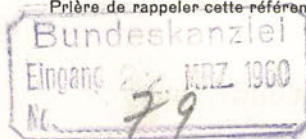




EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT
DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL

p.B.11.21.F.2.O.RV/ni

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
Prrière de rappeler cette référence dans la réponse



A u C o n s e i l f é d é r a l

Zones franches de la Haute-
Savoie et du Pays de Gex.

Finanz einverstanden (s. Bemerkungen)

I.

Introduction

Le Conseil d'Etat de Genève a adressé en date du 1er juin 1959 au Département politique un mémorandum relatif au régime actuel des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex. Par ce document, ledit Conseil d'Etat préconise des pourparlers avec la France en vue d'une revision de ce régime.

Le Département politique a examiné la requête des autorités genevoises avec les autres administrations fédérales. Il a également consulté les associations économiques intéressées et s'est ensuite mis de nouveau en rapport avec le Conseil d'Etat de Genève.

Le but du présent exposé est d'orienter le Conseil fédéral sur ces différentes démarches. Nous donnerons tout d'abord un aperçu du régime actuel des zones franches et des anomalies qui se sont manifestées dans son fonctionnement. Nous examinerons ensuite les suggestions du Conseil d'Etat de Genève relatives à une revision de ce régime et formulerons enfin des propositions sur la suite à donner à cette affaire. Il convient de relever à ce propos qu'il ne s'agit pas encore de prendre une décision définitive quant aux négociations officielles à ouvrir à ce sujet avec la France, la question devant tout d'abord être éclaircie sur le plan tant interne qu'externe. Lorsqu'une telle décision devra être prise, le Département

Furca
zum Mitbericht 03.3.60
Vendredi, 22 avril 1960

Berne, le 16 mars 1960

EPD. Proposition du 16 mars 1960 (annexe)
F2). Rapport joint du 12 avril 1960 (annexe)

Distribuée

NA (unter Vorbehalt
einer Eingangs-
beh. Verteilen
Händesabbeby
22. April 60



politique adressera de nouvelles propositions au Conseil fédéral.

II.

Régime actuel des zones franches

Le régime actuel des zones franches est fondé sur l'arrêt de la Cour permanente de justice internationale du 7 juin 1932 ainsi que sur la sentence arbitrale de Territet - basée sur l'arrêt précité - du 1er décembre 1933.

L'arrêt de La Haye dispose que :

- a) 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 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 ;
- b) le gouvernement français doit reculer sa ligne de douane conformément aux stipulations desdits traités et actes, ce régime devant rester en vigueur tant qu'il n'aura pas été modifié par l'accord des Parties ;
- c) le recul de la ligne des douanes ne préjuge pas du droit, pour le gouvernement français, de percevoir, à la frontière politique, des droits fiscaux n'ayant pas le caractère de droits de douane.
- d) il y a lieu de prévoir, les zones franches étant maintenues, en faveur des produits des zones, une importation de marchandises en franchise ou à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales ;
- e) il convient de donner acte au gouvernement suisse de la déclaration relative à cette matière, faite par l'agent près la Cour dudit gouvernement à l'audience du 22 avril 1932 ;
- f) il convient de fixer au 1er janvier 1934 la date à laquelle le recul de la ligne des douanes françaises doit avoir été effectué.

L'exécution des points d) et e) ci-dessus, ayant trait à l'entrée en Suisse des produits des zones, fait l'objet de la Sentence de Territet du 1er décembre 1933. Le règlement annexé à cette sentence prévoit que :

1. les produits de l'agriculture, les produits minéraux, le gibier et le poisson originaires et en provenance des zones

entreront en Suisse en franchise de tout droit de douane sans limitation de quantité ; par dérogation à cette disposition, des contingents ont cependant été institués, à partir de 1934 et pour une période de dix ans, pour certaines denrées : le lait, le beurre, le fromage, le vin, le pain, la volaille, les oeufs et le miel. Ces contingents ont depuis lors toujours été prolongés, en dérogation à la règle générale.

2. Les produits fabriqués ou manufacturés originaires et provenant d'établissements industriels situés dans les zones franches entreront en Suisse dans les limites de crédits d'importation à fixer périodiquement en tenant compte de la capacité de production des zones, de leur développement industriel normal et des débouchés ailleurs qu'en Suisse.

III.

Obstacles au bon fonctionnement du régime

En théorie, le régime paraissait être conçu d'une manière rationnelle et libérale. D'une part, en effet, les produits provenant de Suisse pouvaient être introduits en zones sans aucun contrôle ou taxe douaniers et les produits des zones à destination de la Suisse bénéficiaient également d'une même franchise, limitée par des contingents.

En pratique, cependant, de sérieux obstacles se produisirent. Tout d'abord, le droit de prélever des taxes fiscales, reconnu à la France par l'arrêt de la Haye, se révéla comme constituant une entrave considérable aux échanges, les taxes s'élevant jusqu'à environ 20 % de la valeur des produits importés. L'avantage dérivant de l'abolition des droits de douane se trouva ainsi pratiquement annulé. On peut même dire qu'à cet égard la situation devint moins favorable qu'avant. Elle empira encore lorsque, après la dernière guerre, les autorités françaises adoptèrent le contingentement des devises pour le paiement de nos livraisons commerciales.

Cet état de choses eut pour conséquence d'entraîner un grave déséquilibre entre Genève et les zones, comme le démontre le tableau suivant :

	<u>Importations des zones en Suisse</u>	<u>Exportations de Suisse en zones</u>
I956	10.017.716.-	2.141.684.-
I957	11.040.357.-	1.953.569.-
I958	9.092.075.-	1.868.715.-

La population du canton de Genève est beaucoup plus élevée que celle des zones. Il est dès lors naturel que les importations en Suisse soient supérieures à nos exportations vers les zones. Mais, comme il ressort des chiffres ci-dessus, la différence entre exportations et importations s'est accentuée à un tel point qu'elle est considérée comme constituant une sérieuse anomalie dans le fonctionnement du régime.

A ces inconvénients d'ordre économique s'en ajoutent d'autres de nature différente. L'application de ce système impose de lourds frais administratifs aux autorités françaises ; celles-ci doivent en effet maintenir un double cordon, fiscal à la frontière et douanier à l'intérieur. En outre, elles doivent empêcher que les produits suisses entrés en franchise dans les zones ne passent en fraude à l'intérieur de la France. Les services français doivent, enfin, procéder à l'établissement de certificats d'origine des produits des zones admis en franchise en Suisse.

Par ailleurs, l'obligation de franchir successivement trois contrôles - douane suisse, cordon fiscal français, douane française - constitue une sérieuse entrave pour le tourisme. Les voyageurs et marchandises empruntant le futur tunnel du Mont-Blanc devraient, pour se rendre d'Italie en France ou vice-versa, en passant par Genève, franchir sur une courte distance six cordons administratifs. Il faut reconnaître qu'à une époque d'intense circulation routière, cette situation se révèle **paradoxe**.

- 5 -

IV

Démarches entreprises pour reviser le régime
Point de vue du Conseil d'Etat de Genève

Il est compréhensible, vu les anomalies dans le fonctionnement du régime, qu'au cours des dernières années, la possibilité d'une revision ait été évoquée à plusieurs reprises, tant du côté genevois que du côté français. Cette possibilité n'avait cependant pas encore été officiellement soulevée, aucune des deux Parties ne voulant assumer le rôle de demandeur. Toutefois, lors de la session de la Commission permanente franco-suisse des zones franches, tenue à Paris en février 1958, les présidents des deux délégations se firent les interprètes du désir de voir procéder à une revision du régime et demandèrent à leur Gouvernement respectif de prendre contact entre eux pour étudier les aménagements susceptibles d'être apportés afin de mieux adapter ce régime à l'évolution des régions intéressées.

Le Conseil d'Etat de Genève communiqua à cette occasion au Département politique qu'il était pour sa part favorable à l'ouverture des négociations franco-suisse. Nous lui fîmes savoir que, tout en comprenant son désir, il importait auparavant de définir clairement la position de notre pays au sujet d'une modification éventuelle du statut des zones franches.

Le Conseil d'Etat genevois procéda alors à une première étude du problème. Il fit part au Département politique, dans un mémorandum du 1er juin 1959, des résultats auxquels il était parvenu. Dans ce document, les autorités genevoises relèvent que l'intérêt de leur canton à l'existence du régime en vigueur a considérablement diminué du fait des entraves aux exportations suisses et ajoutent que cet intérêt ira toujours en diminuant avec l'application des mesures d'intégration économique européenne. Le Conseil d'Etat de Genève propose, dans ces conditions, de remplacer le statut actuel par la conclusion d'un traité franco-suisse non dénonçable ainsi que d'une convention revisable. Le traité devrait notamment prévoir :

- a) la renonciation de la Suisse au recul du cordon douanier français ;
- b) la détermination des proportions devant exister entre importations et exportations ainsi que la fixation, en tout état de cause, d'un minimum pour les exportations suisses ;
- c) la délimitation du champ d'application du nouveau régime ; les zones actuelles devraient en effet être étendues à certaines communes qui sont coupées en deux par le tracé en vigueur ;
- d) l'égalité de traitement pour les produits des deux pays en ce qui concerne les taxes autres que douanières ;
- e) la liberté du lac : il s'agirait de restaurer une notion qui avait été reconnue par les traités de 1815 et qui prévoyait que le contrôle-frontière français se ferait uniquement sur la rive française et non pas sur le lac ;
- f) l'institution d'une commission permanente franco-suisse.

Quant à la convention revisable, elle devrait être conclue surtout en vue de déterminer périodiquement les contingents, de fixer les prescriptions de détail comme par exemple l'octroi des devises, le trafic de marché, le système du contrôle de l'origine des marchandises importées et exportées.

D'autre part, partant de l'idée que le régime actuel constitue en quelque sorte une servitude imposée à la France, le Conseil d'Etat de Genève demande que l'accord de la Suisse à une modification de ce régime soit subordonné à la condition d'obtenir des avantages durables dans d'autres domaines, notamment en ce qui concerne le règlement de plusieurs problèmes en suspens sur le plan des relations de voisinage entre Genève et la France.

V.

Examen du mémorandum du Conseil d'Etat de Genève

Le Département politique a procédé à une étude du mémorandum du Conseil d'Etat de Genève. Il a consulté à cet effet

les autres administrations fédérales et a également entendu les associations économiques intéressées, à savoir l'Union suisse des paysans, le Directoire de l'Union suisse du Commerce et de l'Industrie et la Chambre de Commerce de Genève. A l'issue de ces consultations, le Département politique s'est de nouveau entretenu avec le représentant du Conseil d'Etat de Genève.

D'une manière générale, le principe d'une révision du régime des zones franches n'est pas contesté. Certains des organismes consultés, notamment l'Union suisse des paysans, ont fait valoir qu'il fallait saisir cette occasion pour restreindre davantage les importations en Suisse des produits agricoles des zones qui constituent parfois, en raison des prix moins élevés, une concurrence dangereuse pour les produits suisses.

Ce sont les différents problèmes que le Conseil d'Etat de Genève voudrait lier à la question des zones franches qui ont particulièrement retenu l'attention des administrations fédérales. Nous indiquerons brièvement ci-après ceux qui ont finalement été retenus :

1. Aménagement du Haut-Rhône jusqu'à la frontière suisse

La délégation suisse pour l'aménagement du Rhône et la régularisation du lac Léman avait présenté à la délégation française, en 1957, un projet de convention franco-suisse en vue de préparer l'aménagement du Rhône pour la navigation fluviale. Les autorités françaises n'ont donné aucune suite à ce projet. Il y aura lieu d'obtenir, en corrélation avec l'affaire des zones franches, que la France donne son agrément à la conclusion de cette convention.

2. Liaison routière directe Mont-Blanc/Faucille avec tunnel sous le Jura - Amélioration des communications routières avec Lyon et la vallée du Rhône

Grâce au tunnel du Mont-Blanc, Genève sera placée au milieu d'une grande transversale Nord-Sud. Les autorités genevoises craignent qu'une partie du trafic n'ait tendance à contourner

le territoire suisse. La construction d'un ou deux tunnels sous le Jura faciliterait considérablement le transit à travers le territoire suisse. D'autre part, les liaisons routières actuelles avec Lyon et avec la vallée du Rhône ne sont pas satisfaisantes.

Il est naturel que la réalisation de ces projets revête une grande importance pour Genève. Il y aurait lieu de faire en sorte que les autorités françaises nous fournissent tout d'abord des précisions et nous donnent, ensuite, en relation avec la question des zones franches, des assurances que ces projets seront réalisés en tenant compte des intérêts genevois.

3. Garanties concernant la libre circulation routière des marchandises et des personnes entre la Suisse et l'Italie, via le Mont-Blanc

Le percement du tunnel du Mont-Blanc et la création de la Route Blanche ne peuvent déployer les effets qu'on en attend que pour autant qu'aucune restriction ne sera apportée à la libre circulation entre l'Italie et la Suisse.

Les autorités françaises devraient nous donner des assurances dans ce sens.

4. Facilités douanières pour les résidents dans le canton de Genève ayant une propriété en zones, ainsi que facilités d'établissement pour les agriculteurs suisses en zones

Le canton de Genève connaît une extension considérable de son agglomération urbaine. Les terres cultivables diminuent à un rythme accéléré. Il y a dès lors intérêt à ce que des personnes ayant leur activité à Genève ainsi que des agriculteurs genevois puissent s'établir sans difficulté dans les régions françaises limitrophes.

Il devrait être possible de régler ces questions dans le cadre de la nouvelle réglementation sur les zones franches.

5. Problèmes relatifs à la pêche, à la chasse, ainsi qu'à la navigation sur le lac

Ces problèmes sont aujourd'hui sans base conventionnelle

ou font l'objet d'une réglementation peu satisfaisante. Il faudrait dès lors trouver une solution rationnelle, soit dans le cadre du nouveau régime des zones, soit en stipulant des arrangements ad hoc.

6. Mesures contre les épizooties, les parasites des plantes et les maladies du bétail

Jusqu'à présent, des ententes à l'amiable sont intervenues avec les services vétérinaires français, mais elles sont dépourvues de base juridique. Il y aurait donc lieu de régulariser cette situation qui pourrait, le cas échéant, avoir de graves conséquences pour l'agriculture et le cheptel genevois.

7. Pollution des eaux

Des travaux préparatoires en vue de pourparlers pour une convention franco-suisse ont déjà été entrepris. Il faudrait faire en sorte que les négociations aboutissent rapidement.

8. Indigents français venant se faire soigner dans des établissements hospitaliers genevois

Les autorités genevoises souhaiteraient régler la question des indigents français qui, dans des cas d'urgence, viennent se faire soigner à Genève. Le règlement des frais d'hospitalisation présente des difficultés car il n'est pas prévu par la convention franco-suisse du 9 septembre 1931 concernant l'assistance aux indigents.

9. Interdiction d'ouverture de nouveaux casinos dans la zone frontalière

Comme on le sait, la présence de maisons de jeu à proximité de la frontière suisse présente des inconvénients. Le Conseil d'Etat de Genève serait désireux que les autorités françaises donnent des assurances qu'aucun nouveau casino ne sera ouvert dans la région limitrophe française.

Il convient de souligner, en conclusion, qu'une révision du régime actuel des zones ne comportera pas pour la France que des avantages, mais aussi certains sacrifices, surtout pour la

population des zones. Il ne faut donc pas surestimer la force de notre position pour obtenir une solution favorable de toutes les questions qui ne sont pas en rapport direct avec les zones.

VI.

Considérations finales et manière de procéder

Les inconvénients inhérents au régime des zones franches, le fait que ce dernier n'est plus adapté aux rapides progrès économiques et techniques de notre époque, les mesures d'intégration européenne qui l'épuiseraient lentement, telles sont les raisons pour lesquelles les autorités genevoises voudraient procéder à une revision et régler en même temps, d'une manière conforme à leurs intérêts, différents autres problèmes de voisinage.

Ces arguments ont sans doute un poids considérable et méritent d'être retenus. C'est pour ce motif que les administrations fédérales ont admis le principe d'une revision préconisée par Genève. Il a du reste toujours été reconnu, dans l'affaire des zones franches, que l'opinion exprimée par Genève serait prépondérante.

Il ne faut pas perdre de vue cependant que le régime actuel, fondé sur l'arrêt de La Haye, présente une situation juridique particulièrement favorable à la Suisse. Aucun accord bilatéral - traité ou convention -, même s'il ne prévoit pas de clause de dénonciation, ne pourrait avoir une base légale aussi solide. Cela ne veut pas dire qu'on ne doive pas envisager une modification du régime actuel si des avantages, d'autre nature, pouvaient en résulter pour la Suisse et, en particulier, pour le canton de Genève. Mais il est clair qu'avant d'ouvrir des pourparlers avec la France, il importe de définir clairement notre position, à savoir, déterminer avec précision le régime que l'on entend substituer à l'actuel, arrêter nos revendications maxima, ainsi que les concessions qu'on serait disposé à faire. C'est alors

seulement qu'on pourra se rendre véritablement compte des avantages et des inconvénients pouvant résulter d'un changement ainsi que de la portée de la décision à prendre.

Or, il faut constater que notre position n'est actuellement pas suffisamment éclaircie. La mise au point d'un régime de remplacement demande encore une préparation sur le plan interne. Des études doivent être effectuées en commun entre autorités fédérales et cantonales. Dans son mémorandum du 1er juin 1959, le Conseil d'Etat de Genève a d'ailleurs souligné que le contenu de ce document n'avait pas la prétention de présenter une étude approfondie des sujets traités. En particulier le nouveau statut économique des zones et certains problèmes franco-suisse, dont le règlement constituerait en quelque sorte la contrepartie française à l'accord suisse de réviser le régime des zones, doivent encore faire l'objet d'examen. Les autres cantons intéressés à certains de ces problèmes, Vaud et Valais, doivent être consultés. Tandis que le Conseil d'Etat de Genève semble attacher plus d'importance à ces questions connexes, les milieux économiques sont davantage intéressés aux zones elles-mêmes.

Lorsque ces différentes études seront achevées, un nouveau rapport sera présenté au Conseil fédéral en vue de décider de l'ouverture des négociations avec la France.

Nous nous sommes entretenus de cet aspect de la question avec une délégation du Conseil d'Etat de Genève le 19 février 1960 et nous sommes convenus avec elle de la manière de procéder suivante :

Une commission devrait être chargée de procéder sur le plan interne à la mise au point, dans tous ses détails, de la nouvelle réglementation qu'on voudrait voir appliquer en lieu et place du régime actuel des zones franches. Elle devrait en outre examiner de plus près les divers problèmes liés à cette affaire. Cette commission serait composée des membres de la délégation suisse actuelle à la Commission permanente des zones franches. Elle sera complétée par deux conseillers d'Etat genevois et pourra faire appel à des experts.

Le Conseil d'Etat de Genève a d'autre part exprimé l'avis, auquel nous nous sommes ralliés, qu'il serait indiqué que des experts français et suisses prennent d'ores et déjà contact entre eux afin de procéder à un échange d'informations et recueillir ainsi des éléments utiles en vue des négociations officielles ultérieures. Il appartient au Département politique d'entreprendre des démarches appropriées à cet effet. Les pourparlers qui auront lieu au sein de cette commission ne devront cependant pas encore engager les deux pays et ne préjugeront en aucune façon les décisions de leur Gouvernement. La délégation suisse à cette commission sera présidée par un représentant du Département politique et ses membres seront les mêmes que ceux composant la commission interne.

Vu ce qui procède, le Département politique a l'honneur de

p r o p o s e r :

1. Le présent rapport est approuvé.
2. Une commission sera créée et chargée de préparer des propositions concrètes en vue d'une révision du régime actuel des zones franches. En s'inspirant du contenu du présent rapport et de celui du mémorandum du Conseil d'Etat de Genève du 1er juin 1959, elle devra mettre au point un projet de nouvelle réglementation destinée à remplacer le régime actuel. Elle devra notamment déterminer les revendications maxima de la Suisse - en particulier les différents problèmes dont la solution serait liée au règlement de l'affaire des zones franches - et définir les concessions éventuelles qu'on serait disposé à faire à la France au cours des négociations. Cette commission sera composée comme suit :

MM. Lenz, Directeur général des douanes, président ;
Dupont, Conseiller d'Etat, Genève ;
Duchemin, Conseiller d'Etat, Genève ;
Borel, ancien Vice-directeur de l'Union suisse des paysans ;
Aubert, Directeur de la Chambre de commerce, Genève ;

- 13 -

Riva, adjoint au Département politique, secrétaire de la commission.

La commission pourra avoir recours à des experts.

3. Le Département politique est autorisé à entreprendre les démarches appropriées auprès des autorités françaises en vue de la constitution d'une commission franco-suisse ayant pour but de procéder à un échange d'informations, de recueillir des éléments utiles en vue des négociations éventuelles ultérieures et de préparer un terrain d'entente. Les pourparlers au sein de cette commission ne devront pas encore engager les deux pays ni préjuger les décisions de leur Gouvernement. La délégation suisse à cette commission sera composée comme suit :

MM. le Professeur Bindschedler, Chef du Service juridique du Département politique, président ;
 Lenz, Directeur général des douanes ;
 Dupont, Conseiller d'Etat, Genève ;
 Duchemin, Conseiller d'Etat, Genève ;
 Borel, ancien Vice-directeur de l'Union suisse des paysans ;
 Aubert, Directeur de la Chambre de commerce, Genève ;
 Riva, adjoint au Département politique, secrétaire de la délégation.

La délégation pourra se faire assister par des experts.

4. Le Département politique présentera, le moment venu, au Conseil fédéral un rapport indiquant les résultats des travaux entrepris au sein des deux commissions susmentionnées et fera des propositions sur l'ouverture des négociations officielles franco-suissees concernant la revision du régime des zones franches.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

na sinis

~~Pour rapport joint : au Département des finances et des douanes.~~

Extrait du procès verbal au Département politique (six exemplaires),
 à tous les autres Départements (quatre exemplaires).