

30 septembre 1974.

G

Note au Chef du Département ✓

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

1. Genève s'est toujours efforcée de rémédier aux inconvénients de son enclavement géographique; en vertu des traités de Paris du 20 novembre 1815 et de Turin du 16 mars 1816, des avantages considérables ont été accordés à Genève, par des rectifications de frontière ainsi que par la suppression du cordon douanier à la frontière politique et son report à une limite intérieure. Le déplacement du cordon douanier marque la création des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex.

2. Après la guerre de 1914/18, se basant sur l'art. 435 al. 2 du Traité de Versailles - stipulant que les zones ne correspondaient plus aux circonstances et qu'il appartenait à la Suisse et à la France de régler le régime de ces territoires - les négociations engagées entre les deux Etats aboutirent à la conclusion d'une convention, du 7 août 1921, qui, tout en assurant une large liberté des échanges entre les régions intéressées, avait pour conséquence de reporter le cordon douanier français à la frontière politique. Après qu'elle ait été approuvée par les Chambres fédérales, la convention fit l'objet d'un référendum qui aboutit en 1923 à son rejet (410'000 non contre 93'000 oui). La France reporta alors, par une mesure unilatérale ("Coup de force de Poincaré") la ligne des douanes à la frontière politique; la procédure de conciliation n'ayant pas abouti, le différend fut soumis à la Cour permanente de Justice de La Haye.

./.

3. Par son arrêt du 7 juin 1932, la Cour donna raison à la Suisse et enjoignit à la France de reculer ses douanes à la limite intérieure des zones, conformément aux traités de Paris et de Turin. L'arrêt de la Cour autorisa cependant la France à percevoir des taxes fiscales à sa frontière politique et stipula en outre que des facilités douanières devaient être prévues pour l'importation en Suisse des produits des zones. Les négociations franco-suisse, tendant à fixer ces facilités, ayant échoué, la question fit l'objet de la sentence arbitrale de Territet du 1er décembre 1933, entrée en vigueur le 1er janvier 1934. Elle prévoit en substance l'importation en franchise en Suisse, avec certaines dérogations, de la production agricole des zones et le contingentement à l'importation de la production industrielle. La sentence institua en outre une commission mixte pour assurer le bon fonctionnement de cette réglementation. La délégation suisse à cette commission est actuellement présidée par M. Ch. Lenz, directeur général des douanes.

4. La réglementation en question, qui fonctionne depuis 40 ans - et qui n'est au fond que la continuation de celle qui a fonctionné depuis 1815 - a donné dans son ensemble satisfaction aux régions intéressées dont l'économie est largement complémentaire (structure industrielle à Genève, et structure agricole dans les zones). Les autorités françaises ont cependant fait valoir à plusieurs reprises que le régime se révélait anachronique, le double cordon constituant une complication pour le tourisme et comportant des frais excessifs pour l'administration des douanes, vu le nombre de personnel nécessaire. Le Gouvernement genevois, de son côté, se déclara d'accord, en 1958, d'étudier une révision du régime; partant de l'idée que ce dernier constitue une servitude imposée à la France, les autorités genevoises subordonnèrent la possibilité d'une révision au règle-

ment de certains problèmes de voisinage, tels que la navigabilité du Rhône de Lyon à Genève et l'aménagement de liaison routières.

5. Le Conseil fédéral décida, le 22 avril 1960, de créer une commission, présidée par M. Lenz, chargée d'étudier, sur le plan interne suisse, une nouvelle réglementation, ainsi qu'une délégation, présidée par M. Bindschedler, chargée d'entreprendre des pourparlers préliminaires avec la France. La commission Lenz déposa son rapport en mai 1961; il ressort de ce document qu'un nouveau régime est techniquement possible et que, même avec le report du cordon douanier français à la frontière politique, des échanges en franchise peuvent être assurés par un système de contingentement. La délégation présidée par M. Bindschedler eut, d'autre part, des entretiens au Quai d'Orsay en mars et mai 1962; elle exposa le projet d'un nouveau régime ainsi que les questions dont le règlement constituerait la compensation à l'abandon par la Suisse du régime actuel. Il s'agissait de problèmes de voisinage franco-genevois ayant trait à l'amélioration des liaisons routières, ferroviaires et fluviales, à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement et aux facilités pour l'établissement dans les régions limitrophes françaises de personnes et d'entreprises industrielles. Du côté français, on fit observer que certains de ces problèmes faisaient déjà l'objet de tractations au sein de commissions franco-suissees et que la solution d'autres questions ne pouvait pas être liée au régime des zones franches.

6. Dans ces conditions, les autorités fédérales et le Conseil d'Etat de Genève estimèrent qu'il fallait repenser l'ensemble des problèmes franco-genevois, dans l'idée d'élaborer un projet structuré de statut nouveau, débordant le secteur purement douanier. Il s'agissait aussi de mieux déterminer les contreparties de l'abandon par la Suisse de ses

droits actuels, notamment du report du cordon douanier français à la frontière politique. Le Département politique chargea alors l'Ambassade de Suisse à Paris de proposer au Gouvernement français de constituer une commission franco-suisse d'experts en vue d'entreprendre une étude générale de la question. Une note adressée à cet effet au Quai d'Orsay, le 26 décembre 1963, est cependant restée sans réponse. Entretemps, le Gouvernement genevois chargea un groupe d'experts, comprenant des représentants des administrations fédérales et cantonales, ainsi que des milieux économiques, d'entreprendre une étude aussi complète que possible. Cet organisme déposa son rapport en février 1968: il préconisa, en conclusion, de maintenir la proposition faite au Gouvernement français de créer une commission franco-suisse d'experts. Cependant, le Gouvernement genevois, après avoir pris connaissance du rapport, fit savoir au Département politique, par lettre du 24 décembre 1968, que le nouveau régime projeté ne saurait apporter les mêmes garanties juridiques que celui qui est actuellement en vigueur. Considérant notamment que plusieurs problèmes extra-douaniers, qui auraient pu être inclus dans la négociation, devaient être éliminés pour des raisons diverses, le Conseil d'Etat de Genève déclara "qu'une négociation à l'heure actuelle ne serait pas opportune et que le maintien du statu-quo s'impose".

7. Trois éléments nouveaux sont intervenus dernièrement:

D'une part, la suppression progressive des droits de douane sur les produits industriels, prévue par nos accords avec la CEE, a en fait une influence sur le régime des zones franches. Le contingentement de ces produits, établi par la sentence de Territet, perd peu à peu sa raison d'être. Etant donné cependant que les accords avec la CEE ne s'appliquent pas aux produits agricoles, les

- 5 -

facilités prévues par le régime des zones gardent toute leur valeur dans le secteur agricole.

D'autre part, les problèmes frontaliers, dont le règlement avait été subordonné en 1960 à une révision du régime des zones, sont traités dans le cadre d'une commission mixte franco-suisse, créée par un accord avec la France du 12 juillet 1973. Cet organisme, qui comporte un comité régional et des groupes de travail, paraît avoir instauré un climat nouveau sur le plan de la coopération et il n'est pas exclu que cela ait une influence en ce qui concerne l'affaire des zones franches.

Enfin, la construction d'autoroutes françaises, traversant les zones franches et rejoignant le territoire genevois, soulève le problème des bureaux à contrôles nationaux juxtaposés, dérogeant au statut des zones. Selon ce dernier, il ne doit pas y avoir de bureaux de douane française à la frontière politique ou à l'intérieur des zones. Une telle dérogation a pu être prévue par un échange de notes du 24 juillet 1972, pour le bureau situé à la jonction de la Route Blanche, celle-ci étant conçue de telle sorte qu'on n'y accède depuis le territoire zonien. En ce qui concerne le tronçon de l'autoroute Lyon-Genève, le long du Salève, il existe, en revanche, des possibilités d'accès depuis le territoire zonien, ce qui pose des problèmes délicats.

8. La question relative au statut des autoroutes, qui traversent les zones, est inscrite à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la commission des zones franches, qui doit se tenir à la fin de cette année ou au début de 1975. Le Ministère français des affaires étrangères a informé l'Ambassade de Suisse à Paris que les autorités françaises souhaitent vivement que le problème même des zones franches soit abordé lors de cette réunion. M.Prate,

./.

- 6 -

directeur général des douanes françaises, s'est exprimé dans le même sens vis à vis de son collègue suisse, M. Lenz. Il s'agit de fixer notre attitude à cet égard et de donner les instructions nécessaires à la délégation suisse dans la commission mixte des zones franches. Il y a lieu, à cet effet, de consulter le Gouvernement genevois. Ce dernier devrait nous dire si, compte tenu des faits nouveaux, sa position de ne pas modifier le régime est encore valable. Nous suggérons qu'une entrevue ait lieu, à Berne, sous votre présidence, et nous nous permettons dès lors de vous soumettre la lettre ci-jointe, adressée au Conseil d'Etat de Genève.

1 annexe

Direction du droit international public


(Diez)