraits de *La Vie économique*, publiée par le Département fédéral de l'Économie publique comme annexe à la *Feuille officielle suisse du commerce*.

Annexe II.

NOMBRE DES LOGEMENTS A CONSTRUIRE
(PERMIS DÉLIVRÉS) ET DES LOGEMENTS CONSTRUITS,
DANS LES GRANDES VILLES SUISSES
(1926-1929)¹

Années.	Logements							
	à construire.				construits.			
	Zurich.	Bâle.	Berne.	Genève (aggl.).	Zurich.	Bâle.	Berne.	Genève (aggl.).
1926	2.304	1.315	787	601	2.085	1.009	621	256
1927	3.075	1.056	593	1.326	2.456	1.295	804	393
1928	3.509	2.062	643	1.163	3.154	1.179	573	523
1929	3.860	1.888	513	1.044	3.242	1.959	502	785

¹ Extrait de la *Statistique des logements dans les villes suisses* (Bureau fédéral de statistique). Les logements obtenus par la transformation de bâtiments ne sont pas indiqués dans les chiffres ci-dessus.

*Annexe 12.*NOMBRE DES LOGEMENTS CONSTRUITS A GENÈVE (VILLE)
ET LAUSANNE (1913 à 1929)¹.

<i>Années.</i>	<i>Genève (ville).</i>	<i>Lausanne.</i>
1913	60	301
1914	71	197
1915	69	90
1916	54	50
1917	3	16
1918	7	4
1919	9	7
1920	1	26
1921	94	132
1922	19	155
1923	161	293
1924	109	183
1925	45	243
1926	68	345
1927	188	509
1928	243	781
1929	204	422

¹ Les logements obtenus par des constructions nouvelles et la transformation de bâtiments existants ne sont pas compris dans ces chiffres.

Annexe 13.

STATISTIQUE DES FABRIQUES ET DES OUVRIERS
DE FABRIQUE ¹NOMBRE DES ENTREPRISES ASSUJETTIES A LA LOI
SUR LES FABRIQUES.

	1911.	1923.		1929.	
	Nombre.	Nombre.	Indice (1911 = 100).	Nombre.	Indice (1911 = 100).
Canton de Genève	519	383	73,97	397	76,49
Suisse (sans le canton de Genève)	7.266	7.558	104,01	8.117	111,71

Annexe 14.

NOMBRE DES OUVRIERS DE FABRIQUE ¹

Années.	Canton de Genève.	Suisse (sans le canton de Genève).	1911 = 100.	
			Canton de Genève.	Suisse (sans le canton de Genève).
1911	13.433	314.408	100	100
1923	10.792	326.611	80	104
1929	14.024	395.059	104	126

¹ Extrait de la *Statistique suisse des fabriques*.

*Annexe 15.*RENDEMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU
DANS LE CANTON DE GENÈVE

1924	fr. 4.690.514,30
1925	» 6.651.161,85
1926	» 7.324.951,85
1927	» 9.518.779,13
1928	» 10.346.083,16
1929	» 10.379.119,18

Administration des Contributions
publiques.Le Directeur :
(*Signé*) CRIBLET.*Annexe 16.*MATIÈRE IMPOSABLE
EN CE QUI CONCERNE L'IMPÔT SUR LE REVENU A GENÈVE

1924	Pas de statistique.	
1925	fr. 281.104.269,80	
1926	» 308.600.270.—	Voir rapport du Conseil d'État, page 358.
1927	» 332.506.464.—	<i>Idem</i> , » 363.
1928	» 321.387.824.—	» , » 345.
1929	» 343.781.638.—	» , » 195.

Administration des Contributions
publiques.Le Directeur :
(*Signé*) CRIBLET.

Annexe 17.

TABLEAU DES TAUX DE L'IMPÔT SUR LE REVENU A GENÈVE

Revenu.		Loi de 1923.		Loi de 1924.		Loi de 1927.	
		Taux de la tranche en %.	Taux réel	Taux de la tranche en %.	Taux réel	Taux de la tranche en %.	Taux réel
I	I000	I	I	I	I	I	I
100I	3000	1,5	1,33	2	1,67	2	1,67
300I	5000	2	1,60	3	2,33	3	2,20
500I	6000	3	2,12	3	2,33	5	2,67
600I	8000	3	2,12	4	2,88	5,5	3,38
800I	9000	4	2,64	4	2,88	6,25	3,95
900I	10000	4	2,64	5	3,42	6,25	3,95
1000I	11000	4	2,64	5	3,42	6,9	4,44
1100I	12000	5	3,14	5	3,42	6,9	4,44
1200I	14000	5	3,14	6	3,93	7,8	5,11
1400I	15000	6	3,65	6	3,93	7,8	5,11
1500I	17000	6	3,65	7	4,44	9,1	5,78
1700I	18000	7	4,28	7	4,44	9,1	5,78
1800I	21000	7	4,28	8	4,95	10,4	6,44
2100I	24000	8	5	9	5,46	11,7	7,10
2400I	26000	8	5	10	5,96	13	7,75
2600I	27000	9	5,75	10	5,96	13	7,75
2700I	30000	9	5,75	au delà 6 %		10,2	8
3000I	32000	9	5,75				
3200I	39000	10	6,51				
3900I	47000	11	7,27				
		<i>Exonération totale jusqu'à :</i>		<i>Exonération supprimée.</i>		<i>Exonération supprimée.</i>	
		célibataires 2500		Administration des Contributions publiques.			
		mariés 3000					
		mariés avec enfants 4000					
		(Signé) CRIBLET.					

Annexe 18.

Années.	Mouvement des voyageurs (nombre de personnes) descendus dans les hôtels de Genève ¹ .
1913	197.555
1922	101.094
1923	108.017
1924	115.928
1925	133.365
1926	137.869
1927	157.129
1928	166.072
1929	174.062

*Annexe 19.*TRAFIC DU PORT DE GENÈVE²

Années.	Voyageurs embarqués et débarqués. (Milliers.)	Marchandises G. V. et P. V. (Milliers de tonnes.)
1913	405	20,7
1922	243	3,4
1923	261	5,4
1924	258	7,1
1925	253	6,9
1926	278	6,8
1927	266	6,6
1928	284	4,7
1929	281	4,0

¹ Extrait des Rapports de gestion du Conseil d'État de Genève. Voir à ce sujet Observations suisses, p. 65. [*Note du Greffier*: Voir vol. II, pp. 816-817.]

² Extrait des Rapports de la Compagnie générale de Navigation sur le lac Léman.

Annexe 20.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES BOÎTES DE MONTRES
BUREAU DE GENÈVE ¹

Années.	Nombre de pièces.
1913	328.810
1914	203.361
1918	356.789
1919	435.481
1920	253.314
1921	136.379
1922	210.681
1923	291.658
1924	424.609
1925	424.382
1926	292.571
1927	296.507
1928	319.161
1929	242.147

Annexe 21.

TRAFIC DES ENTREPÔTS DE L'ÉTAT
(PORTS-FRANCS DE RIVE ET CORNAVIN) ²

Années.	Entrées et sorties. (Tonnes.)	Effectifs à fin décembre. (Tonnes.)
1913	92.986	10.596
1922	72.598	12.918
1923	73.710	8.955
1924	87.510	9.855
1925	74.361	13.371
1926	59.588	6.926
1927	57.093	14.068
1928	72.388	11.882
1929	39.687	4.385

¹ Extrait des Rapports de gestion du Conseil d'État.

² Extrait des Rapports du Conseil d'administration de la Société d'exploitation des ports-francs et entrepôts de l'État de Genève.

CHEMINS DE FER P.-L.-M.

TRAFFIC DE LA GARE DES VOLLANDES ¹

Années.	Trafic des voyageurs			Trafic des marchandises.							
	au départ de Genève, milliers de voya- geurs.	à l'arrivée de Genève, milliers de voya- geurs.	Recettes brutes, milliers de fr.	Grande vitesse.				Petite vitesse.			
				Expéditions.		Arrivages.		Expéditions.		Arrivages.	
				Nombre d'envois.	Tonnage. (Tonnes.)	Nombre d'envois.	Tonnage. (Tonnes.)	Nombre d'envois.	Tonnage. (Tonnes.)	Nombre d'envois.	Tonnage. (Tonnes.)
1913	192,1	201,5	459,2	13798	1237	4760	254	14117	12464	9437	66906
1922	194,6	203,8	460,7	4501	389	1521	150	2356	1596	4027	43940
1923	264,9	254,1	618,7	2872	325	1214	232	1666	1864	4910	49929
1924	299,0	296,2	742,1	1596	103	1221	122	927	1437	4650	45317
1925	364,8	367,3	909,7	1477	80	735	108	1226	1040	4859	45076
1926	383,3	375,5	1293,1	1632	123	856	115	1342	990	5354	45234
1927	270,3	268,0	998,6	1315	80	892	109	1102	1022	4336	42158
1928	342,1	338,3	1158,9	1578	105	872	119	1191	1097	4699	49506
1929	332,1	323,2	1263,2	1506	121	1292	164	681	851	4427	44594

¹ Extrait des Rapports de gestion de la Compagnie des Chemins de fer P.-L.-M.

Annexe 23.

COMPAGNIE GENEVOISE DES TRAMWAYS ÉLECTRIQUES ¹

Années.	Service des voyageurs.		Service des marchandises et bagages.	
	Personnes transportées.	Recettes brutes. (Milliers.)	Tonnage. (Milliers.)	Recettes brutes. (Milliers.)
1913	23.116.—	2.987,4	128,1	231,8
1922	23.621,5	5.745.—	79,7	302,8
1923	23.129,8	5.401,3	82,4	320,8
1924	21.565,1	4.980,4	83,7	322,1
1925	18.949,5	4.674,5	62,3	292,6
1926	18.040.—	4.733,2	59,2	250,6
1927	18.137,2	4.749.—	56,6	233,3
1928	19.010,8	4.888,3	54,3	226.—
1929	21.233,8	5.142,6	57,9	194,6

Annexe 24.

COMPAGNIE DU CHEMIN DE FER GENÈVE-VEYRIER ²

Années.	Service des voyageurs.		Service des marchandises et bagages.	
	Personnes transportées. (Milliers.)	Recettes brutes. (Milliers.)	Tonnage. (Tonnes.)	Recettes brutes. (Milliers.)
1913	879,9	172,9	371,7	3,2
1922	803,0	208,6	264,8	3,0
1923	786,9	212,4	286,8	2,9
1924	726,1	202,9	311,8	2,7
1925	729,3	211,9	340,1	2,6
1926	677,3	199,5	335,0	2,4
1927	648,5	186,5	257,7	2,1
1928	666,8	202,8	137,8	1,495
1929	661,4	204,4	148,3	1,5

¹ Extrait des Rapports de la Compagnie genevoise des Tramways électriques.

² Extrait des Rapports de la Compagnie du Chemin de fer Genève-Veyrier.

Annexe 25.

INDICE DU COÛT DE LA VIE A PARIS ¹1^{er} JANVIER AU 30 JUIN = 100

(FAMILLE NORMALE DE 4 PERSONNES A PARIS).

Période d'observation.	1926.		1927.		1928.		1929.		1930.	
	En fr. français.	En fr. suisses.								
1 ^{er} trimestre		<u>164,5</u>		<u>159,6</u>		<u>160,6</u>		<u>161,1</u>		<u>159,9</u>
	451	88,4	524	106,9	507	103,4	547	111,0	565	114,7
2 ^{me} »		<u>161,8</u>		<u>159,3</u>		<u>160,4</u>		<u>160,1</u>		<u>158,0</u>
	485	85,4	525	107,1	519	105,9	556	112,9	572	116,1
3 ^{me} »		<u>161,2</u>		<u>160,3</u>		<u>160,9</u>		<u>161,6</u>		
	539	69,0	507	102,9	519	105,4	555	112,7		
4 ^{me} »		<u>161,1</u>		<u>161,9</u>		<u>162,2</u>		<u>162,0</u>		
	545	82,8	498	101,6	531	107,8	565	114,5		

¹ Tableau dressé par le Bureau fédéral de statistique. Les chiffres soulignés donnent l'indice *suisse* du coût de la vie (dépenses pour l'alimentation, l'habillement, le logement, le chauffage, l'éclairage et dépenses diverses).

Annexe 26.

RAPPORT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE DE GENÈVE
SUR LA VALEUR ÉCONOMIQUE DES PETITES ZONES DE 1815-1816
EN TANT QUE DÉBOUCHÉ POUR L'INDUSTRIE ET LE COMMERCE
DE GENÈVE.

Les trois facteurs qui contribuèrent, avant la guerre, à faire des petites zones un précieux appoint pour l'économie de Genève furent :

le fait que les petites zones entourent presque complètement le territoire genevois et n'en sont séparées par aucun obstacle naturel, d'où une grande facilité des communications (proximité, tramways, etc.) ;

le fait que les petites zones, région essentiellement agricole, étaient dépourvues de tout centre commercial important et de commerce de gros ;

l'absence de toute formalité à la frontière politique à l'entrée dans les zones.

I. — FABRICATION ET COMMERCE DE GROS.

A. — *Alimentation.*

Bestiaux, viande.

Avant la guerre, Genève et Vaud vendaient dans les petites zones des *veaux d'élevage*. Ils y livraient également, outre le bétail destiné à l'élevage, des chevaux, poulains, mulets, etc. (environ fr. 150.000.— en 1913).

Fromages.

On exportait de Genève et Vaud des fromages à pâte dure pour environ fr. 80.000.—

Céréales.

La minoterie de Sauverny près Versoix, située à la frontière du Pays de Gex, nous exposait, en date du 18 octobre 1920, les grands services qu'elle rendait aux agriculteurs et maraîchers de toute la région française voisine qui venaient faire moudre leurs céréales et s'approvisionner en Suisse.

« Les restrictions causées par la guerre ont amené la suppression graduelle de ce commerce qui devrait pouvoir être rétabli, étant donné le manque de moulins dans le Pays de Gex.

« Les blés en gerbes des paysans gessiens sont actuellement envoyés à Bellegarde pour être moulus, mais cela offre de nombreuses difficultés au point de vue des transports et cause de gros frais et de longs retards dans l'expédition et la réception des marchandises. »

En date du 12 juin 1919, l'Association suisse des Meuniers a établi sur la question des zones un rapport important dont nous extrayons ce qui suit :

« Grâce au fait que les produits de la meunerie avaient libre accès dans la zone, les exportations des minoteries suisses et plus particulièrement celles du canton de Genève ont pu prendre une certaine extension. »

Voici l'exportation à destination du Pays de Gex en 1913, selon la Statistique fédérale des Douanes¹:

	qm.	fr.
Farine	2.979	95.325.—
Riz	370	14.815.—
Autres céréales, etc.	56	1.958.—
Son	1.358	17.658.—
Pain	133	4.929.—
Pâtes alimentaires	279	20.937.—
	5.175	155.622.—

Commerce des graines fourragères (betteraves, trèfle, etc., poisette), des graines potagères (haricots secs, pois, blé, avoine, maïs, orge, seigle, etc.), et des graines de semences.

L'Association des marchands-grainiers suisses nous écrivait en date du 22 mai 1919 :

« Genève, dans sa situation frontalière toute particulière, consomme une très grosse partie des produits maraîchers et agricoles des zones, lesquels nous arrivent en franchise de douane.

« De ce fait, il s'est créé à Genève un commerce de graines important qui fournit à tous ces cultivateurs zoniens les semences nécessaires à produire ces légumes.

« La question des graines de semences ne donne pas lieu à un trafic de gros ; c'est une question d'approvisionnement pour des besoins particuliers et, d'autre part, il y a lieu de faciliter autant que possible le cultivateur zonien afin qu'il produise et nous apporte à Genève le plus possible de produits destinés à l'alimentation de la population.

¹ La Statistique fédérale des Douanes n'indique pas le montant des exportations dans la petite zone sarde. En prenant pour base les chiffres de la population (Gex 19.000, zone sarde 16.000), on peut néanmoins évaluer la capacité d'absorption probable des deux petites zones en majorant de 80 % le montant afférent au Pays de Gex. Cette remarque a un caractère général.

« Cependant, étant donné que ces semences sont vendues surtout aux maraîchers, et que les maraîchers qui vendent leurs produits à Genève viennent en majorité des petites zones, il y a lieu de croire que ce sont surtout ces régions qui sont importantes pour le commerce de gros en graines et semences. »

Chocolats, confiserie, biscuits.

Nos exportations dans le Pays de Gex, en 1913, s'élevaient à :

Chocolats :	qm. 1.088	fr. 326.307.—
Sucreries et confiseries :	qm. 178	fr. 34.960.—

Les petites zones constituaient un débouché important pour les fabriques vaudoises et genevoises de chocolat, de confiserie et de biscuits.

Denrées coloniales.

Une des branches du commerce ayant eu le marché le plus important dans les zones, grâce aux facilités offertes par le port-franc. Selon les recherches faites par la Chambre de commerce, le commerce de gros a exporté, en 1913, dans les petites zones, pour environ 1½ million de francs.

Comestibles et primeurs.

Les petites zones constituaient un débouché pour les marchands genevois de cette branche qui exportaient notamment des citrons, oranges, bananes, ananas, raisins secs, dattes, asperges, artichauts, tomates, arachides ; poissons de mer et d'eau douce ; conserves de Suisse, de France, d'Angleterre, Amérique et Belgique ; gibier de Suisse et d'Allemagne.

Brasseries.

Les brasseries de Genève avaient de nombreux dépôts dans les petites zones qui constituaient pour elles un débouché (environ fr. 100.000.— en 1913).

Eaux gazeuses, eaux minérales, limonade ; sirops et liqueurs ; vinaigres et montardes.

Même remarque que pour les brasseries.

B. — *Textiles, modes, habillement, etc.*

Dans cette catégorie rentrent spécialement : les tissus, draperies, soieries, rubans, velours ; la bonneterie ; la mercerie et la quincaillerie fine, les corsets, bretelles, parapluies, chapeaux. Le chiffre des ventes de ces articles dans les petites zones atteignait, selon l'enquête, de 200.000.— à 300.000.— fr. par an, avant la guerre.

Les ventes de la fabrication et du commerce des chaussures atteignaient au minimum fr. 150.000.— à 200.000.—.

En 1913, il a été exporté dans le seul Pays de Gex pour fr. 168.000.— de cuirs et de peaux bruts.

C. — *Ébénistes, tapissiers, ameublement.*

Servaient les hôtels, pensions et les particuliers, notamment les maisons de maîtres, en meubles, rideaux, tapis. Ces affaires étaient essentiellement variables. Elles ont été estimées pour les petites zones, en 1913, à fr. 50.000.—.

D. — *Marchands de fer, quincaillerie, articles de ménage.*

Les exportations à destination des petites zones atteignaient fr. 100.000.— à 150.000.—.

Les ventes dans cette branche, aux habitants des petites zones, ressortent surtout du commerce de détail.

Principaux articles exportés : articles de ménage, ferrures de bâtiments, quincaillerie en général et ferronnerie, machines agricoles.

E. — *Brosserie, ficelles et cordages.*

Le chiffre d'affaires dans les petites zones, en 1913, s'élevait à fr. 100.000.—.

F. — *Divers.*

Aux ventes énumérées ci-dessus, il y aurait lieu, pour se faire une idée complète des affaires d'exportation proprement dites dans les petites zones, d'ajouter :

les exportations occasionnelles effectuées par les fabriques et le commerce de gros de Genève, exportations dont il n'est pas possible d'indiquer l'importance et qui ont porté notamment sur les articles suivants :

Huiles et benzine,
Produits chimiques et drogueries,
Fournitures dentaires,
Outils de pansement, de chirurgie et d'hygiène,
Bouchons et articles de liège,
Bicyclettes et accessoires,
Bimbeloterie et jouets,
Cirages, vernis et graisses,
Instruments de musique,
Produits de l'industrie métallurgique et électrique genevoise,
Porcelaines et poteries.

II. — COMMERCE DE DÉTAIL.

Avant la guerre toutes les branches du commerce avaient des

« Cependant, étant donné que ces semences sont vendues surtout aux maraîchers, et que les maraîchers qui vendent leurs produits à Genève viennent en majorité des petites zones, il y a lieu de croire que ce sont surtout ces régions qui sont importantes pour le commerce de gros en graines et semences. »

Chocolats, confiserie, biscuits.

Nos exportations dans le Pays de Gex, en 1913, s'élevaient à :

Chocolats :	qm.	1.088	fr.	326.307.—
Sucreries et confiseries :	qm.	178	fr.	34.960.—

Les petites zones constituaient un débouché important pour les fabriques vaudoises et genevoises de chocolat, de confiserie et de biscuits.

Denrées coloniales.

Une des branches du commerce ayant eu le marché le plus important dans les zones, grâce aux facilités offertes par le port-franc. Selon les recherches faites par la Chambre de commerce, le commerce de gros a exporté, en 1913, dans les petites zones, pour environ 1½ million de francs.

Comestibles et primeurs.

Les petites zones constituaient un débouché pour les marchands genevois de cette branche qui exportaient notamment des citrons, oranges, bananes, ananas, raisins secs, dattes, asperges, artichauts, tomates, arachides ; poissons de mer et d'eau douce ; conserves de Suisse, de France, d'Angleterre, Amérique et Belgique ; gibier de Suisse et d'Allemagne.

Brasseries.

Les brasseries de Genève avaient de nombreux dépôts dans les petites zones qui constituaient pour elles un débouché (environ fr. 100.000.— en 1913).

Eaux gazeuses, eaux minérales, limonade ; sirops et liqueurs ; vinaigres et moutardes.

Même remarque que pour les brasseries.

B. — *Textiles, modes, habillement, etc.*

Dans cette catégorie rentrent spécialement : les tissus, draperies, soieries, rubans, velours ; la bonneterie ; la mercerie et la quincaillerie fine, les corsets, bretelles, parapluies, chapeaux. Le chiffre des ventes de ces articles dans les petites zones atteignait, selon l'enquête, de 200.000.— à 300.000.— fr. par an, avant la guerre.

des petites zones ne pouvant plus importer chez eux les marchandises que, *malgré la différence du change*, ils se procuraient meilleur marché à Genève. A l'entrée en France, *ils sont soumis à des investigations douanières et policières, des droits, impôts et restrictions diverses* qui les obligent à leurs achats à Genève. Ce qu'il faut obtenir, pour le *commerce de détail*, c'est l'abolition de toute restriction d'exportation et d'importation pour les habitants des petites zones.

III. — ENTREPRENEURS, TRAFIC DE PERFECTIONNEMENT ET DE RÉPARATION.

Les *entrepreneurs de terrassement, maçonnerie, cimentage, carrelage* effectuaient dans les petites zones des travaux occasionnels dont l'importance variait d'une année à l'autre.

Les *entreprises de matériaux de construction, les appareilleurs-électriciens*, y déployaient également une certaine activité.

Un *trafic de perfectionnement* et de réparation assez important a toujours existé entre Genève et les zones.

C'est ainsi que les *teinturiers* faisaient en zone, en 1913, un chiffre d'affaires d'environ fr. 500.000.— (soit le quart du chiffre total de leurs affaires), dont la presque totalité dans les petites zones (Gex, Ferney, St.-Julien, Annemasse).

La *réparation de machines en tous genres*, notamment des machines agricoles, machines à écrire, bicyclettes, etc., donnait lieu à une activité variable mais néanmoins appréciable.

On peut citer aussi la *location et la réparation de pianos* et autres instruments de musique.

Pour terminer notre tableau des liens économiques qui liaient Genève aux zones, relevons le fait que beaucoup de zoniens faisaient appel aux *banques genevoises* soit pour leur confier, sous forme de dépôts, le produit de leurs ventes aux marchés, soit pour des opérations bancaires.

Les dentistes, les médecins, les hôpitaux connaissaient également une clientèle zonienne régulière et très importante.

IV. — ÉVALUATION DE L'IMPORTANCE DES DIVERS TRAFICS.

I. — *Fabrication et commerce de gros.*

La statistique fédérale des exportations en zone (voir tableau annexe) indique, pour 1913, les chiffres suivants :

393.274 qm.	pour fr. 12.064.136.—
2.297 pièces	» » 720.498.—
7.003 hl.	» » 233.010.—
	<hr/>
<i>Total</i>	fr. 13.017.644.—

Aux exportations proprement dites, il faut encore ajouter le commerce de transit qui, dans les relations de Genève avec les zones, a toujours joué un rôle important. La statistique fédérale n'indique que le poids et le nombre de pièces qui ont passé en transit général. Cependant, en comparant le nombre de pièces et de quintaux métriques indiqués pour le transit à la quantité des marchandises dont nous avons donné plus haut la valeur, nous pouvons estimer la valeur de ce transit à 4 millions de francs environ.

A teneur de la statistique fédérale des douanes, l'exportation et le transit direct à destination des zones se sont donc montés, en 1913, à 17 millions. En tenant compte d'indications fournies par la douane et les entrepôts de Genève, il a été possible d'évaluer :

a) que, des 17 millions cités ci-dessus, 4 millions environ représentent la part des autres cantons suisses ;

b) que, des 13 millions représentant la part de Genève, l'exportation proprement dite s'est montée à 9 millions environ et l'ensemble du transit à 4 millions environ¹.

Dans son Message du 14 avril 1908 concernant l'importation des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex², le Conseil fédéral, commentant les statistiques de l'exportation suisse en zone, disait : « Cette somme ne concerne toutefois que le trafic par chemin de fer. » Il est donc hors de doute qu'une partie tout au moins du trafic par chars et bateaux n'était pas comprise dans la statistique douanière d'avant-guerre. C'est à bon droit, en conséquence, que la Chambre estima devoir tenir compte de cette lacune en majorant de 2 millions le chiffre de 13 millions résultant de la statistique douanière. La Chambre tint également compte du fait que, bénéficiant d'une franchise complète tant à l'importation en zone qu'à l'exportation de Suisse, le commerçant, méfiant par définition des conséquences de déclarations susceptibles d'être interprétées contre lui en matière d'impôts, n'apportait à ses déclara-

¹ Ce chiffre de 4 millions se décompose comme suit :

transit direct par l'intermédiaire des commerçants genevois . . .	2 millions
transit indirect par les entrepôts de Genève	2 millions
Total	4 millions.

En ce qui concerne le transit *direct*, il n'est certes pas exagéré de prétendre que la moitié de ce trafic (égal à 4 millions) s'est fait par l'intermédiaire de commerçants genevois.

En ce qui concerne le transit *indirect*, les statistiques fédérales des douanes ne comprenaient pas le transit, très important, effectué par l'intermédiaire des entrepôts de Genève. En effet, les marchandises faisant l'objet de ce trafic étaient réputées n'avoir pas pénétré en territoire douanier suisse. Les matériaux de la statistique des entrepôts n'existent plus pour 1913. Cependant, à teneur d'une indication de la Direction des entrepôts de Genève, ce trafic devait être légèrement supérieur à la moitié de tout le transit général, dont la valeur, on l'a vu, était de l'ordre de 4 millions.

² Feuille fédérale, 1908, II, p. 607.

tions qu'un soin tout relatif et avait la tendance naturelle de les minoriser.

Le chiffre total de l'exportation et du transit faits en zone en 1913 par l'intermédiaire des commerçants en gros et demi-gros ainsi que par les industriels du canton peut donc être évalué à 15 millions.

Ce montant englobe la grande zone ; il s'agit de déterminer la part afférente au Pays de Gex et à la petite zone sarde.

Le rapport d'enquête de la Chambre de commerce (octobre 1923) s'exprime à ce sujet comme suit :

« Pour la *fabrication et le commerce de gros*, nous avons cherché à déterminer l'importance relative des petites zones et de la zone d'annexion, au moyen des chiffres qui nous ont été donnés dans les réponses à notre questionnaire.

« En faisant la moyenne des proportions établies *par chaque maison* elle-même, en ce qui concerne ces deux régions, nous avons obtenu les chiffres suivants :

« Importance de la zone d'annexion $\frac{2}{3}$

« Importance des petites zones $\frac{1}{3}$.

« Cette méthode de calcul place sur le même pied toutes les maisons, quel que soit leur chiffre d'affaires en zone, et semble donner aux petites zones et aux maisons peu importantes une importance plus grande que celle qu'elles ont en réalité au point de vue économique.

« Si nous faisons par contre le *total* du chiffre d'affaires indiqué pour chacune des zones, par les différentes maisons, et que nous en prenions la moyenne, nous obtenons les proportions suivantes :

« Zone d'annexion $\frac{3}{4}$

« Petites zones $\frac{1}{4}$.

« *C'est cette dernière proportion qui a été admise par notre sous-commission, comme se rapprochant le plus de la réalité, pour l'ensemble de la fabrication et du commerce de gros.* »

On peut en conclure que, pour la fabrication et le commerce de gros, les petites zones ont représenté pour Genève, en 1913, une valeur économique de $3\frac{3}{4}$ millions de francs suisses, ce que confirment les chiffres détaillés sous 1) ci-dessus.

2. — *Commerce de détail.*

Il s'agit ici de ce que l'on appelle dans tous les pays les « exportations invisibles » qui échappent, par définition, à toute statistique.

En 1923, la Chambre de commerce, considérant notamment :

que les agriculteurs et maraîchers zoniens dépensaient avant la guerre, dans les magasins de Genève, la presque totalité du produit de leurs ventes sur nos marchés, qui se montaient annuellement à près de 7 millions ;

que beaucoup d'habitants des zones, sans se rendre à nos marchés, avaient l'habitude de venir faire presque tous leurs achats à Genève ;

que les messagers et coquetiers ainsi que les maraîchers faisaient en outre dans les magasins de détail des achats importants pour leurs amis et leurs clients,

estima à au moins 8 à 9 millions le montant des achats faits dans les magasins de détail de Genève par les habitants des zones en 1913.

Ce chiffre est confirmé par le fait qu'à l'occasion de l'enquête effectuée par elle en 1894¹, la Chambre de commerce avait estimé à 5 ou 6 millions le montant de ces achats. Si l'on tient compte de la diminution du pouvoir d'achat de la monnaie et du développement des affaires, ce chiffre paraît entièrement fondé. En effet, si, à teneur des statistiques douanières, les exportations « visibles » ont passé de 4,7 millions en 1894 à 13 millions en 1913, il n'est nullement exagéré d'estimer à 9 millions en 1913 un trafic évalué à 5 ou 6 millions en 1894.

Cherchant à établir la quote-part revenant aux petites zones, la Chambre estima que celle-ci avait une importance au moins égale, si ce n'est même supérieure, à celle de la zone d'annexion.

Elle se basa principalement sur les éléments d'appréciation suivants :

les déclarations très catégoriques que plusieurs commerçants ont faites dans leurs réponses à notre questionnaire, en ce qui concerne l'importance que revêt pour eux la clientèle des petites zones ;

le fait que les petites zones, les plus proches de notre canton, l'entourent complètement et n'en sont séparées par aucune barrière naturelle, tandis que la zone d'annexion, plus éloignée de notre canton, en est presque complètement séparée par le Vuache, le Mont-de-Sion, le Salève et les Voirons ;

l'existence de communications faciles (tramways) avec les petites zones qui permettent aux habitants de ces régions de venir très facilement à Genève ;

enfin, la constatation que le Pays de Gex et la zone sarde nous fournissent, à eux seuls, plus de la moitié des produits du sol des zones vendus sur nos marchés².

De ce qui précède, on peut conclure que, pour le commerce de détail, les petites zones ont représenté, en 1913, pour Genève, une valeur économique d'environ 4½ millions.

3. — *Entrepreneurs, trafic de perfectionnement et de réparation.*

Lors de l'enquête faite en 1923, la Chambre estima à 2 millions le montant du chiffre d'affaires réalisé par les entrepreneurs et le

¹ Les résultats de cette enquête ont été approuvés par la Chambre de commerce dans sa séance du 27 février 1894.

² D'une enquête faite sur les marchés de Genève, les 2 et 3 juillet 1930, il résulte que les zones des traités ont fourni respectivement le 14 % et le 12,6 % des légumes, pommes de terre et fruits vendus aux marchés, alors que la zone d'annexion n'a fourni respectivement que le 8,2 et 8,3 %.

trafic de perfectionnement. Ce chiffre comprenait notamment fr. 562.000.— déclarés par les entrepreneurs et fr. 500.000.— par les teinturiers. Or, la presque totalité de ce dernier trafic se faisait en petite zone. Il n'est pas exagéré d'évaluer, en ce qui concerne les petites zones, à 1 million environ le chiffre total des entrepreneurs et du trafic de perfectionnement qui comprenait, à part les teinturiers, les constructions mécaniques, machines à écrire, pianos, etc.

4. — *Total.*

En prenant pour base les estimations ci-dessus, on arrive, pour les petites zones, à une valeur économique totale, pour Genève, de 9¼ millions de francs suisses, soit:

fabrication et commerce de gros		
(exportation et transit)		3.750.000 fr. s.
commerce de détail		4.500.000 fr. s.
trafic des entrepreneurs)		
trafic de perfectionnement \		1.000.000 fr. s.
		9.250.000 fr. s.

Genève, le 19 août 1930.

Au nom de la Chambre
de commerce de Genève.

Le Président :
(*Signé*) R. JULLIARD.

Le Secrétaire général :
(*Signé*) R. JOUVET.

STATISTIQUE DU COMMERCE DE LA SUISSE AVEC L'ÉTRANGER EN 1913.

*Publiée par le Département fédéral des Douanes.*VIII. 3. B. — *Résumé de l'exportation et du transit à destination des zones franches.*

	Unité.	Exportation.			
		Haute-Savoie.		Gex.	
		Quantité.	Valeur fr.	Quantité.	Valeur fr.
Total 1913	q.	352.739	10.450.312	40.535	1.613.824
	pièces	1.963	558.358	334	162.140
	hectol.	6.019	187.224	984	45.786
Total, valeur	fr.	—	11.195.894	—	1.821.750
Total, valeur 1912	fr.	—	10.293.557	—	1.637.027
Différence valeur 1913	fr.	—	+ 902.337	—	+ 184.723
En outre :					
Argent monnayé	kg.	120	24.000	—	—
Transit	q. brut	50.140	—	19.961	—
	pièces	3.450	—	2.665	—

Annexe 27.

CIRCULAIRE CONFIDENTIELLE JOINTE AUX

« CONSIDÉRATIONS SUR LA QUESTION DES ZONES »

PUBLIÉES EN 1894 PAR LA CHAMBRE DE COMMERCE DE GENÈVE.

.... La présente communication, que nous vous prions de considérer comme *strictement confidentielle*, a pour but de vous rappeler:

1° que le chiffre d'affaires, soit commerciales soit industrielles, de la Suisse tout entière avec les zones s'élève à un chiffre approximatif de 20 millions....

(Signé) LA CHAMBRE DE COMMERCE DE GENÈVE.

Annexe 28.

REMARQUES RELATIVES
A CERTAINS DOCUMENTS DONT LES OBSERVATIONS
FRANÇAISES FONT ÉTAT A PROPOS DE LA SITUATION
ÉCONOMIQUE « ACTUELLE » DES PETITES ZONES¹

A. — ARRONDISSEMENT DE GEX.

Ce titre (p. 1113 des Observations françaises²) fait, dans une note au bas de la page, l'objet de la remarque suivante : « Y compris les communes situées à l'est du Jura, non visées par le Traité du 20 novembre 1815 » (c'est évidemment l'ouest et non pas l'est qu'il faut lire). Cette note, qui vaut pour tous les documents relatifs à l'ensemble du Pays de Gex (nos 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 149, 156, 159, 161, 162, 163, 164 et 165), appelle les observations suivantes :

Ainsi que l'indiquent les Observations suisses, page 1205, « l'article premier, chiffre 3, du Traité de Paris du 20 novembre 1815 dispose que « *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* ».

« Le Gouvernement français a exécuté, en fait, cette stipulation en plaçant sa ligne de douane le long de la rive gauche de la Valserine, dès la source de cette rivière, qui se forme, au pied de la Dôle, à la frontière entre la Suisse et la France, 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 facilite le service douanier dans cette région. »

La zone gessienne comprend donc sept communes françaises, celles de Mijoux, Lelex, Chézery, Confort, Lancrans, Coupy et Léaz (voir la carte formant le document français n° 143, p. 1118), qui, placées sur le versant occidental du Jura, n'ont que peu de rapports avec Genève.

Pour ne pas modifier l'emplacement traditionnel du cordon douanier français, le projet suisse a conservé, dans la zone gessienne, les sept communes dont il s'agit. Le Gouvernement suisse constate aujourd'hui que, dans le système des Observations françaises, ces communes ne feraient pas partie de ladite zone. La Cour appréciera ce qu'il devra, en définitive, en être à cet égard.

Le Gouvernement suisse se borne, pour le moment, à relever qu'il y a contradiction à déclarer, d'une part, que les communes de Mijoux, Lelex, Chézery, Confort, Lancrans, Coupy et Léaz ne font pas partie de la zone gessienne et à faire état, d'autre part, de

¹ Observations françaises, troisième Partie, chapitres I et II, pp. 629-702 : Documents français, pp. 1113-1172.

² Lire : Documents français. [Note du Greffier.]

leurs conditions économiques très différentes de celles des autres communes de l'arrondissement de Gex pour chercher à démontrer que *la zone de Gex* a des relations économiques orientées, pour une part à peu près égale, vers la Suisse et vers la France (voir Observations françaises, pp. 634-636).

* * *

Population.

(Recensement du 7 mars 1926.)

Le chiffre total de 19.519 habitants comprend celui des habitants des sept communes qui font l'objet de la note figurant au bas de la page 1113. Pour entrer dans le système du Gouvernement français, il faudrait déduire de ce total de 19.519 habitants le nombre des habitants — que le Gouvernement suisse ne connaît pas — des communes de Mijoux, Lelex, Chézery, Confort, Lancrans, Coupy et Léaz. Document
n° 138,
p. 1113.

* * *

*État des cultivateurs
à la date du 1^{er} janvier 1930.*

Pour être conséquent avec lui-même, le Gouvernement français aurait dû éliminer les sept communes à l'ouest du Jura, c'est-à-dire: Document
n° 139,
p. 1113.

Coupy	19	cultivateurs
Mijoux	38	»
Lancrans	44	»
Chézery	104	»
Lelex	43	»
Confort	45	»
Léaz	82	»

Total: 375 cultivateurs.

Par conséquent, le total de 1815 cultivateurs indiqué dans le document n° 139 devrait être réduit de 375.

* * *

État récapitulatif de la production agricole et de sa répartition entre la consommation locale et l'exportation en France et en Suisse en 1929. Document
n° 140,
p. 1115.

D'après ce document, la Suisse a absorbé en 1929 environ le 50 % de la valeur des exportations totales. Ce document se rap-

porte aussi aux sept communes dont il est question dans la note au bas de la page 1113, communes qui, selon le Gouvernement français, ne font pas partie de la zone de Gex et qui, tout naturellement, exportent en France plutôt qu'en Suisse. Si le Gouvernement français, comme il aurait dû le faire pour rester fidèle à son propre système, avait fait abstraction de ces sept communes, la valeur des exportations effectuées du Pays de Gex en Suisse pendant l'année 1929 représenterait certainement plus de la moitié de la valeur des exportations totales. Le document n° 142 l'indique clairement.

D'après le document n° 140, 4^{me} colonne, 4669 stères de bois étaient disponibles en 1929, pour l'exportation. Comment se fait-il que, durant la même année, il en ait été exporté 7351 stères, soit 1443 stères en France et 5908 stères en Suisse? (Voir colonnes 6 et 7 du document n° 140.)

* * *

Document
n° 141,
p. 1116.

*Tableau indiquant le pourcentage des exportations en Suisse
par rapport à la production totale en 1929.*

Les objections soulevées contre le document n° 140 s'appliquent aussi au document n° 141. Il est évident que si, conformément au système admis par le Gouvernement français, on considère comme ne faisant pas partie de la zone de Gex les sept communes visées par la note figurant au bas de la page 1113, les pourcentages indiqués par le document n° 141 pour les exportations en Suisse seraient plus élevés. La valeur de l'exportation en Suisse est certainement supérieure au quart de la *production totale* et à la moitié de l'*exportation totale*.

* * *

Documents
nos 142 et
143, pp. 1117
et 1118.

1° *Répartition géographique des exportations en France et en Suisse des quantités disponibles en 1929.*

2° *Carte des exportations agricoles du Pays de Gex.*

Le document n° 142 distingue entre trois groupes de communes : le premier qui englobe les sept communes placées sur le versant occidental du Jura (note au bas de la page 1113), le deuxième qui comprend neuf communes, et le troisième, seize communes du Pays de Gex. Pour apprécier les chiffres énoncés dans le document n° 142, il y aurait donc lieu de faire abstraction de ceux (colonnes 2 et 3) relatifs aux communes de Mijoux, Lelex, Chézery, Confort, Lancrans, Coupy et Léaz. Seuls les chiffres figurant dans les colonnes 4, 5, 6 et 7 du document n° 142 doivent donc servir de base à la comparaison. Or, les vingt-cinq communes à l'est

du Jura ont exporté en Suisse, pendant l'année 1929, des marchandises représentant une valeur de 2.222.619 francs (5^{me} colonne) + 11.517.798 fr. (7^{me} colonne), soit au total 13.740.417 fr.; ces vingt-cinq communes ont exporté en France, en 1929, pour une valeur de 6.149.413 fr. (4^{me} colonne) + 3.321.211 fr. (6^{me} colonne), soit 9.470.624 fr. La valeur des exportations en Suisse serait donc de 4.269.793 fr. supérieure à celle des exportations en France (13.740.417 fr. — 9.470.624 fr. = 4.269.793 fr.). Et même si l'on tenait compte des chiffres relatifs aux sept communes qui, au dire du Gouvernement français, ne sont pas visées par le Traité du 20 novembre 1815, le total de la valeur des exportations en Suisse serait encore supérieur à celui de la valeur des exportations en France. En effet, la valeur des *exportations en Suisse* serait de 13.985.433 fr. (245.016 [3^{me} colonne] + 2.222.619 [5^{me} colonne] + 11.517.798 [7^{me} colonne]), celle des *exportations en France*, de 13.410.178 fr. (3.939.554 [2^{me} colonne] + 6.149.413 [4^{me} colonne] + 3.321.211 [6^{me} colonne]).

Le document français n° 141 montre ainsi d'une façon particulièrement claire ce qu'on peut faire dire par les statistiques, selon la façon dont on les établit.

* * *

La production des céréales dans le Pays de Gex.

Il s'agit d'une lettre en date du 11 février 1930 et portant la signature « L. Vanier ». Les renseignements qu'elle contient sur la production totale du blé et de l'avoine dans le Pays de Gex en 1929 ne concordent pas avec ceux que fournit à ce sujet le document n° 141 (p. 1116). En effet, alors que ce document n° 141 indique une production totale de 26.709 quintaux de blé et de 10.239 quintaux d'avoine, M. Vanier déclare que la récolte de 1929 dans le Pays de Gex a fourni 38.700 quintaux de blé et 19.400 quintaux d'avoine.

Document
n° 145,
p. 1125.

Le Gouvernement suisse retient en outre de cette lettre les passages significatifs que voici :

1° « Cette année, sous la poussée des événements économiques, les cultivateurs gessiens ont dû de nouveau chercher à exporter leur blé en Suisse » ;

2° « Ces faits révèlent que, pour le cultivateur gessien, il est nécessaire de lui conserver les deux marchés français et suisse. »

* * *

Document
n° 146,
p. 1126.

Rapport sur la question des vins zoniens.

Ce document montre que le Pays de Gex ne peut écouler son vin qu'en Suisse.

* * *

Document
n° 147,
p. 1129.

La production du miel dans le Pays de Gex.

Ce document montre la très grande importance du débouché qu'est Genève pour le miel.

* * *

Document
n° 149,
p. 1132.

État des industries du Pays de Gex et pourcentage des exportations en France et en Suisse d'après une enquête effectuée au début de 1930.

La source des indications fournies par le document n° 149 n'est pas indiquée. Ce document fait d'ailleurs état des communes de Chézery, Coupy, Mijoux, Lancrans, Lelex et Léaz qui, dans le système du Gouvernement français, ne font pas partie de la zone de Gex (voir note au bas de la page 1113 des Documents français). Le pourcentage des exportations dans les deux pays sera donc sans doute différent de celui indiqué par le document n° 149, si l'on fait abstraction des communes dont il s'agit. En effet, des 23 maisons indiquées pour ces 6 communes, 2 seulement : Godet (Francisque), lapidaire à Chézery, et Burnet (Joseph), potier à Coupy, exportent en Suisse (voir numéros 75 et 90 du document n° 149, pp. 1133 et 1134).

A propos de ce document, il faut remarquer en outre que la plupart des personnes qui y sont données comme « industriels » ne sont en réalité que des *artisans* et que celles qui sont vraiment des industriels exportent une bonne partie de leur production en Suisse. Quant aux 23 fromageries et aux 2 sociétés coopératives de fromagerie, dont fait état le document n° 149, elles constituent des entreprises qui tiennent plus à l'agriculture qu'à l'industrie.

Les pourcentages indiqués dans le document n° 149 appellent donc toutes réserves.

* * *

Document
n° 156,
p. 1139.

Note remise au ministère des Affaires étrangères par la Société « L'Énergie électrique Rhône et Jura », 16, boulevard Malesherbes, à Paris.

De ce document, il faut retenir que :

« L'ancienne zone franche, pour la partie située dans le Pays de Gex, est un pays essentiellement agricole, l'industrie y est peu

développée et n'existe actuellement que sous forme de petites industries. »

* * *

Déclaration des Établissements Schutz.

Document
n° 157,
p. 1140.

Dans cette lettre, les Établissements Schutz déclarent qu'ils exportent en France la « presque totalité de leur production » ; le document n° 149, numéro 18 (p. 1132), indique cependant que leur exportation en Suisse atteint le 33 p. cent de leur exportation totale.

* * *

Répartition des touristes d'après leur origine.

Document
n° 159,
p. 1141.

La source de ce document n'est pas indiquée. Les chiffres qu'il mentionne se rapportent sans doute aux seules personnes en séjour. Cette statistique fait abstraction de tous les Suisses qui font des excursions dans le Pays de Gex, et ils sont nombreux.

Au surplus, le document n° 159 fait état des communes de Mijoux et de Lelex qui, aux dires du Gouvernement français, ne sont pas visées par le Traité du 20 novembre 1815 (voir note au bas de la page 1113 des Documents français).

* * *

Produit de la taxe de séjour dans la commune de Divonne-les-Bains.

Document
n° 160,
p. 1142.

Pour apprécier les chiffres indiqués dans ce document, il faudrait savoir si la taxe de séjour était la même en 1929 qu'en 1922.

* * *

Rapport sur le tourisme.

Document
n° 161,
p. 1142.

Ce document renseigne sur le développement du tourisme et de l'hôtellerie dans le Pays de Gex. Ce développement n'est pas particulier au Pays de Gex, car il s'est produit dans toute la France.

Les Suisses sont d'ailleurs un des éléments de cette prospérité touristique. Le document n° 161 déclare lui-même qu'au poste de Ferney seul, le service des douanes a pointé 476.000 voyageurs en 1928 et 500.000 en 1929.

* * *

Document
n° 162,
p. 1144.

Recensement des établissements commerciaux.

La source de ce document n'est pas indiquée.

* * *

Document
n° 164,
p. 1145.

Caisse d'épargne de Gex : État présentant la situation des excédents des dépôts sur les retraits ou inversement.

Du chiffre II de ce document, il ressort que durant les années 1925 à 1929 — c'est-à-dire postérieurement à 1919 et même à 1923 — les placements à la Caisse d'épargne de Gex accusent un excédent sur les remboursements. Le document n° 184 (p. 1163) prouve que l'excédent des dépôts sur les remboursements n'est pas un phénomène particulier au Pays de Gex, mais est enregistré dans l'ensemble de la France.

* * *

Document
n° 165,
p. 1146.

Déclaration des entrepreneurs de bâtiment du Pays de Gex.

Cette déclaration, qui débute par les mots : « Les entrepreneurs de bâtiment du Pays de Gex, soussignés », ne porte qu'une signature, celle de M. Beltrami.

M. Beltrami constate que pendant la période de 1815 à 1914 « aucune entreprise nouvelle n'a pu s'établir dans le Pays de Gex ». Cette assertion vise-t-elle uniquement l'industrie du bâtiment ou les entreprises de tous genres ? Le document n° 149 (p. 1132) prouve en tout cas que de 1815 à 1914 de nombreuses entreprises se sont établies dans le Pays de Gex.

* * *

B. — COMMUNES COMPRISES, EN TOUT OU EN PARTIE,
DANS LA PETITE ZONE SARDE.

État comparé de la population des communes de la petite zone sarde en 1815-1913-1926.

Documents
nos 166 et
167, pp. 1147
et 1148.

Population de l'agglomération d'Annemasse.

Il ressort de ces deux documents que la population s'est accrue presque exclusivement à Ambilly et à Annemasse. L'augmentation de la population de cette dernière agglomération s'explique par l'attraction qu'exerce la ville en général et par la chute du franc

français, qui a donné à Annemasse une prospérité en partie artificielle et un développement subit. Ce développement s'est d'ailleurs considérablement ralenti depuis plusieurs années.

Au surplus, le projet suisse propose de placer en dehors de la zone les agglomérations d'Annemasse, que coupe le tracé de 1816, et d'Ambilly.

* * *

Répartition par produits des débouchés agricoles.

Document
n° 168,
p. 1149.

Le document n° 168 accuse des erreurs manifestes et de graves discordances.

D'après le premier tableau, 15 *quintaux* de miel sont consommés sur place, 17 *quintaux* exportés en Suisse, 15 *quintaux* exportés en France. Or, le deuxième mentionne une production totale de 47 *tonnes*, dont 17 *tonnes* exportées en Suisse.

Relativement aux produits maraîchers, le premier tableau indique une exportation en Suisse pour une valeur de 3 millions de francs, le deuxième tableau n'indique plus que 650.000 francs. Le pourcentage de 11,50 donné pour les produits maraîchers et attribué par analogie aux œufs, volailles et pommes de terre est donc de beaucoup trop bas, car la valeur des produits maraîchers exportés en Suisse au cours de l'année 1929 est bien de 3 millions de francs français au moins. Le pourcentage de 11,50 doit être porté à 53 pour les produits maraîchers, les volailles et les pommes de terre.

D'après le deuxième tableau, la *production* totale de vin en petite zone sarde aurait été de 30.419 *hectolitres*. Ce chiffre est certainement inexact, la production du vin dans la petite zone sarde atteignant tout au plus 3.000 *hectolitres*. Peut-être le chiffre de 30.419 *hectolitres* comprend-il la production vinicole de la grande zone de 1860 ou les quantités de vins étrangers (vins espagnols et italiens par exemple) qui, pénétrant en zone sarde, étaient parfois importés en Suisse au bénéfice des contingents de « vins zoniens ».

* * *

Répartition géographique des débouchés agricoles.

Document
n° 169,
pp. 1150 et
1151.

Ce document est caractéristique pour démontrer l'importance du marché de Genève pour les produits agricoles, non seulement de la petite zone sarde, mais même des communes, telles que Collonges, Douvaine, Annemasse, Ambilly, etc., qui sont partiellement situées en dehors de la ligne décrite par le Traité de Turin du 16 mars 1816 et par le projet suisse. En effet, selon le document n° 169, toutes ces communes exportent principalement leurs produits agricoles à Genève, à l'exception du blé et de l'avoine.

* * *

Document
n° 170,
p. 1152.

*Lettre de M. Pellarin, adjoint au maire de Cruseilles,
conseiller d'arrondissement, à M. Paul Roden.*

La ville de Cruseilles est dans la zone d'annexion de 1860.

Les critiques que l'adjoint au maire de Cruseilles formule contre les mesures que la douane suisse a été dans la nécessité de prendre pour diminuer la contrebande sont sans pertinence dans le présent débat.

Documents
nos 171, 172
et 173,
pp. 1153, 1154
et 1155.

* * *

*Statistique des industries ;
liste des établissements industriels recensés ;
liste des industriels installés dans l'ancienne zone sarde depuis 1923.*

La source de ces documents n'est pas indiquée. De plus, Présilly, Saint-Cergue et Vulbens ne sont pas dans la petite zone sarde ; Annemasse et Douvaine ne le sont qu'en partie.

* * *

Document
n° 174,
p. 1156.

*Indications fournies par « quelques » établissements industriels
au point de vue de leur exportation en Suisse et en France.*

Les observations qui viennent d'être faites au sujet des documents nos 171 à 173 s'appliquent aussi au document n° 174.

Des trente-six « établissements industriels » recensés (document n° 172), seize seulement (document n° 174) ont donné des indications sur leurs ventes en France et leurs ventes en Suisse et, parmi ces seize établissements, huit seulement ont fourni un chiffre au sujet de leur production totale. Il serait pour le moins téméraire de vouloir prétendre que les pourcentages tirés de telles données reflètent bien la réalité.

* * *

Document
n° 175,
p. 1157.

*Liste des établissements qui ont renoncé à s'installer en raison de
l'éventualité du rétablissement de la zone sarde.*

Pour apprécier les mobiles des industriels qui, après avoir manifesté l'intention de se fixer sur le territoire des petites zones, auraient abandonné ce projet, soit définitivement, soit provisoirement, en raison du litige entre la France et la Suisse, il faudrait connaître les termes des déclarations faites par ces industriels et en dégager le sens exact. Au surplus, l'auteur de cette liste n'est pas indiqué.

* * *

- | | |
|--|---------------------------|
| 1° <i>Statistique des artisans ;</i> | Documents |
| 2° <i>Liste des artisans installés depuis 1923 ;</i> | n°s 176, 177 |
| 3° <i>Indications fournies par quelques artisans au point de vue de leur exportation en France et en Suisse.</i> | et 178,
pp. 1158-1160. |

La source de ces documents n'est pas indiquée. Le résultat des relevés auxquels il a été procédé est d'ailleurs insuffisant pour qu'on soit fondé à en tirer des conclusions pertinentes.

Le document n° 176 porte le chiffre de soixante artisans. Or, six seulement (document n° 178) ont fourni des indications et c'est sur elles uniquement que le Gouvernement français se fonde pour calculer le pourcentage des affaires traitées avec la Suisse. Pour apprécier les chiffres figurant dans le document n° 178, il faut d'ailleurs retenir que Douvaine et Annemasse ne sont en zone qu'en partie. Au surplus, le projet suisse exclut Annemasse de la zone sarde.

* * *

- | | |
|--|----------------|
| 1° <i>Tourisme ;</i> | Documents |
| 2° <i>Statistique du commerce ;</i> | n°s 179, 180, |
| 3° <i>Liste des commerçants établis depuis 1923 ;</i> | 181, 182 et |
| 4° <i>Constructions nouvelles dans l'agglomération d'Annemasse ;</i> | 183, pp. 1160- |
| 5° <i>Trafic en gare d'Annemasse.</i> | 1163. |

Ces documents, dont la source n'est pas indiquée, ne sont pas concluants, ne serait-ce que parce que, des soixante-deux commerçants (document n° 180) qui se seraient installés en zone sarde depuis l'année 1923, trente et un (document n° 181) seraient à Annemasse. Or, une grande partie d'Annemasse est hors de la zone sarde. D'après le projet suisse de règlement, la zone sarde ne comprendrait plus rien de l'agglomération d'Annemasse.

* * *

C. — DOCUMENTS COMMUNS AUX DEUX ZONES.

- | | |
|--|---------------------------------|
| <i>Travaux entrepris depuis 1923 ou à entreprendre dans la zone de Gex et la petite zone sarde en raison de l'augmentation du trafic depuis la suppression des zones franches.</i> | Document
n° 185,
p. 1165. |
|--|---------------------------------|

Les chiffres indiqués dans ce document concernent surtout des travaux résultant directement du transfert du cordon douanier à la frontière politique, acte contraire au droit.

Il est à relever, par ailleurs, que, dans le total de 10.500.000 francs indiqué pour la petite zone sarde, les travaux entrepris ou à entreprendre à Annemasse (que le projet suisse exclut de la petite zone sarde) figurent pour 8.725.700 francs.

Les remarques qui précèdent prouvent que la documentation française, si volumineuse soit-elle, accuse de graves erreurs et de sérieuses lacunes. On ne saurait dégager de cette documentation une image fidèle de la réalité.

Il convient de ne pas perdre de vue, d'autre part, que cette documentation a trait à la situation économique *actuelle*, c'est-à-dire surtout en 1929 et en 1930, des zones franches, et que l'on ne peut déduire de cette situation économique « actuelle » la situation économique des zones franches en 1919, seule pertinente dans le présent litige.

On ne peut déduire de la situation économique « actuelle » la situation économique des zones franches en 1919, parce que, en 1923, le Gouvernement français a, par un acte unilatéral, placé son cordon douanier à la frontière politique des zones et parce que cet acte, dont le Gouvernement français ne saurait se prévaloir devant la Cour, a modifié profondément la situation des zones. La barrière douanière encerclant Genève et l'absence de cordon douanier français intérieur ont nécessairement influé sur les conditions des échanges et créé des courants économiques qui n'existaient pas jusqu'alors.

Le Gouvernement français ne saurait 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 qu'il dépend de lui seul de porter remède à la situation qu'il a ainsi créée, en ouvrant à l'avenir son cordon douanier intérieur à la production zoniennne, dans la mesure où cela apparaîtrait nécessaire pour tenir compte de besoins légitimes.

Annexe 29.

LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES
AU DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL

N° 154/7.

Berne, le 26 août 1930.

Monsieur le Conseiller fédéral,

Conformément au désir que vous avez exprimé dans votre lettre B. II. I. F. I. — VH. du 13 courant au Département des douanes, nous avons procédé à l'examen du Mémoire français¹ à la Cour internationale de La Haye dans l'affaire des zones, en nous en tenant particulièrement aux points intéressant le régime douanier.

Nous avons l'honneur de vous faire part des remarques suivantes:

¹ Il s'agit en réalité des Observations françaises déposées le 31 juillet 1930.

* * *

I. — *Le régime des zones franches du Pays de Gex et de la Haute-Savoie.*

Il importe tout d'abord de préciser le caractère des zones franches du Pays de Gex et de la Haute-Savoie dans les régimes douaniers, pour éviter que par des comparaisons erronées, l'on n'arrive à de fausses déductions. Ainsi, une assimilation des zones franches du Pays de Gex et de la Haute-Savoie aux zones franches existant dans certains ports ou territoires, tels que Hambourg, Brême, Trieste, Gênes, Fiume, etc., doit être exclue. Ces dernières sont des institutions fictives, créées par la législation douanière des pays respectifs, pour attirer le commerce de transit sur un point déterminé de leur territoire maritime ou terrestre, ou pour tenir compte de la situation géographique spéciale de ces territoires.

Les zones franches du Pays de Gex et de la Haute-Savoie sont au contraire le fait de circonstances historiques, politiques et géographiques. Le principe fondamental est que, dans ces régions, les bureaux de douane ne sont pas situés le long de la frontière politique, mais sensiblement en arrière, suivant un tracé régulier, déterminé par divers décrets et conventions diplomatiques. Au surplus, l'exclusion de ces territoires de la ligne des douanes de leur pays n'est pas le fait d'un acte législatif autonome pouvant être supprimé d'emblée par une décision unilatérale. Leur création est le résultat d'un arrangement international qui doit rester en vigueur tant qu'aucune modification n'est obtenue au moyen d'un accord réciproque et librement consenti entre les Parties intéressées.

* * *

2. — *Les doléances zoniennes au sujet de ce régime.*

Le Mémoire français tendrait à faire croire que l'administration des douanes suisses n'a jamais tenu compte des réclamations ou des vœux formulés par les habitants des zones.

Nous devons protester à ce sujet. La pratique en vigueur à l'égard des importations des zones a toujours été des plus larges. Les formalités douanières ont été réduites le plus possible, en plein accord avec la simplicité de nos règlements douaniers et des besoins du trafic. Chaque demande d'allégement a été admise dans la mesure du possible. En tout cas, notre administration ne s'est jamais refusée à examiner avec bienveillance les requêtes qui ont été formulées par les habitants des zones franches.

En outre, lors de chaque renouvellement des traités de commerce, depuis 1849 à ce jour, la Confédération n'a cessé d'augmenter, en faveur des zones, les facilités douanières pour l'entrée de leurs produits en Suisse.

Nous ajoutons pour votre information que les taxes de transit furent entièrement supprimées pour les céréales, par arrêté du Conseil fédéral du 31 août 1866, ratifié par l'arrêté fédéral du 15 décembre 1866.

Ensuite du Traité de commerce conclu avec l'Autriche, le 14 juillet 1868, mis en vigueur par la Suisse dès le 1^{er} janvier 1869, tous les droits de transit furent abolis à partir de cette date, attendu que l'allègement stipulé à l'article 2 du Traité entre les deux États devait, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, être étendu aux autres pays.

* * *

3. — *La situation des zones franches pendant le conflit douanier avec la France, en 1892-1895.*

Les graves modifications qui se sont produites dans nos rapports avec la France dès le 1^{er} février 1892 n'ont été occasionnées qu'à la suite des énormes relèvements douaniers votés par les Chambres françaises et de l'échéance de notre traité de commerce avec ce pays.

Grâce aux traités de commerce conclus en 1864 et en 1882, le trafic commercial entre les deux pays s'était développé dans l'intérêt des deux États. Les échanges commerciaux s'effectuaient de la manière la plus paisible. Lorsque des contestations douanières surgissaient, elles étaient liquidées de la façon la plus satisfaisante.

Si le traité franco-suisse voté par les Chambres fédérales avait été accepté le 25 décembre 1892 par le Parlement français, au lieu d'être rejeté (sans même que les articles fussent discutés), les zones gessienne et savoisiennes auraient aussitôt bénéficié du traitement de la nation la plus favorisée.

Les conséquences du vote du Parlement français furent graves pour les relations des zones avec la Suisse. La situation alors faite aux zones par la rupture des relations franco-suisse est due, toutefois, à la majorité protectionniste de la Chambre française. Bien loin d'être animé d'une intention hostile à l'égard des habitants du Pays de Gex et de la Haute-Savoie, le Conseil fédéral, dans ses propositions, a toujours souhaité voir s'établir un état de choses conforme aux intérêts évidents des deux pays. Pour faciliter la conclusion d'un nouveau traité, la Suisse avait supporté pendant plus d'une année, à l'avantage exclusif de l'exportateur français et sans exercer aucune représaille, le tarif minimum français presque entièrement prohibitif.

* * *

4. — *Observations spéciales* ¹.

a) *ad page 56, dernier alinéa* : L'acquittement du droit maximum P. 514, pour le chocolat, les dentelles, les montres, les pendules, est ^{al. 1.} présenté ici comme ayant un but protecteur. Cela n'est pas exact. Ces droits élevés étaient conformes aux principes sanctionnés par l'article 25 de la Constitution fédérale de 1848 :

« Taxation aussi basse que possible des matières nécessaires à l'industrie et des objets nécessaires à la vie ; droits élevés pour tous les objets et produits de luxe. »

De même, la taxation différente de la laine brute ou peignée, de la laine filée, des draps de laine, ne révèle pas une manifestation de protection de l'industrie indigène, mais *tient compte de la valeur* respective de ces marchandises.

b) *ad page 57, troisième alinéa* : Dans le Mémoire français, il P. 514, est dit entre autres : « La réforme douanière, ce qu'en Suisse on ^{al. 3.} appelle la « centralisation des péages », a pour effet de faire passer ces perceptions à 713.309 fr., soit une augmentation de plus de cinq fois et demie. »

Les recettes brutes de l'ancien cinquième arrondissement des douanes suisses se sont élevées pendant l'année 1850 à un montant total de fr. 767.766,16, qui se répartit comme suit :

fr. 424.787,46½ pour les bureaux de Genève ;
 » 109.636,34 » le bureau de Vevey ;
 » 233.342,35½ » » » des Verrières.

Remarquons d'abord que les bureaux de douane de Genève n'ont produit que le montant de 424.787,46½ fr. En outre, le Mémoire français omet de préciser ici que les droits perçus par les bureaux des péages fédéraux, sis à la frontière genevoise, n'atteignaient pas les seuls produits importés des zones franches, mais bien aussi ceux provenant de l'intérieur de la France et de tous autres pays étrangers, transitant par la France.

On ne saurait donc venir prétendre ici que cette soi-disant « forte augmentation de plus de cinq fois et demie » touchait particulièrement les produits des zones franches, puisque les recettes résultaient des acquittements de marchandises de toutes provenances et non pas seulement des dites zones.

c) *ad page 58, premier alinéa* : L'opinion de Fazy-Pasteur est P. 515, l'avis d'un libre-échangiste à l'égard de la centralisation des douanes. En cette qualité, l'ancien président du Tribunal de commerce ^{al. 3.}

¹ Les notes marginales, insérées par le Greffe de la Cour, indiquent les pages correspondantes du volume II de la présente collection. [*Note du Greffier.*]

de Genève ne pouvait envisager le nouveau système qu'avec une certaine méfiance.

Il n'en reste pas moins vrai que la centralisation des douanes a substitué au chaos de l'organisation des péages cantonaux, lesquels donnaient lieu à de très fréquentes plaintes, des dispositions qui étaient en harmonie avec l'organisation politique de la Confédération, transformée en État fédératif, et qui, surtout, répondaient mieux aux exigences du trafic. Celui-ci entraînait dans une nouvelle phase de développement, par suite de la construction des chemins de fer.

P. 517,
al. 4.

d) *ad page 59, cinquième alinéa* : Actuellement, le maximum des droits perçus est de 1500 fr. par quintal métrique, taux applicable aux cigarettes en paquets.

En outre, le Mémoire français indique comme droits d'entrée perçus par les douanes du canton de Genève en 1927 un montant estimé à 31.058.592 fr. Ce chiffre non plus n'est pas exact, car les recettes des bureaux en cause se sont élevées, pour ladite année, à 38.693.700 fr. pour les seuls droits d'entrée.

Dans ce chiffre sont compris encore les droits d'entrée perçus par les bureaux les plus importants des gares et des entrepôts et aussi par les bureaux principaux de route, dans le trafic d'importation des marchandises de toutes provenances, y compris celles qui sont entrées par les autres secteurs de la frontière suisse et qui sont arrivées à Genève sous le régime de transit. Par contre, les droits perçus sur les marchandises provenant de la Haute-Savoie et du Pays de Gex et ne bénéficiant pas des dispositions conventionnelles, ne s'élèvent qu'à fr. 403.208,73 pour l'année 1927.

Le Mémoire français compare les chiffres des recettes de l'année 1927 avec la moyenne des recettes des années 1850-1854 et indique pour cette moyenne une somme de 713.309 fr.

Il y a là une erreur manifeste si l'on veut prétendre que ces droits ont été perçus sur les produits de la zone. Nous répétons encore que la susdite moyenne comprend toutes les recettes pour droits d'entrée perçus sur les marchandises importées par les bureaux de Genève, non seulement de la zone et de la France, mais encore de tous autres pays étrangers.

Nous avons pu déterminer les chiffres des recettes effectuées par les bureaux de Genève pendant les années 1850 et 1851. Elles s'élèvent :

pour l'année 1850, à 424.787 fr. 46½,

pour l'année 1851, à 512.952 fr. 48.

D'autre part, nous avons relevé dans les tableaux statistiques que les importations des États sardes et de la zone de Gex, soumisses au paiement des droits d'entrée à des taux différentiels, accusaient pour 1853-1854 une moyenne annuelle de 5098,50 fr. Il y a loin, de là, à la moyenne de 713.309 fr. énoncée dans le Mémoire français !

e) *ad page 60, premier alinéa, dernière phrase* : Nous retrouvons P. 518, ici les mêmes chiffres de recettes et la même comparaison entre al. 1. les années 1850 et 1927. Nous nous référons à ce que nous disons ci-dessus.

f) *ad page 64, quatrième alinéa* : Relativement au résultat de P. 523, l'enquête faite par le sous-inspecteur des douanes à Gex, nous al. 2. nous bornons à relever que les documents français nos 67-68, aux pages 939 à 944 du volume, indiquent pour la majorité des positions des chiffres absolument identiques pour les années 1845-1849 avant l'établissement des douanes fédérales, et pour celles de 1850-1852, après cet établissement.

Il y a là sans aucun doute des inexactitudes notoires, car il ne semble guère possible qu'il y ait, au point de vue statistique, concordance absolue de chiffres pour les différentes années. Cela semble résulter du renvoi n° 1, page 524, des Observations, qui dit P. 524, que « les tableaux dressés par le sous-inspecteur de Gex n'étaient note 1. pas basés sur des statistiques douanières, mais sur le résultat d'une enquête faite auprès des populations ».

g) *ad page 81, neuvième alinéa, seconde ligne* : Il faut lire : « les P. 543, poteries passaient de 1200 à 2400 quintaux », au lieu de 2000 dernier al. quintaux. lg. 2.

h) *ad page 104, avant-dernier alinéa, cinquième ligne* : Il faut P. 572, lire : « les peaux brutes de 400 à 700 », au lieu de 500. al. 2.

i) *ad page 105, premier alinéa, deuxième ligne* : Il faut lire : P. 572, « et de 1000 à 8000 pour celles de veaux, moutons ou chèvres », al. 4. au lieu de 6000.

k) *ad pages 120-122 et 126* : Dans cette partie du Mémoire Pp. 590-593, français, il est fait état de l'insuffisance des contingents en franchise, et 597-598. accordés par la Suisse à certains produits des zones franches, plus particulièrement le vin, les cuirs et le bétail.

Or, la direction des douanes de Genève a établi en son temps des statistiques concernant les marchandises contingentées importées du Pays de Gex et de la Haute-Savoie. Ces statistiques ont établi que les crédits consentis étaient plus que suffisants, vu qu'ils n'ont jamais été entièrement absorbés.

Il restait chaque année de très fortes quantités, lesquelles, si vraiment les zones franches avaient eu besoin de les écouler ou en avaient trouvé la vente en Suisse, auraient été admises en franchise sans difficulté.

On fait valoir dans les Observations que les billets de franchise, de même que les certificats d'origine exigés par la douane suisse, étaient difficiles à obtenir ; cet argument n'est pas sérieux, car nous sommes persuadés que si le besoin d'exporter s'était fait sentir, les intéressés zoniens auraient certainement tenté toutes les

démarches utiles pour obtenir les billets de franchise et les certificats d'origine nécessaires. Ce serait faire tort à la perspicacité savoisiennne et gessienne que d'admettre que ces habitants y auraient renoncé.

P. 598,
avant-der-
nier al.

l) *ad page 126, dernière phrase*: Le Mémoire français affirme ici que, pour les importations de la Haute-Savoie, les pierres à bâtir n'ont jamais été acceptées en franchise que grossièrement taillées et taillées à la boucharde.

Or, cette affirmation est inexacte, vu que l'administration des douanes suisses a toujours interprété dans un esprit très large les termes de la Convention de 1891, article 2, « pierres à bâtir ordinaires, soit grossièrement taillées, soit taillées à la boucharde ».

En effet, selon les instructions données aux bureaux de douane et appliquées par ceux-ci, l'admission en franchise a été accordée à toutes les pierres à bâtir grossièrement taillées, même présentant des lignes en creux ou en relief, aussi bouchardées, avec des arêtes ou joints taillés au ciseau ou présentant encore des moulures rectilignes ou curvilignes, qui ont été préalablement taillées au ciseau, à la condition qu'elles aient ensuite été bouchardées. Notre service de Genève est à même d'affirmer que de très fortes quantités de ces pierres ont été importées en franchise dans ces conditions.

Pp. 603,
al. 2, et
605, avant-
dernier al.

m) *ad pages 130, quatrième alinéa, et 132, septième alinéa*: Le Mémoire français attribue aux rigueurs de la douane suisse le retard du développement industriel des zones.

Nous vous permettons de vous renvoyer à ce que nous avons écrit ci-dessus au sujet de l'interprétation toujours large, donnée par notre service aux dispositions conventionnelles et aux règlements douaniers.

Si, comme l'affirme M. Ferrero, le boulanger zonienn ne peut pas passer la frontière suisse avec son pain, parce qu'il est astreint au paiement d'un droit de 2 ct. par kg., son pain et sa farine peuvent néanmoins entrer en franchise en Suisse dans le trafic local. En effet, grâce à la législation douanière suisse, le frontalier genevois a toujours pu aller s'approvisionner de ces produits en zone, dans les limites de sa consommation journalière, sans payer aucun droit pour les produits importés.

P. 604,
al. 1 et 2.

n) *ad page 131, deuxième et troisième alinéas*: L'administration française fait grief aux autorités suisses d'avoir appliqué la législation autonome, sur les propriétés limitrophes, aux citoyens domiciliés en Suisse et cultivant des biens-fonds dans la zone limitrophe française contiguë.

Ce grief serait compréhensible si ces exportations étaient faites en déduction des contingents consentis aux zoniens ou si des restrictions étaient faites en déduction des contingents consentis aux zoniens ou si des restrictions étaient appliquées sous ce rapport

dans les autres secteurs de la frontière suisse. Mais tel n'est pas le cas.

A notre avis, le Mémoire français fournit ici une preuve qui confirme l'élasticité et la libéralité de notre législation douanière autonome.

Il est de même injustifié de reprocher aux autorités suisses d'avoir sauvegardé les intérêts des producteurs et des industriels suisses habitant les zones en demandant que le marché français de l'intérieur soit également ouvert, dans la mesure qu'il l'était, aux producteurs zoniens.

Les marchandises exportées par les producteurs suisses à l'intérieur de la France représentant du travail obtenu en zone et exécuté avec de la main-d'œuvre zoniennne, une diversité dans le traitement douanier ne se justifiait aucunement, d'autant plus que le régime fiscal interne était le même pour les habitants originaires ou étrangers de la zone.

o) *ad pages 136-137*: On fait ici grand état des industries que l'on a voulu créer dans les zones et qui ont dû être abandonnées, ensuite de la situation qui leur était faite pour l'écoulement de leur production à l'intérieur de la France. Pp. 609-612.

Or, il s'agit là de mesures uniquement imputables à l'administration des douanes françaises et dont on ne peut par conséquent pas faire grief à la Suisse. En effet, il ne dépendait que du Gouvernement français d'assurer à ces nouvelles industries des zones franches une porte ouverte à travers le cordon douanier français intérieur pour leur permettre de prospérer.

Il aurait suffi d'accorder à ces industries les franchises leur permettant d'expédier leurs produits en France. C'était là une question fiscale dont la solution ne dépendait pas de la Suisse, ni des droits d'entrée que ces marchandises auraient dû acquitter en Suisse.

p) *ad page 149*: Le Mémoire français achève le chapitre III en déclarant que les zones sont de plus en plus devenues un marché accessoire pour Genève. P. 625.

En réalité, autant le recul du cordon douanier français avait assuré avant la guerre la prospérité du commerce local de Genève, autant son transfert à la frontière politique des zones franches s'est gravement fait sentir après la guerre sur la situation économique de cette ville.

Veillez agréer, etc.

Le Directeur général des douanes :

(Signé) GASSMANN.

Annexe 30.

STATISTIQUES ÉTABLIES PAR LE DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE

I) Tableau des sommes qu'aurait produites, de 1923 à 1929, l'application du tarif d'usage suisse aux marchandises importées des zones en franchise ou à droits réduits (en francs suisses).

Année.	1. Zone de 1860 a).	2. Zone sarde a).	1 et 2. Zone de la Haute-Savoie.	3. Pays de Gex.	2 et 3. Zone sarde et Pays de Gex.	1, 2 et 3. Zones de la Haute-Savoie et Pays de Gex.
1923	638.553	211.815	850.368	297.490	509.305	1.147.858
1924	517.964	188.979	706.943	237.436	426.415	944.379
1925	538.063	206.859	744.922	190.230	397.089	935.152
1926	363.287	171.739	335.026	218.577	390.316	753.603
1927	381.653	181.099	562.752	230.416	411.515	793.168
1928	468.704	186.253	654.957	239.772	426.025	894.729
1929	470.207	215.707	685.914	248.452	464.159	934.366
1923-1929 :	3.378.431	1.362.451	4.740.882	1.662.373	3.024.824	6.403.255

a) Les chiffres relatifs à la zone de 1860 et à la petite zone sarde se fondent sur des évaluations, attendu que la statistique des importations n'est établie que pour toute la zone de Haute-Savoie, sans distinction entre la zone sarde et la zone de 1860.

II) Droits perçus sur les marchandises importées des zones en Suisse, de 1923 à 1929, aux taux du tarif d'usage
(en francs suisses).

Année.	1. Zone de 1860 a).	2. Zone sarde a).	3. b).	1, 2 et 3. Zone de la Haute-Savoie.	4. Pays de Gex.	2 et 4. Zone sarde et Pays de Gex.	1, 2, 3 et 4. Zones de la Haute-Savoie et Pays de Gex.
1923	307.828	153.130	33.653	494.611	21.452	174.582	516.063
1924	207.968	50.342	28.811	287.121	17.742	68.084	304.863
1925	332.597	42.828	50.938	426.363	26.536	69.364	452.899
1926	402.278	69.239	132.894	604.411	30.596	99.835	635.007
1927	264.510	85.706	36.282	386.498	13.413	99.119	399.911
1928	341.749	183.504	28.272	553.525	17.468	200.972	570.993
1929	309.495	169.614	29.453	508.562	18.010	187.624	526.572
1923-1929:	2.166.425	754.363	340.303	3.261.091	145.217	899.580	3.406.308

a) Les chiffres relatifs à la zone de 1860 et à la petite zone sarde se fondent sur des évaluations, attendu que la statistique des importations n'est établie que pour toute la zone de Haute-Savoie, sans distinction entre la zone sarde et la zone de 1860.
b) Droits perçus sur des marchandises importées des zones, mais de provenance indéterminée.

III) Total des recettes qu'aurait procurées au fisc fédéral, de 1923 à 1929, l'application du droit commun
à toutes les marchandises importées des zones en Suisse
(en francs suisses).

Année.	1. Zone de 1860 a).	2. Zone sarde a).	3. b).	1, 2 et 3. Zone de la Haute-Savoie. Total c).	4. Pays de Gex.	2 et 4. Zone sarde et Pays de Gex.	1, 2, 3 et 4. Zones de la Haute-Savoie et Pays de Gex.
1923	946.381	364.945	33.653	1.349.261	318.942	683.887	1.668.203
1924	725.932	239.321	28.811	997.251	255.178	494.499	1.252.429
1925	870.660	249.687	50.938	1.174.093	216.766	466.453	1.390.858
1926	765.565	240.978	132.894	1.140.687	249.173	490.151	1.389.860
1927	646.163	266.805	36.282	949.766	243.829	510.634	1.193.595
1928	810.453	369.757	28.272	1.209.975	257.240	626.997	1.467.215
1929	779.702	385.321	29.453	1.195.106	266.462	651.783	1.461.568
1923-1929:	5.544.856	2.116.814	340.303	8.016.139	1.807.590	3.924.404	9.823.728

a) Les chiffres relatifs à la zone de 1860 et à la petite zone sarde se fondent sur des évaluations, attendu que la statistique des importations n'est établie que pour toute la zone de Haute-Savoie, sans distinction entre la zone sarde et la zone de 1860.

b) Droits perçus sur des marchandises importées des zones, mais de provenance indéterminée.

c) Y compris les recettes provenant de l'application du droit réduit de trois quarts à certaines marchandises importées de Haute-Savoie en Suisse.

Annexe 31.

STATISTIQUE DE L'EXPORTATION
DE QUELQUES PRODUITS AGRICOLES DES ZONES EN SUISSE
ET DE SUISSE DANS LES ZONES ¹

	<i>Importation en Suisse.</i>		<i>Exportation en zones.</i>	
	qm. 1000 fr.		qm. 1000 fr.	
23* Fruits : à découvert ou en sacs				
1913	—	—	43	1,2
1919	—	—	280	6,1
1928	10409	475	21	2
40 a* Choux, carottes jaunes, etc.				
1913	—	—	28	0,2
1919	—	—	182	9,2
1928	11569	555	11	0,3
40 b* Autres légumes frais				
1913	—	—	109	2,4
1919	—	—	91	6
1928	18157	1069	5	0,4
45* Pommes de terre				
1913	—	—	1387	11
1919	—	—	3111	68
1928	8442	106	33	0,7
71 Miel				
1913	275	42	43	9
1919	21	12	7	3
1928	274	104	—	—
83/84 Volailles				
1913	1193	376	9	2,4
1919	38	33	4	2,1
1928	1231	487	2	0,8
86 Œufs				
1913	8487	1231	42	7
1919	434	294	—	—
1928	9204	1962	—	—
91* Lait frais				
1913	—	—	583	11
1919	—	—	666	26,3
1928	126780	2822	15	1

¹ Statistique établie par le Département fédéral de l'Économie publique.

93 a Beurre frais

1913	692	194	62	20
1919	29	29	—	—
1928	329	III	I	0,3

* Jusqu'au 1^{er} janvier 1921, les marchandises désignées par un astérisque bénéficiaient de la franchise d'entrée sur toutes les frontières de la Suisse. C'est la raison pour laquelle, jusqu'à cette date, les importations en franchise des zones en Suisse ne faisaient pas l'objet d'une statistique spéciale, mais entraient dans la statistique du trafic de frontière.

Annexe 32.

NOTE SUR LES SERVITUDES INTERNATIONALES
(DOCTRINE ET PRÉCÉDENTS)I. — LA NOTION DE LA SERVITUDE A LA FIN DU XVIII^{me}
ET AU COMMENCEMENT DU XIX^{me} SIÈCLE.

La notion de la servitude internationale est, on le sait, déjà ancienne¹. Elle se trouve chez *Vattel*, qui, bien que n'employant pas l'expression de « servitude », s'exprime comme il suit dans son ouvrage sur *Le Droit des Gens* (1758), livre II, chapitre 7, page 89 : « Rien n'empêche que la Nation, ou le Souverain, si les Loix le lui permettent, ne puisse accorder divers droits dans son territoire à une autre Nation ou en général à des étrangers ; chacun pouvant disposer de son bien comme il juge à propos. C'est ainsi que divers Souverains des Indes ont accordé aux nations commerçantes de l'Europe le droit d'avoir des Comptoirs, des Ports, des Forteresses même et des Garnisons, dans certains lieux de leurs États. On peut donner de même le droit de pêche dans une rivière, ou sur les côtes, celui de chasse dans les forêts, etc. Et quand une fois ces droits ont été valablement cédés, ils font partie des biens² de l'acquéreur, et doivent être respectés, de même que ses anciennes possessions. »

Du temps de *Vattel*, cette matière avait un intérêt considérable, non seulement au point de vue théorique, mais aussi au point de vue pratique. En particulier, un grand nombre de monographies sur la *servitus juris publici* ont été publiées vers la fin du XVII^{me} et au cours du XVIII^{me} siècle³.

Sans les discuter ici, on rappelle que sans doute la plus importante de ces études est celle que *Thaddäus Gönner* a publiée en 1800, sous le titre : *Entwicklung des Begriffs und der rechtlichen Verhältnisse deutscher Staatsdienstbarkeiten*. Plusieurs passages de cet ouvrage, écrit quinze ans avant le Congrès de Vienne, semblent viser directement les zones franches instituées en 1815-1816. *Gönner* déclare en effet que des limitations à la souveraineté territoriale telles que des franchises de douane, ou la liberté d'importer et d'exporter, constituent des servitudes internationales⁴.

¹ Pour l'histoire de cette institution, on renvoie à l'ouvrage classique de *J. Clauss* (1894) intitulé : *Die Lehre von den Staatsdienstbarkeiten*.

² C'est nous qui soulignons, de même que dans les citations qui suivent.

³ Cf. *G. Crusen* : *Les servitudes internationales*, Recueil des cours donnés à l'Académie de Droit international, 1928, vol. II, p. 16.

⁴ Pp. 112 et 113 : « Auch durch Freyheiten und Exemtionen wird die landesherrliche Gewalt beschränkt, und die Zahl der Staatsrechtsdienstbarkeiten vermehrt, besonders gehören *Zollfreyheiten* ausser denjenigen, welche schon nach allgemeinen Grundsätzen des deutschen Staatsrechts Statt finden,

Gönner ne laisse d'ailleurs subsister aucun doute sur le caractère *réel* des droits de servitude. Il est intéressant de noter aussi que Gönner trouve un symptôme du caractère réel de ces droits, en particulier du droit de libre importation et exportation des marchandises, dans le fait qu'« ils répondent à des besoins locaux, de telle sorte qu'ils perdraient leur raison d'être si on les reportait sur un autre territoire ¹ ». Sans aucun doute, Gönner aurait considéré le droit de la Suisse aux zones franches comme un cas typique de servitude.

Dans un autre ouvrage intitulé *Teutsches Staatsrecht* (1804), où il traite au paragraphe 480 (p. 799) des servitudes internationales, Gönner fait remarquer que plusieurs servitudes ont été créées par des actes publics de l'époque; la suppression de tous les péages du Rhin, dit-il, sur la base du « neuesten Reichsfrieden » de 1803, tant pour la rive droite que pour la rive gauche, sous réserve seulement des droits d'entrée (droits de douane), *constitue entre l'Allemagne et la France une servitude internationale*. Cette servitude n'est pas sans analogie avec celle des zones franches.

* * *

Un autre cas analogue est celui de l'article 11 du Traité de Versailles du 3 septembre 1783, conclu entre la France et la Grande-Bretagne. Cet article donnait aux Anglais la liberté de faire la traite de la gomme dans le territoire de Portendick, territoire

in diese Klasse. Noch grösser ist die Zahl der Beschränkungen, wo einem Landesherrn die Macht, das zu thun, wozu er sonst berechtigt gewesen wäre, entzogen wird. Z. B. die *Ein- und Ausfuhr nicht zu verbieten*, oder durch Auflagen nicht zu beschweren, keine Jahrmärkte oder Festungen in einem Orte oder Umfang anzulegen, die Zahl der Soldaten nicht über eine bestimmte Anzahl zu vermehren u. d. m. »

Puis à la page 131: « Bald bedient man sich der Staatsrechtsdienstbarkeiten durch Verstattung der freyen Ein- und Ausfuhr, Befreyung von Zöllen-Exemption, von Stappelrechten, als eines Mittels, die Handlung und Industrie empor zu heben, bald dienen sie dazu, durch Abtretung einzelner Hoheitsrechte nachbarliche Streitigkeiten beyzulegen... »

¹ P. 169: « Unter den Rechten, welche als Folgen rechtmässig beordneter Staatsrechtsdienstbarkeiten zu betrachten sind, zeichnet sich zuerst aus, dass sie ein dingliches Recht sind, welches dem Territorium anklebt, man mag das berechnigte oder dienende Gebiet betrachten [§§ 12 et 21]. Diesem Grundsatz gemäss gehet ein Gebiet mit seinen Rechten und Lasten auf jeden Besitzer über, aber nie kann ohne Einwilligung des Staats, worauf die Staatsrechtsdienstbarkeit haftet, dieselbe von dem berechtigten Lande gesondert, und ohne Territorium einem andern abgetreten werden. Manche dieser Staatsrechtsdienstbarkeiten beruhen ohnedies in solchen Localverhältnissen, dass eine Übertragung derselben auf ein anders Gebiet durchaus nicht denkbar ist, wohin besonders die bedungene freye Ein- und Ausfuhr, Abzugsfreyheit u. d. gehören; allein auch ausser solchen individuellen Umständen ist es eine notwendige Folge aller auf eine Sache haftenden Rechte, dass sie von der Sache ohne Consens des andern Theils nicht getrennt, und abgesondert auf einen andern übertragen werden können, eine Folge, welche auch bey Staatsrechtsdienstbarkeiten ihre Wirkungen äussert. »

qu'ils avaient cédé à la France par le même traité. Des difficultés entre la France et la Grande-Bretagne, qui s'étaient élevées à la suite d'un blocus du port de Portendick, furent tranchées le 30 novembre 1843 par une sentence arbitrale du roi Frédéric-Guillaume IV de Prusse. *Fauchille*, qui rapporte ce cas dans le *Recueil des Arbitrages internationaux* de MM. de *LaPradelle* et *Politis* (vol. I) ¹, considère le droit ainsi conféré aux Anglais comme une servitude. « Ainsi, » dit-il, « ce que la coutume générale ne reconnaissait pas encore pouvait être établi par la convention, venant constituer une servitude restrictive de la souveraineté territoriale; et, dans ce cas, il était certain que l'État grevé de la servitude avait l'obligation de laisser ses ports ouverts aux navires de l'État stipulant. »

« Telle était précisément la situation créée par le Traité du 3 septembre 1783, à Portendick, dans les rapports de la France et de la Grande-Bretagne: la Puissance territoriale ne pouvait pas interdire aux navires anglais le droit de faire le commerce de la gomme « depuis l'embouchure de la rivière de St-Jean jusqu'à « la baie et le port de Portendick inclusivement » (article 11). »

* * *

G.-F. de *Martens*, dans son *Précis du Droit des gens moderne de l'Europe* paru en 1788 ², écrivait, sous le titre *Des servitudes de droit public particulières* ³: « Outre les droits réciproques que les traités ou les usages ont établis entre les nations sur les objets relatifs à leur gouvernement interne, il est des cas où une nation acquiert unilatéralement un droit parfait sur le territoire de l'autre, en vertu duquel celle-ci est obligée de faire, de souffrir ou d'omettre à son avantage ce à quoi elle ne serait naturellement pas tenue, et dont elle ne peut pas demander la réciprocité; c'est ce qu'on entend par servitudes de droit public (des gens) particulières. Il est peu de branches du gouvernement à l'égard desquelles de telles servitudes ne pourraient être ou n'ont été introduites; et tant qu'elles n'ont pas pour objet un droit essentiel du gouvernement, ou que du moins elles ne s'étendent que sur des endroits ou districts individuels, sans affecter le territoire entier, elles sont encore compatibles avec la souveraineté et l'indépendance de l'État qui s'y assujettit. »

Pour bien marquer le caractère *réel* du droit en question, il dit encore (p. 137): « Toutefois, une nation ne pouvant céder que ce qu'elle possède encore, les aliénations antérieurement faites par elle, et les servitudes de droit public qu'elle a valablement constituées, doivent être respectées par la nation qui se fait céder le territoire. »

¹ Pp. 532 et 533.

² Les citations qui suivent sont empruntées à la troisième édition de 1821.

³ Pp. 212 et 213.

* * *

Schmalz, dans son ouvrage publié en 1817 et intitulé *Das Europäische Völkerrecht*, reconnaît également les servitudes comme institution du droit des gens et comme droits réels¹.

* * *

J.-L. *Klüber*, dans le premier volume de son *Droit des gens moderne de l'Europe* (1819), traite des servitudes publiques aux pages 214 et suivantes. D'après *Klüber*, « tout État indépendant est le maître de charger son territoire de servitudes publiques, en faveur d'autres États. On appelle servitude publique le droit d'un État, ou d'un système d'États confédérés fondé sur un type spécial *qui restreint en leur faveur la liberté d'un autre État ou système d'États confédérés*, sans cependant porter atteinte à la souveraineté de ces derniers. La servitude est active du côté de l'État à qui elle est due, passive du côté de celui qui y est assujetti. Des servitudes peuvent compéter à des États européens tant sur d'autres États de l'Europe que sur des États dans une autre partie du monde et pareillement à ces derniers tout aussi bien qu'à des États européens. Nous ne manquons pas d'exemples de servitudes publiques, anciennes et nouvellement constituées » (pp. 214 et 215).

Il n'est pas sans intérêt de noter par ailleurs que, d'après *Klüber* (p. 216), un grand nombre de servitudes publiques « de date récente » résultent des stipulations du Traité de paix de Lunéville (1801), de l'Acte de la Confédération du Rhin, de la Convention d'Elbing du 13 octobre 1807 arrêtée entre la France et les rois de Prusse et de Saxe en exécution de l'article 16 de la Paix prussienne de Tilsit de 1807, d'autres stipulations de ce dernier Traité et de l'Acte final du Congrès de Vienne.

Il est donc évident que la servitude internationale était, pour les hommes d'État de ce temps-là, une institution couramment admise et utilisée dans les *arrangements territoriaux*, notamment lorsque les rapports de bon voisinage, la sécurité ou des besoins économiques de tels ou tels États paraissaient justifier des restrictions apportées à la souveraineté d'États avoisinants sur certaines portions de leur territoire².

¹ Voir spécialement les pages 202 à 204.

² Voir aussi *Klüber* : *Öffentliches Recht des deutschen Bundes*, 2^{me} éd., 1822, où il est dit en note au bas de la page 896 : « doch ist gleichviel, ob der Vorteil dem berechtigten unabhängigen Staat unmittelbar zugeht, oder mittelbar durch seine Untertanen ».

* * *

II. — LA NOTION DE LA SERVITUDE DANS LES OUVRAGES CLASSIQUES DU DROIT INTERNATIONAL.

Si l'on examine « la doctrine des publicistes les plus qualifiés, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit¹ », on constate que presque tous les auteurs des grands traités de droit international public ont admis la notion de servitude internationale.

* * *

Ainsi Pradier-Fodéré, *Traité de Droit international public*, vol. II (1885), p. 397, s'exprime de la manière suivante : « En droit international, il y a aussi des servitudes. Ce sont des restrictions conventionnelles et perpétuelles apportées à la souveraineté territoriale des États en faveur d'autres États.... Ces restrictions des droits souverains sont regardées comme constituant un *droit réel permanent* par rapport à l'État obligé et par rapport à celui au bénéfice duquel elles existent, mais ne peuvent avoir pour effet de rendre une nation entièrement dépendante d'une autre. »

Plus loin (p. 403), on lit encore : « *Les servitudes négatives consistent à interdire à un État étranger, sur son propre territoire, ce qu'il aurait le droit de faire si la servitude n'existait pas, c'est-à-dire à l'obliger de s'abstenir* (voir *supra* n° 838). Les traités de paix, les traités de cession de territoires contiennent fréquemment des clauses constitutives de pareilles servitudes. L'obligation imposée à un État [suit une longue liste d'exemples de servitudes négatives] *de ne pas placer des postes de douane le long des frontières d'un autre État*, etc., sont des servitudes publiques ou internationales négatives. » Pradier-Fodéré reconnaît donc expressément qu'une stipulation du genre de celles des traités de 1815 et 1816 qui ont trait aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex *constitue une servitude* ; conseiller à la Cour d'appel de Lyon, cet auteur connaissait certainement les zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex.

* * *

De même, A. Mérignhac, dans son *Traité de Droit public international*, 2^{me} Partie (1907), p. 366, reconnaît l'existence de servitudes internationales en disant : « Le territoire peut être grevé de servitudes au profit d'un État, au détriment d'un autre, comme la propriété en droit privé. »

¹ Article 38, chiffre 4, du Statut de la Cour.

* * *

Il en est de même encore du *Cours de Droit international public* de Despagnet — de Boeck, 4^{me} édition (1910). Le paragraphe intitulé « Servitudes internationales » (p. 245) commence en ces termes : « Ces servitudes consistent essentiellement dans une limitation apportée à la souveraineté interne ou externe d'un État, qui est contraint de ne pas faire ou de laisser faire au profit d'un autre pays ce qu'il pourrait normalement accomplir ou empêcher.

« De même que le mot succession en matière d'annexion (voir n° 90, note), l'expression de servitude n'est employée ici qu'à titre d'analogie et faute de terminologie plus précise du droit international. Il ne s'agit, en effet, que de restrictions à l'exercice de la souveraineté et non, comme dans les servitudes du droit privé, de démembrements de la propriété, laquelle, comme il sera dit plus loin, diffère essentiellement de la souveraineté. » Dans une note, l'auteur ajoute : « Ces réflexions suffisent pour répondre aux critiques qui ont été dirigées contre la notion de servitude en droit international... » Le même auteur cite ensuite (pp. 246 et 247) plusieurs servitudes positives et négatives concernant notamment la Suisse et la France.

* * *

Paul Fauchille, dans son *Traité de Droit international public*, t. I, 1^{ère} Partie (1922), s'exprime (pp. 683 et 684) comme il suit : « Les servitudes constituent de véritables restrictions au droit de propriété territoriale internationale, des droits réels, permanents, tant pour l'État qui les subit que pour l'État qui en jouit et profite ; elles ne détruisent pas la souveraineté, mais la diminuent simplement. »

* * *

Passons aux auteurs d'autres nationalités.

Un auteur suisse, J.-C. Bluntschli, dans son *Droit international codifié*, 4^{me} édition (1886), définit à l'article 353 (p. 216) les servitudes internationales de la façon suivante : « On donne le nom de servitudes internationales à toute restriction conventionnelle et perpétuelle apportée à la souveraineté territoriale d'un État en faveur d'un autre État, ou exceptionnellement aussi en faveur d'une corporation ou d'une famille placées sous la protection spéciale du droit international. »

Bluntschli dit encore à l'article 355 (p. 217) : « Les servitudes internationales ont pour effet de restreindre la souveraineté pleine et entière d'un État soit en l'empêchant d'agir librement dans une direction déterminée, soit en l'obligeant à tolérer qu'une Puissance étrangère fasse sur son territoire des actes que, sans l'existence de

la servitude, il aurait le droit d'interdire. » Puis, à l'article 356 (p. 218) : « *Les servitudes négatives sont : a) b) c) d) e) : l'obligation pour un État de ne pas placer des postes de douane le long de la frontière d'un autre État.* »

Une note ajoute (p. 218) : « Les cas ci-dessus ne sont que des exemples ; ils se sont fréquemment présentés dans les traités de paix ou à l'occasion de cessions de territoires. »

D'autre part, *Bluntschli* attribue aux servitudes internationales un caractère nettement *réel*. Elles valent *erga omnes*. A l'article 771 (dans le livre IX sur la neutralité), *Bluntschli* dit en effet (p. 445) : « Il se peut que la constitution, une servitude d'ordre public, ou encore une convention conclue avant que la guerre pût être prévue imposent à un État neutre l'obligation de tolérer le passage des troupes de l'une des Parties belligérantes.... L'accomplissement de cette obligation ne doit point être envisagé comme une assistance donnée à ce belligérant et comme une violation des devoirs qu'impose la neutralité. »

* * *

Alphonse Rivier, Suisse également, s'exprime comme il suit dans ses *Principes du Droit des gens* (1896), t. I, p. 258 : « Mais rien n'empêche qu'un État puisse renoncer pour un temps, même indéfini, dans des circonstances données et en faveur d'un ou de plusieurs autres États, à certaines manifestations d'un droit essentiel, et en suspendre à certains égards l'exercice. Il le fait en contractant des obligations conventionnelles envers d'autres États, et en grevant son territoire de *servitudes du droit des gens*. »

Plus loin, à la page 297, *Rivier* dit encore : « *Droit réel*, grevant le territoire d'un État au profit du territoire d'un autre État, la servitude internationale passe avec le territoire tant activement que passivement aux successeurs des États servant et dominant. » Puis, à la même page : « On ne saurait nier d'ailleurs que la notion de la servitude ne se distingue pas toujours nettement de celle de l'obligation. En règle générale, on doit admettre une obligation et non une servitude toutes les fois que la restriction *n'a pas le caractère purement territorial* : ainsi lorsqu'un État s'interdit d'exercer tel commerce, telle industrie, non pas sur son territoire, mais autre part, n'importe où, partout. La servitude est une restriction permanente de la *souveraineté territoriale* et non pas de l'indépendance en général. »

Les zones franches ont certainement un « caractère purement territorial ». Elles font partie d'un *arrangement territorial en faveur de la Suisse*, a dit la Cour.

Rivier fait encore cette remarque très juste (pp. 297-298) : « On a contesté cette notion de la servitude internationale pour tout ramener à l'obligation. *Cependant, la distinction doit être maintenue.* Elle n'est pas inutile, surtout au point de vue de la transmission

totale ou partielle du territoire, puisque la servitude suit nécessairement le sol et est transférée avec lui. »

A la page 299, il ajoute : « La servitude consiste *in non faciendo* lorsque l'État servant s'est dépouillé, dans l'intérêt de l'État dominant, du droit de faire sur son territoire des actes qu'il pourrait naturellement faire en vertu de sa souveraineté. Par exemple il a renoncé à exercer sur son territoire certains droits d'administration ou de juridiction ¹. »

* * *

M. Max *Huber*, dans son ouvrage intitulé *Die Staatensuccession* (1898), reconnaît aux servitudes internationales droit de cité dans le droit des gens. Parlant des droits réels des États, c'est-à-dire des droits territoriaux, M. Huber constate à la page 44 que les *jura in re aliena* doivent être placés sur le même pied que les autres droits réels ; « les servitudes également, dit-il, font l'objet d'une possession ; c'est à un droit réel que l'État succède quand il succède à une servitude ; ce n'est pas à une convention, par exemple à la convention qui a donné naissance à la servitude ».

* * *

Calvo, dans son grand ouvrage sur le *Droit international théorique et pratique* (1896), traite des servitudes au tome III, où il est dit notamment (p. 356) : « Il est des traités qui créent une véritable servitude de droit public en faveur d'une nation sur le territoire d'une autre. »

* * *

Le *Traité de Droit international* de F. de *Martens* (traduit par A. Léo), tome I (1883), déclare que « les restrictions de la souveraineté territoriale ayant un caractère de servitude sont plus fréquentes et plus graves ». A la page 482 du même traité, on lit encore : « Les servitudes internationales n'ont pour objet que le droit et le territoire de l'État ; elles ne sont pas applicables aux droits et aux biens des particuliers. Elles ont toutes un caractère de servitude *réelle*. » Puis, à la page 483 : « La servitude ne peut anéantir l'indépendance de l'État. On peut dire en général qu'il n'y a de raisonnablement fondées que les servitudes provoquées par la *communauté des intérêts économiques* ou politiques. Des mesures telles que la construction de gares de chemins de fer sur un territoire étranger ou la défense faite aux navires de guerre de toutes les nations de passer à travers le détroit des Dardanelles trouvent leur justification dans la communauté internationale. »

¹ Voir en outre p. 301.

* * *

Parmi les auteurs *anglais* les plus connus qui admettent les servitudes internationales, on peut mentionner *Westlake, Hall et Oppenheim*.

Hall, dans son ouvrage intitulé *A Treatise on international law* (8th edition by Higgins, 1924), écrit à la page 203: « It is usual in works on international law to enumerate a list of servitudes to which the territory of a State may be subjected. Amongst them are the reception of foreign garrisons in fortresses, fishery rights in territorial waters, telegraphic and railway privileges, the use of a port by a foreign power as a coaling station, an obligation not to maintain fortifications in particular places, and other derogations of like kind from the full enforcement of sovereignty over parts of the national territory. » Puis, à la page 204: « In their legal aspects there is only one point upon which international servitudes call for notice. They conform to the universal rule applicable to *jura in re aliena*. »

* * *

L. *Oppenheim, International Law* (fourth edition, edited by McNair, 1928), vol. I, s'étend assez longuement sur l'utilité de l'institution des servitudes internationales. A la page 429, il en donne la définition suivante: « State servitudes are those exceptional restrictions made by treaty on the territorial supremacy of a State by which a part or the whole of its territory is in a limited way made perpetually to serve a certain purpose or interest of another State. » Plus loin, page 430, on lit: « That State servitudes are of great importance, there can be no doubt. *The vast majority of writers and the practice of the States accept the conception of State servitudes*, although they do not agree upon its definition or extent, and are often divided as to whether a particular restriction upon territorial supremacy is or is not a State servitude. »

Puis, à la page 432: « Since the object of State servitudes is the *territory of a State*, all such restrictions upon the territorial supremacy of a State as do not make a part or the whole of its territory itself serve a purpose or an interest of another State are not State servitudes. *The territory as the object is the mark of distinction* between State servitudes and other restrictions on the territorial supremacy. »

Page 433: « ... when a State submits to a perpetual right enjoyed by another State of passage of troops, or to the duty not to fortify a certain town, region, place, or island, or to the claim of another State for its subjects to be allowed a right of fishing within the former's territorial belt, in all these and the like cases the territorial supremacy (p. 434) of a State is in such a way restricted that a part or the whole of its territory is made to serve

the interest of another State, and such restrictions are therefore State servitudes. »

A propos de la distinction à faire entre servitudes et obligations conventionnelles, on trouve à la page 435 la remarque suivante : « Since State servitudes, in contradistinction to personal rights (right *in personam*), are rights inherent to the object with which they are connected (rights *in rem*), they remain valid and may be exercised however the ownership of the territory to which they apply may change. Therefore, if, after the creation of a State servitude, the part of the territory affected comes by subjugation or cession under the territorial supremacy of another State, such servitude remains in force¹. »

* * *

Les auteurs *allemands*, à peu d'exceptions près, se sont déclarés en faveur de la notion de servitude.

F. von *Holtzendorff* le fait dans son étude sur *Das Landgebiet der Staaten*, qu'il a écrite lui-même pour son *Handbuch des Völkerrechts*, vol. II (1887), pp. 246-247. Il insiste en particulier sur le fait que la servitude est une limitation de la souveraineté territoriale (*Gebietshoheit*) et non de la souveraineté en général (p. 251, notes 3 et 11).

* * *

Heffter, *Das europäische Völkerrecht der Gegenwart*, 8^{me} édition de Geffcken (1888), dit à la page 107 : « Toute servitude internationale doit être regardée comme un droit réel, durable, aussi bien pour l'ayant droit que pour l'État obligé ; elle passe par conséquent (activement et passivement) à l'État qui succède à l'un ou l'autre des États intéressés à la servitude². »

* * *

Le *Völkerrecht* de E. von *Ullmann* (1908) s'étend longuement sur les servitudes publiques, qu'il classe sous la rubrique des « restrictions à la souveraineté territoriale ».

« Comme l'élément *réel* », dit-il à la page 321, « ne se retrouve que dans les restrictions à la souveraineté territoriale, il faut distinguer des servitudes les autres restrictions de la souveraineté qui ne se rapportent pas au territoire. » « Mais même les restrictions apportées par convention à la souveraineté territoriale ne sont des servitudes que *si la restriction est de caractère durable et réel*. » Tel est précisément le cas pour les zones franches de 1815-1816.

¹ Voir aussi p. 434.

² « Jede Staatsdienstbarkeit ist als ein *dauerndes Realrecht* sowohl für den Berechtigten wie für den Verpflichteten anzusehen, geht also auch auf jeden Successor der einen oder anderen Staatsgewalt (activ und passiv) über. »

* * *

Henrich, dans le *Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie* de Strupp, vol. II (1925), résume fort bien les principes que la grande majorité des auteurs ont dégagés de la pratique des États, en disant à la page 533 : « D'après la doctrine généralement admise dans la science du droit international, on entend par servitude la restriction durable de la souveraineté territoriale d'un État en faveur d'un autre État. C'est le caractère durable de la restriction que l'on considère comme particulièrement important. On enseigne très généralement que la différence entre les servitudes et les obligations purement personnelles entre États consiste en ceci que les premières ne sont pas liées à des stipulations passagères, mais s'émanent pour ainsi dire et ont une vie indépendante des conventions qui les ont créées. La servitude internationale a en outre un caractère réel, c'est-à-dire qu'elle est attachée au territoire comme tel et continue à exister sans égard au fait que l'État « servant » ou « dominant » reste le même ou non¹... »

On trouvera la liste plus complète des auteurs qui se sont prononcés pour la notion de servitude internationale notamment dans les ouvrages suivants : *Crusen, Recueil des Cours*, 1928, II, p. 21 ; J. B. *Scott, Das Werk vom Haag*, herausgeg. von Walter Schücking, zweite Serie, erster Band, zweiter Teil (1917), p. 266 ; *North Atlantic Coast Fisheries Arbitration at The Hague*, Oral Argument before the tribunal... (2 vol., 1910), I, pp. 333-418 ; II, pp. 1284-1288.

Il paraît inutile de citer les monographies très nombreuses qui ont été écrites sur les servitudes internationales. Il suffit de rappeler que plusieurs auteurs constatent que l'opinion qui prévaut en doctrine est favorable aux servitudes ; voir par exemple *Hollatz, Begriff und Wesen der Staatsservituten*, 1909, p. 49.

¹ « Nach der herrschenden Lehre der Völkerrechtswissenschaft versteht man unter völkerrechtlichen Servituten, (auch Staatsservituten oder Staatsdienstbarkeiten genannt) die dauernde völkerrechtliche Beschränkung der Gebiets-
hoheit eines Staates zugunsten eines anderen Staates.... Ein besonderer Wert wird auf die Dauer dieser Beschränkung gelegt. Es wird ganz allgemein gelehrt, dass der Unterschied zwischen den Staatsdienstbarkeiten und den rein obligatorischen Rechtsverhältnissen unter den Staaten darin bestehe, dass erstere nicht an zeitliche Klauseln gebunden werden dürfen, sondern sich sozusagen verselbständigen und eine von den sie begründenden Verträgen unabhängige Existenz führen müssen. Die völkerrechtliche Servitut besitzt ferner den Charakter der Dinglichkeit, d. h. sie ist mit dem Staatsgebiet als solchem verknüpft und bleibt bestehen, ohne Rücksicht darauf, ob der „dienende“ oder „herrschende“ Staat derselbe bleibt oder nicht.... »

* * *

III. — LA SENTENCE ARBITRALE DE 1910 DANS L'AFFAIRE DES PÊCHERIES.

On a dit quelquefois que la sentence prononcée le 7 septembre 1910 par la Cour permanente d'Arbitrage de La Haye dans l'affaire des pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique avait condamné la notion de servitude internationale. En réalité, cela n'est pas exact¹. La Cour n'a pas admis qu'il y ait servitude *in casu*, mais elle ne s'est nullement prononcée *en principe* contre la notion de servitude. Il est, par ailleurs, à peine besoin de faire remarquer que le cas des pêcheries de Terre-Neuve était très différent de celui des zones franches. En effet, les États-Unis avaient revendiqué le droit d'exercer, sur le territoire grevé, des droits de souveraineté qui devaient inévitablement entrer en collision avec ceux de l'État territorial. Rien de semblable n'existe dans l'affaire des zones. Ce que la Suisse demande à la France, c'est seulement que la France n'exerce pas dans les petites zones franches de 1815-1816 certains droits qu'elle a dans le reste de son territoire. *Il n'en peut résulter aucune collision de souveraineté.*

Du reste, la sentence du 7 septembre 1910 n'a pas obtenu grande approbation de la part de la doctrine, en ce qui concerne sa manière de voir relative à la question de servitude.

Du côté américain, la sentence a été longuement commentée par M. James Brown Scott (*Das Werk vom Haag*, herausgeg. von Schücking, 2. Serie, I. Band, 2. Teil, pp. 141 à 519), qui est loin de la louer².

Du côté anglais, L. Oppenheim a critiqué l'opinion de la Cour (*International Law*, vol. I, 4^{me} édition, pp. 430-431). Il dit notamment (page 430) : « Although it [the conception of State servitudes] was rejected by the Permanent Court of Arbitration at The Hague in the case of the North Atlantic Coast Fisheries (1910) between Great Britain and the United States, it is hardly to be expected that this opinion of the Court will induce theory and practice to drop the conception of State servitudes, which is of

¹ Dans le même sens, voir l'article de M. Basdevant sur « L'affaire des pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique entre les États-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne devant la Cour de La Haye », *Revue générale de Droit international public*, t. 19, 1912, pp. 421-582 ; cf. notamment p. 514.

² Voir ce passage de la page 272 : « Möglicherweise war das Privileg vom Jahre 1818 keine Dienstbarkeit ; wenn das aber der Fall ist, so war es keine aus anderen Gründen als aus den vom Schiedshof hiefür angeführten. *Tatsächlich ist seine Behandlung dieses Teiles des Falls unangemessen und verrät Übereilung und schlecht verhehlte Feindseligkeit gegenüber diesem Grundsatz im allgemeinen, zu dessen Beurteilung der Schiedshof nicht berufen wurde, sondern einzig und allein darüber, ob das Privileg vom Jahre 1818 eine „Servitut“ war oder nicht, und wenn ja, welche Folgen sich aus dem Stand der Dinge ergaben.* »

great value [p. 431]. It suitably covers those restrictions on the territorial supremacy of the State by which *a part or the whole of its territory is in a limited way made perpetually to serve a certain purpose or interest of another State*. That it originated in the peculiar conditions of the Holy Roman Empire does not make it unfit for the conditions of modern life if its practical value can be demonstrated. Further, the assertion that it is but little suited to the principle of sovereignty which prevails in States under a constitutional Government, and has therefore found little, if any, support from modern publicists, does not agree with the facts. Lastly, the statement that a servitude in international law predicates an express grant of a sovereign right, is not based on any other authority than the contention of the United States, which made this unfounded statement in presenting her case before the Tribunal. The fact is that a State servitude, although to a certain degree restricting the sovereignty (territorial supremacy) of the State concerned does not confer a sovereign right upon the State in favour of which it is established, any more than does any other restriction upon sovereignty. »

M. D. Anzilotti (*Rivista di Diritto internazionale*, VI [1912], pp. 81-105) a soumis à une critique sévère le passage de la sentence relatif aux servitudes. Il dit entre autres (p. 100): « Il tribunale ha accolto la tesi e sostanzialmente anche le ragioni addotte dall'Inghilterra. *Non disconosce, anzi direi che implicitamente ammette che possano esistere servitù internazionali....* » (P. 101): « Con ciò stesso è posto in chiaro l'errore contenuto nella affermazione: trattarsi di un diritto economico, non di un diritto sovrano, e per conseguenza non di una servitù internazionale. *Col trattato l'Inghilterra si assumeva l'obbligo di non escludere i pescatori americani dalle proprie acque, ossia di non esercitare in loro confronto una data manifestazione del suo potere sovrano*; gli Stati Uniti acquistavano il diritto che i loro sudditi fossero ammessi a pescare nelle acque inglesi di Terranova, ossia una pretesa ad una limitazione del potere sovrano dell'Inghilterra. Che poi questo rapporto fosse diretto a procurare ad uno dei due Stati un vantaggio economico, piuttosto che militare o politico, poco importa; non è lo scopo che qualifica il rapporto giuridico. *Del resto gli scrittori che ammettono l'esistenza di servitù internazionali sono concordi nel riconoscere quelle di carattere economico*, fra cui appunto il diritto di pesca nelle acque di un altro Stato. E invero, se esiste un diritto dello Stato sul territorio avente carattere di diritto reale, esso si manifesta anzitutto nella potestà di escludere ogni altro Stato dal territorio stesso; *l'obbligo di tollerare che un altro Stato usi, a determinati scopi, economici o militari, del territorio assume allora, o può assumere, il carattere vero e proprio di un jus in re aliena, di una servitù*. Le considerazioni a cui si è [p. 102] fermata la sentenza sono dunque intrinsecamente erronee ed insufficienti a dimostrare l'inesistenza di una servitù nel caso

concreto. » (P. 102) : « Il problema non fa un passo innanzi, e la sentenza, checchè se ne sia detto, non può essere invocata, nè dai sostenitori, nè dagli avversari della dottrina delle servitù internazionali. »

* * *

IV. — LE RAPPORT DE LA COMMISSION DE JURISTES CONCERNANT LES ÎLES D'ALAND.

On ne saurait non plus tirer argument, contre les servitudes internationales, du rapport de la Commission internationale de juristes chargée par le Conseil de la Société des Nations de donner un avis consultatif sur les aspects juridiques de la question des îles d'Aland (*Journal officiel de la Société des Nations*, supplément spécial n° 3, 1920).

Il est vrai que la Commission ne s'est pas ralliée à la thèse suédoise, selon laquelle la Convention de 1856 aurait créé une servitude réelle grevant le territoire alandais. Mais la Commission n'a pas non plus considéré ladite Convention comme ayant donné naissance à une simple obligation conventionnelle; bien au contraire, elle a attribué à la Convention de 1856 un caractère juridique qui se rapproche fort de celui d'une véritable servitude. L'agent de la Suisse l'a déjà relevé dans sa plaidoirie du 22 juillet 1929¹.

Dans la question des îles d'Aland, le rapport des juristes, se prononçant sur un cas d'espèce, a admis que les stipulations de 1856 n'ont pas créé de servitude; ce n'est évidemment pas une raison pour admettre que les traités de 1815 et 1816 ne l'aient pas fait en ce qui concerne les zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex. Chaque espèce doit être prise pour elle-même.

Ainsi, la *jurisprudence internationale* ne peut être invoquée ni pour ni contre les servitudes internationales; en particulier, elle ne fournit aucun précédent qui puisse être invoqué dans l'affaire des zones.

* * *

V. — LA JURISPRUDENCE DES TRIBUNAUX INTERNES.

La *jurisprudence des tribunaux nationaux* donne des indications beaucoup plus nettes. Lorsqu'ils ont été appelés à appliquer les principes du droit international public, les tribunaux nationaux ont, dans divers pays, admis l'existence de servitudes internationales. Jamais, semble-t-il, ils ne se sont prononcés contre le principe de cette institution.

¹ Plaidoiries de 1929, pp. 407-408.

L'existence d'une servitude a été admise expressément par l'*Oberlandesgericht Cöln* dans un arrêt du 21 avril 1914, publié, sous le titre *Niederländische Staatsservitut in Preussen*, dans la *Zeitschrift für Völkerrecht*, vol. 8 (1914)¹, p. 437. A ce propos, il n'est pas sans intérêt de rappeler que la Cour de Cologne a, dans ledit arrêt, interprété un traité entre la Prusse et les Pays-Bas du 26 juin 1816.

Cette sentence a suggéré à M. J. B. Scott, dans sa contribution à l'ouvrage *Das Werk vom Haag*², la note suivante : « Cette sentence est d'un grand intérêt. Elle montre la différence entre le jugement d'une Cour qui statue en ayant conscience de ses responsabilités juridiques et celui d'arbitres qui se laissent guider par des normes diplomatiques. La Cour de Cologne a interprété la Convention de 1816 conformément à la volonté des Parties, telle qu'elle est exprimée dans la Convention elle-même et non en se demandant si, aussi en 1914, les Parties auraient voulu conclure une telle convention ; les arbitres, au contraire, ont considéré ce que les Parties auraient voulu ou plutôt ce qu'elles n'auraient pas voulu faire en 1910, et ils ont interprété la volonté des Parties au Traité de 1818 à la lumière des faits tels qu'ils se présentent en 1910³. »

De même, la *Cour suprême des États-Unis* a reconnu l'existence de servitudes. Charles C. Fenwick, *International Law*, 1924, dit (p. 281, note) : « In 1905, the Supreme Court of the United States recognized the doctrine of servitudes as applied to fishing rights granted to an Indian tribe. *United States v. Winans* 198 U.S. 371. Scott, Cases, 255. »

Le *Tribunal fédéral suisse* s'est également prononcé dans six arrêts en faveur de l'existence de servitudes internationales⁴. Deux de ces arrêts ont déjà été cités devant la Cour⁵. Trois

¹ Voir aussi *American Journal of International Law*, vol. 8 (1914), pp. 858-860, 907-913.

² *L. c.*, p. 453.

³ « Dieses Urteil ist von hoher Bedeutung ; es zeigt den Unterschied zwischen dem Urteil eines unter juridischer Verantwortung handelnden, aus Richtern bestehenden Gerichtshofes und dem Schiedsspruch eines unter diplomatischen Normen handelnden, aus Schiedsrichtern zusammengesetzten internationalen Tribunals.

« Das Kölner Gericht hat den Vertrag von 1816 nach der Absicht der daran beteiligten Parteien, wie sie im Vertrag selbst ausgesprochen, ausgelegt, ohne Rücksicht darauf, ob sie einen solchen Vertrag auch im Jahre 1914 hätten abschliessen wollen. Die Schiedsrichter berücksichtigten, was die Parteien im Jahre 1910 hätten tun oder vielmehr was sie nicht hätten tun wollen, und bestimmten die Absicht der Parteien des Jahres 1818 im Lichte der im Jahre 1910 bestehenden Zustände.

« Kurz gefasst : das Urteil des Oberlandesgerichts rührt von Richtern her ; das des zeitweiligen Tribunals ist das Urteil von Politikern. Der Autor zieht der Beilegung des sogenannten Ständigen Schiedsgerichtshofs das Urteil des deutschen Gerichts vor. »

⁴ Voir D. Schindler, « The administration of Justice in the Swiss federal Court in intercantonal disputes » ; *American Journal of International Law*, XV (1921), pp. 174-176.

⁵ Plaidoiries de 1929, p. 253.

autres ont été publiés dans le *Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse*, vol. 13, p. 408 ; vol. 34 I, p. 281 ; vol. 41 I, p. 511. Un dernier arrêt, du 2 mai 1913, n'a pas été publié mais est mentionné dans le *Recueil officiel*, vol. 41 I, p. 520.

Cette jurisprudence est intéressante, car ce n'est pas par hasard que beaucoup de servitudes publiques existent en Suisse¹. Elles y sont nées des exigences de bon voisinage dans un pays montagneux où les unités économiques ne cadrent pas toujours avec les unités politiques. Il est parfois plus facile pour une commune d'entretenir des relations avec le canton avoisinant qu'avec le reste de son canton, qui peut être séparé d'elle par une montagne. Genève et les contrées françaises voisines se trouvent dans une situation analogue. Dans ces divers cas, c'est une servitude qui vient corriger l'imperfection de la frontière politique, qu'il s'agisse de la frontière d'un canton ou de celle d'un État souverain. L'institution des zones franches de 1815-1816 a eu, par ailleurs, une portée politique sur laquelle il n'y a pas lieu d'insister ici².

VI. — LA PRATIQUE ET LA DOCTRINE MODERNES.

La pratique diplomatique et la doctrine de nos jours sont-elles contraires aux servitudes internationales ? C'est l'inverse qui est exact.

* * *

A. — En ce qui concerne la *pratique moderne*, il est à remarquer qu'un grand nombre de servitudes nouvelles ont été introduites par les traités de paix de 1919.

Fauchille (*op. cit.*, p. 682) dit que les conditions de paix que les Puissances ont imposées à l'Allemagne ont prévu, à la charge de celle-ci, un certain nombre de servitudes de droit international, négatives et positives. Telle est aussi l'opinion de J. *Hatscheck*, *Völkerrecht* (1923), pp. 25, 159 et suiv., et de L. *Oppenheim* (*op. cit.*, p. 435, n. 1).

Comme exemples, Fauchille cite les articles 42, 180, 115, 195, 98, 358, n° 2, 363, du Traité de Versailles. Pour démontrer que la notion de servitude internationale est bien admise dans la pratique internationale moderne, Fauchille cite un cas intéressant (p. 683) : A la date du 4 juin 1919, le Conseil des Cinq a confié à une commission « le soin d'étudier les mesures devant résulter de la revision des traités de 1839 sur les rapports de la Belgique et de la Hollande. Mais il a précisé que les propositions que la Commission formulerait ne pourraient « comprendre un transfert de souveraineté territoriale, ni la fixation de servitudes internationales ». » Défendre la fixation de servitudes internationales, c'est en reconnaître la possibilité.

¹ Voir aussi *Bolle* : *Das interkantonale Recht*, 1907, p. 54.

² Voir *supra* (3^{me} partie de la Réponse suisse), pp. 1884-1887.

Pour l'affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, l'article 98 du Traité de Versailles, en particulier, est intéressant : il a en effet pour but « d'assurer, d'une part à l'Allemagne des facilités complètes et appropriées pour communiquer par voie ferrée, par télégraphe et par téléphone, avec le reste de l'Allemagne et la Prusse orientale à travers le territoire polonais et, d'autre part, à la Pologne les mêmes facilités pour ses communications avec la Ville libre de Dantzig à travers le territoire allemand qui pourra se trouver sur la rive droite de la Vistule, entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig ».

En *Scandinavie* aussi, les servitudes internationales paraissent avoir une grande importance. Le baron de *Staël-Holstein* (« La doctrine des servitudes internationales et son application en Scandinavie », *Revue de Droit international et de Législation comparée*, 1922, pp. 424-462) en énumère un grand nombre, dont beaucoup sont de date récente (par exemple celles qui sont stipulées par le Traité de Dorpat de 1920).

De tout cela, il résulte clairement que, contrairement à ce que soutiennent les Observations françaises (p. 512), les zones franches de 1815-1816 ne sont nullement un « régime anormal » « à l'égard du droit commun des peuples civilisés ».

* * *

B. — Quant à la *science du droit international*, les publications de ces dernières années donnent l'impression que l'opposition faite à la notion de servitude internationale — opposition qui, du reste, n'a été le fait que d'une minorité des auteurs — a plutôt diminué. On a compris que c'est une erreur de vouloir réduire tous ces phénomènes juridiques à de simples obligations contractuelles.

Sans parler des traités déjà cités, les servitudes internationales sont par exemple reconnues par : G. *Diena*, « Les Mandats internationaux », *Recueil des Cours*, 1924, IV, p. 248 ; Charles G. *Lenwick*, *International Law*, 1924, pp. 261 et suiv. ; A. S. *Hershey*, *The essentials of international public law*, 1919, p. 176 ; H. *Lauterpacht*, *Private law sources and analogies of international law*, 1927 ; ce dernier écrit à la page 121 : « For it cannot be denied that there are in international law relationships which present an analogy to *prædial servitudes* of the Roman law or to easements of the common law almost amounting to identity, namely, those relationships in which a part or the whole of the territory of one State is made to *serve the economic needs of another*. There exists in such cases not only a dominant tenement (*prædium dominans*) and a 'servient tenement' (*prædium serviens*), but also the possibility of most of the formal requirements of the private law of servitudes being fulfilled. » Puis, à la page 124 : « But the conception of State servitudes, when approached from the point of view of giving effect to the will of the Parties—which is in the

bulk of cases expressive of *objective economic conditions and of the necessities of intercourse* and neighbourly adjustments—and not from the point of view of the current arguments on the obsolescence of patrimonial ideas or the dangers of recourse to private law, *is bound to remain, within its necessarily limited scope, a useful part of international law.* »

Très significatif aussi est le changement d'opinion qui s'est manifesté dans le manuel de *Liszt, Das Völkerrecht*. L'auteur de ce manuel s'est prononcé, jusque dans la 11^{me} édition, contre la notion de servitude, non sans reconnaître d'ailleurs qu'il y a des cas où l'obligation « grève le territoire » (*dann ruht die Verpflichtung auf dem Gebiete*). En revanche, dans la 12^{me} édition, revue par M. Max *Fleischmann*, ce dernier (p. 133, note 12) se refuse à suivre son prédécesseur dans son attitude négative.

A. D. *McNair*, dans le *British Year Book of international law*, vol. VI (1925), pp. 111 et suiv., tout en se montrant sceptique à l'égard des « So-called State Servitudes », n'admet pas qu'on les réduise à de simples obligations contractuelles : « It seems nearer to reality to say that international law recognizes the capacity of creating by treaty certain *territorial restrictions which differ from the ordinary personal obligations* resulting from a treaty between two States, and that it is engaged in building up a body of rules for the regulation of this kind of obligation. » Or, pour « build up a body of rules », la science aura nécessairement recours à la théorie des servitudes internationales, qui, elle-même, s'est inspirée en partie de la théorie des servitudes de droit privé. *McNair* dit avec raison à la page 121 : « there can be no doubt that it will seek and find inspiration and guidance in the civil law in this as in other matters », et à la page 122 : « that international law can usefully borrow from the conceptions of private law without importing its terminology or a complete set of rules is manifest in more matters than one ».

Dans la première de ses conclusions, *McNair* dit à la page 126 : « (a) International law recognizes the existence of conventional restrictions upon territory *which differ in juridical nature from the obligations in personam* normally created by a treaty. » Si donc *McNair* est un adversaire des servitudes, il en est un adversaire très conciliant. En tout cas, il reconnaît qu'il est impossible de considérer comme de simples obligations contractuelles ce qu'on appelle ordinairement des servitudes internationales.

Sans vouloir allonger davantage, on renvoie enfin à l'ouvrage de *Verdross, Die Verfassung der Völkergemeinschaft* (1926), qui admet aussi la notion de servitude sur le terrain du droit international¹.

¹ Pp. 184-193. A la page 191, *Verdross*, dont l'argumentation judicieuse est trop longue pour être analysée ici, dit nettement : « Daher kann auch die Möglichkeit von Staatsdienstbarkeiten, die jeder Staat, der in eine bestimmte räumliche Zuständigkeit nachfolgt, zu übernehmen hat, nicht verneint werden. »

4 b.

CONCLUSIONS SUBSIDIAIRES DU
GOUVERNEMENT SUISSE ¹

Plaise à la Cour, si elle n'estime pas pouvoir rendre *de plano* l'arrêt prévu par l'article 2 du compromis :

I.

Déclarer le Projet français incompatible avec les droits de la Suisse et l'écartier du débat.

II.

Ordonner une expertise.

1) Organiser ladite expertise d'une manière analogue à celle que prévoit l'ordonnance rendue par la Cour, le 13 septembre 1928, en l'affaire de l'usine de Chorzów.

2) Poser aux experts la question suivante :

« Les experts devant admettre que le cordon douanier 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 ? »

La Haye, le 11 octobre 1930.

Les Agents du Gouvernement suisse :

(Signé) A. DE PURY. (Signé) PAUL LOGOZ.

¹ Transmises au Greffe de la Cour, en date du 11 octobre 1930, par l'agent du Gouvernement suisse. [Note du Greffier.]

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.