

E 2/1669

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève*

*Copie**L*

Berne, 22 février 1921

Le Conseil fédéral a fixé, dans sa séance de ce matin¹, le texte de la note qu'il a l'intention de faire remettre à l'Ambassade de France dans la question des zones.

1. Cf. E 1004 1/278.



Cette note doit être remise au plus tard dans la journée d'après-demain jeudi, le 24 courant.²

Avant de la remettre, le Conseil fédéral tient à la communiquer dans son texte intégral au Conseil d'Etat du Canton de Genève. Il voudrait par là vous fournir l'occasion de lui présenter vos observations dans le cas où vous auriez le désir de lui en soumettre de nouvelles.

Le Conseil fédéral a donné en même temps au Département politique le mandat formel d'attirer, encore une fois, l'attention du Conseil d'Etat sur l'issue probable de la négociation en cours et sur les conséquences qui en découleront.

Il est notoire que le Gouvernement français veut supprimer la structure actuelle des zones. Il est connu — par la communication que le soussigné a eu l'honneur de faire à la Conférence du 17 courant³ — que le Gouvernement français refuse toute procédure de conciliation ou d'arbitrage.

Il est, donc, moralement presque certain que le Gouvernement français donnera une réponse négative à la question de principe soulevée dans la note du Conseil fédéral.

La note ne formule pas directement une proposition d'arbitrage: elle se borne à l'indiquer d'une manière indirecte; il a, en effet, paru au Conseil fédéral qu'il ne serait pas très conforme aux bons procédés diplomatiques de poser directement une question à laquelle l'autre partie a déjà fait une réponse négative. Il est, en outre, trop évident que, si après avoir essuyé un refus sur la question de principe, le Conseil fédéral allait poser, dans une deuxième note, la question de l'arbitrage et s'attirait un deuxième refus caractérisé, *il serait moralement et politiquement impossible d'engager à nouveau des négociations qui prendraient comme point de départ le transfert du cordon douanier à la frontière politique des deux pays.*

La conférence du 17 février a fait apparaître que l'unité de vues dans la population genevoise est loin d'être entière. Le Conseil fédéral a eu l'impression que l'unanimité apparente du Grand Conseil masquait une divergence assez marquée sur le fond du débat. Les uns se contenteraient d'un régime de droit commun, les autres insistent pour que la rupture soit évitée à tout prix. La seconde catégorie refuse donc, en substance, le droit commun et préférerait un régime conventionnel, même si celui-ci devait être basé sur notre consentement au transfert du cordon douanier à la frontière politique.

Si la France, en répondant à notre note, déclinait de nouveau, ne fût-ce que sous une forme indirecte, l'idée de l'arbitrage, il nous paraît de toute évidence que la Suisse ne pourrait pas formuler à nouveau une proposition dans ce sens. Il faut que, sur ce point, il n'y ait pas d'équivoque ou de malentendu entre nous.

La situation se résume donc ainsi:

Où ne pas soulever la question de l'arbitrage, ni directement ni indirectement, dans la note du Conseil fédéral et nous voir contraints de la soulever plus tard, par une note spéciale, — et alors impossibilité de toutes négociations ultérieures et nécessité d'aboutir à un régime de droit commun.

2. Il s'agit de la note adressée, le 25 février 1921, à l'Ambassade de France et reproduite in FF, 1921, vol. IV, pp. 623—625.

3. Pour le procès-verbal de cette conférence qui réunit, sous la présidence de G. Motta, les représentants des milieux suisses concernés par le statut des zones franches, cf. E 2/1669.

Ou bien soulever la question de l'arbitrage dès maintenant, mais d'une manière indirecte et, au cas où la France répondrait négativement, garder l'espoir d'aboutir par une négociation ultérieure à un régime conventionnel avec le cordon douanier à la frontière politique, accepté, bon gré mal gré, par nous-mêmes. Dans cette deuxième hypothèse, il reste bien entendu que la réciprocité devrait être exclue aussi bien dans l'intérêt de Genève que dans celui de la Suisse tout entière.

La note que vous trouverez ci-jointe se place dans cette deuxième alternative que le Conseil fédéral considère comme la plus sage et la plus prudente.

Nous vous prions de nous déclarer si vous êtes d'accord avec cette manière de procéder. Nous vous prions en outre de nous donner votre réponse pour jeudi jusqu'à midi au plus tard.⁴

ANNEXE

E 2/1669

*Le Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Genève, 23 février 1921

Nous avons reçu ce matin le projet de note que le Conseil fédéral se propose d'envoyer à M. l'Ambassadeur de France, en réponse à l'avant-projet français de convention destiné à régler le nouveau régime de zones franches. En même temps nous avons pris connaissance de la lettre du Département politique qui sert, à notre intention de commentaire à la note susdite. Le Conseil d'Etat s'est réuni d'urgence cet après-midi et a procédé à un examen approfondi de ces deux documents et des questions qu'ils soulèvent. Après mûre délibération il est arrivé aux conclusions suivantes:

Le projet de note traite en premier lieu du refus de négocier avec la France sur la base de son avant-projet⁵, qui comporte le transfert du cordon douanier à la frontière et la réciprocité des franchises. En même temps il offre de présenter un avant-projet sur la base de la structure douanière des petites zones. Le Conseil d'Etat a l'honneur de se déclarer d'accord avec ces propositions; il est reconnaissant au Conseil fédéral de présenter et de soutenir à nouveau avec force sa thèse de la validité des traités de 1815—1816; il estime cependant que la rédaction de la note en insistant sur la question de principe préalablement soumise au Gouvernement français affaiblit la situation du Conseil fédéral en ce sens qu'elle semble d'avance indiquer, que dans la pensée du Gouvernement suisse la réponse de la France sera négative. Au lieu de poser simplement la question de principe dans une note, il paraîtrait préférable d'énoncer d'emblée le désir du Conseil fédéral de développer dans des conversations ultérieures, les propositions qu'il serait prêt à faire, pour faire correspondre les traités de 1815 aux «circonstances actuelles» conformément à l'article 435 du traité de Versailles et à la note du 5 mai 1919⁶, soit à régler d'un «commun accord» les modalités des échanges avec les trois petites zones.

Le Conseil fédéral, à l'appui de sa suggestion, peut faire valoir que le régime possible des petites zones n'a pas été suffisamment éclairci, lors des conférences de Paris de juillet 1920, les plénipotentiaires français ayant refusé catégoriquement d'aborder ce sujet et qu'il a lui même accepté de discuter toutes les hypothèses présentées par la France, notamment lors des conversations techniques de Berne.

En procédant de cette manière, le Conseil fédéral, amène le Gouvernement de la République

4. *La réponse du Conseil d'Etat de Genève est reproduite en annexe.*

5. *Non reproduit.*

6. *Cf. DDS 7/1, n° 375, 388.*

Française à se prononcer sur la question de principe qu'il désire voir trancher; mais il la pose d'une façon moins brutale; il évite un refus qui coupe court à d'autres tractations; il ouvre la porte aux négociations diplomatiques qui peuvent encore être nécessaires et utiles, ce que l'on désire certainement dans les milieux genevois, et même également aussi dans beaucoup de milieux français.

En second lieu et, subsidiairement le projet de note suggère le retour à une procédure d'arbitrage. Sur ce point capital, le Conseil d'Etat a le regret de ne plus être d'accord avec la méthode préconisée par le Conseil fédéral. Si l'on s'en réfère à la lettre du Département politique, il est permis de définir la pensée du Conseil fédéral comme suit, lorsqu'il s'est décidé à n'indiquer qu'indirectement la possibilité d'un arbitrage.

Le Conseil fédéral estime que toute négociation deviendrait impossible si la demande d'arbitrage était formulée dans une note ultérieure et qu'elle se heurtât à un refus; il envisage dès maintenant un premier refus opposé à sa demande indirecte et il est prêt à se résoudre à négocier, en admettant le cordon douanier à la frontière politique. En d'autres termes, il ne témoigne guère de confiance pour la solution de l'arbitrage et il n'en fait la proposition que par acquis de conscience avec la conviction intime de ne pas aboutir.

Le Conseil d'Etat ne saurait donner son adhésion à cette manière de voir, non plus qu'approuver le processus qu'elle comporte et dont la faiblesse diplomatique lui semble démontrée d'avance. Tout d'abord, il tient à faire remarquer que dans son projet de note, le Conseil fédéral revient avec insistance et confirme ses réserves de la note du 5 mai 1919. Comment peut-il dès lors admettre l'abandon de ces réserves, lorsqu'il en viendra à négocier, en admettant le cordon douanier à la frontière? Le Conseil d'Etat estime que le Gouvernement de la Confédération ne peut guère créer une situation qui lui sera plus défavorable, lorsqu'après avoir développé à nouveau ses arguments en faveur de la validité des traités de 1815, il se donnera à lui-même un démenti, en acceptant la thèse française ou tout au moins ses conséquences immédiates.

Le Département politique déclare, d'autre part, que les négociations ne pourraient être reprises après que la Suisse aurait essuyé un deuxième refus sur la question de l'arbitrage. C'est prévoir l'avenir au delà de ce qui est possible actuellement. Il n'est pas établi en effet, que la France passe outre au «commun accord» de l'article 435 et établisse son cordon douanier à la frontière politique: il est possible qu'elle tempore où qu'elle rétablisse le système des petites zones; en tout état de cause il convient d'attendre que les faits éclairent plus nettement la situation, avant de brusquer en quelques heures le dénouement d'une question qui est encore entière.

Tant que la Suisse n'aura pas prêté les mains à un accord, il sera permis d'espérer la reprise des négociations même après une période transitoire pénible, mais en échappant à la pression diplomatique qui est actuellement exercée sur nos gouvernements cantonaux et fédéraux. Le Département politique fait état dans sa lettre d'une divergence de vues qui se serait manifestée au cours de la conférence du 17 février; l'opinion genevoise ne peut évidemment encore saisir, toutes les applications des deux régimes proposés: l'accord avec la France, ou le droit commun cette alternative n'a été étudiée dans tous ses détails ni à Berne ni à Genève, et l'on ne peut tirer des conclusions de simples impressions de séance pour infirmer le vote unanime du Grand Conseil genevois du 12 février 1921. Le Conseil d'Etat peut cependant être très affirmatif sur l'unité de sentiments de la population genevoise quant à la conciliation du litige actuel; l'article premier de l'arrêté législatif du 12 février exprime bien nettement ce sentiment sous sa lettre C, lorsqu'il parle de la «recherche d'un accord par le moyen d'une procédure de conciliation ou d'arbitrage»; l'opinion publique à Genève ne comprendrait pas que l'on compromette la recherche de cet accord, par une demande d'arbitrage formulée et défendue avec aussi peu de confiance et de conviction que celle que contient le projet de note du Conseil fédéral.

Au surplus, le Conseil d'Etat ne voit pas bien sur quelles bases juridiques et politiques le Conseil fédéral pourrait traiter avec la France en évitant le désaccord sur les principes de droit qui sont en jeu et sans, qu'en dehors de l'arbitrage, le statut international de la Confédération ne reçoive une dangereuse atteinte.

En résumé, M. le Conseiller fédéral, nous demandons au Conseil fédéral de faire abstraction de toute mention de l'arbitrage dans la note-réponse à M. l'Ambassadeur de France, de réserver cette proposition pour la prochaine étape de la discussion et de la présenter dans les meilleures conditions de succès possibles et avec la volonté de la faire aboutir.

22 FÉVRIER 1921

107

Nous estimons qu'il conviendrait en premier lieu, d'étudier la procédure de conciliation préconisée par M. le Professeur Borgeaud⁷, puis toutes les modalités possibles de l'arbitrage afin d'arrêter une ligne de conduite pour l'avenir. Le Conseil fédéral pourrait ensuite mettre tout en œuvre pour amener le Gouvernement français à comprendre et à accepter notre méthode de conciliation; pour cela il serait bon d'agir par les moyens diplomatiques, par la presse et en réveillant les sympathies dont nous disposons dans l'opinion publique française.

La très profonde reconnaissance du Conseil d'Etat est acquise au Conseil fédéral pour le soin qu'il n'a cessé de mettre à le consulter dans toutes les phases de la difficile négociation des zones. Très librement nous avons usé de la latitude qui nous était ainsi laissée pour exprimer nos idées et même pour donner libre cours à notre critique. Nous l'avons fait dans le seul but d'utiliser en vue du bien du pays une collaboration aussi libérale. Mais pas plus aujourd'hui que dans le passé nous n'oublions que le Conseil fédéral a seul la responsabilité de la politique extérieure de la Confédération, et que nos conseils et nos avis seront accueillis par lui sans idées préconçues, comme des éléments d'une juste appréciation.⁸

7. Il s'agit de son rapport présenté à la Conférence des chefs des Partis convoquée par le Conseil d'Etat de Genève, le 4 février 1921 (E 2/1669). Borgeaud proposait la constitution d'une commission internationale d'Enquête et de conciliation composée de cinq membres et qui fonctionnerait selon les dispositions des conventions de La Haye de 1907.

8. *En tête de ce document, Motta a noté: 24.2.21. Conférence entre Gignoux, Ruty, Cramer, Mégevand, Dusseiller, Dinichert et moi. Résultat de la Conférence: le projet de note à l'Ambassade de France devrait omettre toute mention de l'arbitrage et, à la page 2, la mention de la phrase suivante «même si elles impliquaient etc. ...» [le transfert du cordon douanier à la frontière politique des deux pays]. Après un exposé de Motta sur cet entretien avec la délégation du Gouvernement genevois, le Conseil fédéral décide dans sa séance du 25 février de modifier la note destinée au Gouvernement français dans le sens des remarques de la délégation genevoise (E 1004 1/278, n° 588).*