

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la Séance du 20 février 1923

425. Zonenfrage

Mündlich

Der Vorsteher des politischen Departementes erstattet Bericht über eine Unterredung, die er gestern abend mit dem französ. Botschafter über die Abstimmung betr. das Zonenabkommen¹ hatte und worin er namentlich auch betonte, die Abstimmung dürfe nicht als feindselige Kundgebung gegenüber Frankreich aufgefasst, sie müsse in erster Linie von dem Gedanken aus beurteilt werden, das Volk habe zum Ausdruck bringen wollen, dass alle Anstrengungen gemacht werden müssten, um Genf die Kleinen Zonen gemäss den Verträgen von 1815 und 1816 zu erhalten. Sollte Frankreich an der Auffassung festhalten, diese Verträge seien auf Grund des Versailler-Vertrages als hinfällig zu betrachten, so würde sich die Schweiz doch genötigt sehen, darauf zu dringen, dass diese Frage vom internationalen Schiedsgerichtshof oder von einem besonders zu bestellenden Schiedsgerichtshof entschieden werde. Über das weitere Vorgehen in dieser Angelegenheit deutete der Vorsteher des politischen Departementes an, der Bundesrat werde zunächst die neue Sachlage mit den genferischen Behörden besprechen. Er gab der Hoffnung Ausdruck, dass Frankreich in der Sache keine neuen Vorkehren treffe, bevor nicht neue Verhandlungen durchgeführt worden seien. Der Botschafter wies auf Vorgänge und Presseäusserungen hin, die doch auf das Vorhandensein einer Frankreich feindlichen Stimmung in einem Teil der Bevölkerung der deutschen Schweiz schliessen lassen und sprach die Hoffnung aus, dass dies, nachdem der Volksentscheid gefallen sei, nun wieder besser werde; über das weitere Vorgehen und die Haltung, die Frankreich dabei einnehmen werde, war er mangels an Weisungen seiner Regierung nicht in der Lage sich zu äussern. Was das Ergebnis der Abstimmung anbelangt, so glaubte er es dahin deuten zu dürfen, dass die romanische Schweiz das Abkommen eigentlich angenommen habe, da die verwerfende Mehrheit in Genf augenscheinlich auf Rechnung der sozialistischen Partei zu setzen sei, die in gleicher Weise dem Bundesrat und Frankreich Schwierigkeiten bereiten wollte.

Der Vorsteher des politischen Departementes führt sodann aus, von den Aussetzungen am Abkommen seien es namentlich zwei, denen nach seinem Dafürhalten Gewicht zukomme. Die erste betreffe die Vorzugsstellung, die den Kantonen Genf, Waadt und Wallis für die zollfreie Einfuhr nach Frankreich durch das Abkommen eingeräumt wird und die offensichtlich darauf zurückzuführen ist, dass Frankreich glaubt, diese Kantone bieten grössere Gewähr für die richtige Überwachung in bezug auf die schweizer. Herkunft der Waren als die übrige

1. *La consultation populaire a eu lieu le 18 février. C'est par 414 305 voix contre 93 892 que la convention des Zones a été rejetée par le peuple suisse.*

Schweiz. Der zweite betrifft die Beschränkung der Dauer des Abkommens auf zehn Jahre, da damit der bisher als dauernd gedachte Zustand von einem zeitlich beschränkten abgelöst wird. Auch die allzu eng begrenzte Schiedsgerichtsabmachung gab zu berechtigter Kritik Anlass. In diesen Punkten erscheint also vornehmlich eine Verbesserung des Abkommens wünschbar. Zu diesem Schluss kommt man wenigstens bei rein verstandesmässiger Erwägung der Sachlage. Der Volksentscheid, bei dem Gefühle und Stimmungen eine grössere Rolle spielen, muss vielleicht in anderer Weise, nämlich dahin gedeutet werden, dass vor allem die Kleinen Zonen als notwendiger freier Spielraum für Genf erhalten bleiben sollen, welche Forderung auf das gute Recht der Verträge von 1815 und 1816 gegründet werden kann. Möglich, dass sich das Volk auf den Standpunkt stellte, die Schweiz solle eben einfach nicht an ihrem Recht von einem Stärkeren gekränkt werden, alles übrige sei Nebensache. Wenn nun, was doch nicht ganz ausgeschlossen erscheint, Frankreich einen Schiedsspruch über den Fortbestand der Verträge von 1815 und 1816 annehmen würde, so ergäbe sich folgende Möglichkeiten: Entscheidet das Gericht zu Ungunsten der Schweiz, dann wird das mit Frankreich zu treffende neue Abkommen sicherlich wesentlich schlechter als das eben verworfene, da Frankreich bei diesem, eben um einen Schiedsspruch zu vermeiden, Zugeständnisse gemacht hat. Fällt der Schiedsentscheid zu Gunsten der Schweiz aus, so verbessert sich die Sachlage für uns; allein auch dann muss ein Abkommen getroffen werden für die Kleinen Zonen und dabei wird dann die leidige Gegenrechtsfrage wieder eine Rolle spielen.

Es wird sich also fragen, ob man sich bei künftigen Verhandlungen damit begnügen soll, auf den reinen Rechtsboden abzustellen, oder ob man versuchen soll, auf andere Weise grössere Vorteile einzuheimsen.

Bevor aber weitere Entschliessungen gefasst werden, ist es unumgänglich nötig, dass eine Abordnung des Bundesrates mit einer Delegation der Regierung von Genf die neue Sachlage und das weitere Vorgehen bespreche. Dabei entsteht die Frage, ob zu dieser Besprechung auch zugezogen werden sollen die Unterhändler für das eben verworfene Abkommen, die Vertreter der Parteien, die Vertreter des genferischen Komitees für die Erhaltung der Kleinen Zonen und endlich Vertreter der Kantone Waadt und Wallis. Vielleicht wäre der genferischen Abordnung auch anheimzustellen, Sachverständige zu der Besprechung mitzubringen. Der Vorsteher des politischen Departementes ersucht den Rat, sich namentlich auch hierüber auszusprechen.

In der Beratung wird die Notwendigkeit einer Besprechung mit einer Abordnung der Genferischen Regierung allseitig anerkannt, wozu auch die Unterhändler für das eben verworfene Abkommen einzuladen wären. Dagegen wird mindestens vorläufig die Anwesenheit weiterer Sachverständiger als überflüssig erachtet. Auch die Beiziehung von Vertretern der Kanton Waadt und Wallis zu dieser ersten Besprechung erscheint dem Rat nicht nötig. Von der Beiziehung der Vertreter der Parteien wäre Umgang zu nehmen, da die Parteien in dieser Angelegenheit völlig versagt haben, und den Vertretern des Komitees für die Erhaltung der Kleinen Zonen würde nach Ansicht des Rates mit der Beiziehung zur Besprechung zu viel Gewicht beigelegt. Der Präsident erklärt sich bereit, neben dem Vorsteher des politischen Departementes als Vertreter des Bundesrates an der Besprechung teilzunehmen.

Im übrigen wird betont, es wäre gut, wenn sich in der Sache etwas Zeit gewinnen liesse. So lange die jetzt in gewisser Kreisen herrschende Erregung andaure, könne ein neues Zonenabkommen, auch wenn es besser wäre als das verworfene, dem Volk nicht mit Aussicht auf Erfolg vorgelegt werden. In der Besprechung mit der Genferischen Delegation wäre mit aller Bestimmtheit zu betonen, dass es sich um eine gemein schweizerische Angelegenheit handelt, und ebenso bestimmt wäre von vornherein festzulegen, dass die Frage des Gegenrechts für die zollfreie Einfuhr aus dem Gebiet der bisherigen Frei-Zonen in das ganze Gebiet der Schweiz nicht wieder aufgerollt werden könne. Endlich wird dringend gewünscht, dass über die in Aussicht genommene Besprechung ein Protokoll aufgenommen werde.

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

Das politische Departement wird ermächtigt, die Regierung des Kantons Genf einzuladen, zur Besprechung der gegenwärtigen Lage in der Zonenfrage und des weiteren Vorgehens in dieser Angelegenheit eine Abordnung zu entsenden. Als Vertreter des Bundesrates werden zu dieser Besprechung abgeordnet die Herren Bundespräsident Scheurer und Bundesrat Motta. Überdies sind zu dieser Besprechung vom politischen Departement die schweizer. Unterhändler für das eben verworfene Zonenabkommen, die HH. Nationalräte Maunoir, Professor Laur und Staatsarchivar Martin, einzuladen.²

ANNEXE

E 2/1671

*Conférence sur les Zones de Haute-Savoie et du Pays de Gex*³

CR. Confidentiel

Berne, 26 février 1923

M. le Président de la Confédération, après avoir souhaité la bienvenue à la délégation genevoise, constate que la votation populaire du 18 février n'a pas mis fin à la question des zones. Le Conseil fédéral, désireux avant tout de prendre contact avec les représentants du Gouvernement genevois, a décidé de donner à ces derniers l'occasion de faire connaître leur opinion au sujet de la question. Il s'est adressé également aux négociateurs de la Convention et sera heureux de les entendre exposer leur point de vue. Le Conseil fédéral se réserve de solliciter ultérieurement les avis des cantons du Valais et de Vaud.⁴ *M. Scheurer* donne la parole au Chef du Département politique.

M. Motta rend compte de la visite que lui fit, très peu de temps après le rejet de la Convention par le peuple, *M. Allizé*, Ambassadeur de France⁵, qui paraissait vivement désireux de connaître l'im-

2. Pour ces consultations qui eurent lieu à Berne, le 26 février, cf. *Annexe*.

3. Il s'agit du Procès-verbal de la Conférence entre des représentants du Conseil fédéral et une délégation genevoise au sujet du rejet de la Convention des Zones. Ont pris part à la séance ouverte à 10 h 35: le Président de la Confédération, Scheurer, le Chef du Département politique, Motta, le Chef du Département des Finances, Musy, le Chef de la Division des Affaires étrangères du Département politique, Dinichert, le Président du Conseil d'Etat de Genève, Gavard, les Conseillers d'Etat genevois Gignoux et Rutty, le Conseiller national Maunoir, le Directeur de l'Union Suisse des Paysans, Laur, et Martin, Archiviste d'Etat du Canton de Genève.

4. Le 12 mars, une délégation du Conseil fédéral entendra les représentants des Gouvernements genevois, valaisan et vaudois; pour le procès-verbal de cette conférence, cf. E 2/1671.

5. Cf. *PVCF*, ci-devant.

pression produite au Conseil fédéral par la votation. M. Motta se déclara dans l'impossibilité de se prononcer sur les intentions des autorités fédérales, attendu que le Conseil fédéral n'avait pas encore été amené à délibérer au sujet de la situation nouvelle. Il déclara avoir attiré l'attention spéciale de l'Ambassadeur sur la question du transfert du cordon douanier à la frontière politique, transfert qui, selon le point de vue toujours admis par le Gouvernement suisse, ne pourrait se faire qu'avec le consentement de la Suisse. M. Motta ajoute que le vote populaire est une manifestation de la volonté du peuple de maintenir les petites zones et qu'en conséquence, si de nouvelles négociations doivent intervenir, elles ne pourront avoir lieu que sur la base du non transfert du cordon douanier à la frontière politique. Si la France se récuse, il ne resterait plus qu'à porter la question devant des arbitres, par exemple devant la Cour internationale de Justice à La Haye.

M. Motta souleva ensuite les deux points qui paraissent avoir attiré le plus de critiques à la Convention, à savoir les privilèges signalés que l'accord donne aux trois cantons-frontière, Genève, Vaud et Valais, d'une part, et, d'autre part, le fait qu'en échange de droits perpétuels nous n'avons obtenu que des avantages temporaires (durée de 10 ans pour les clauses concernant le trafic entre la campagne genevoise et les zones). M. Motta reconnaît, qu'à teneur de la Convention les parties devront après ces 10 années faire tout ce qui dépendra d'elles pour obtenir un arrangement avantageux aux deux pays, mais il n'en demeure pas moins incontestable que le droit de dénonciation de la France n'est pas soumis à la clause arbitrale, défaut capital qui doit être mis à la charge de la France qui insista pour que toute servitude grevant son territoire disparût. M. Motta s'efforça de faire comprendre à l'Ambassadeur que le public suisse eut des raisons très sérieuses de rejeter la Convention, laquelle est entachée de vices considérables. M. Motta ajoute qu'il a revu, le 24 février, l'Ambassadeur de France qui l'a interpellé à nouveau; M. Motta crut devoir manifester une extrême réserve.

Le Chef du Département politique donne ensuite lecture d'un télégramme du Ministre de Suisse en France⁶, aux termes duquel le Gouvernement français regrette très vivement le résultat de la votation populaire dont il ne songerait nullement à incriminer le Conseil fédéral. Le Quai d'Orsay paraît désirer des nouvelles négociations renouées, toutefois, sur la base du cordon douanier porté à la frontière politique. Les autorités françaises ne songent, toutefois, pas à prendre une mesure violente. M. Dunant ajoute avoir eu un entretien avec M. Laroche au cours duquel il indiqua que l'indignation en Suisse serait extrêmement vive si, par suite de mesures unilatérales, la France reportait le cordon douanier à la frontière politique. Notre Ministre a remarqué que, dans ces circonstances, la patience s'impose.

Le Chef du Département politique annonce ensuite, confidentiellement, qu'il a reçu de source officieuse une information⁷ selon laquelle une divergence de vues se serait élevée entre M. Millebrand et M. Poincaré quant à la ligne de conduite à suivre, le premier voulant, dès à présent, porter le cordon douanier à la frontière politique, le Président du Conseil se montrant désireux de ne pas brusquer les choses.

M. Motta déclare ensuite que les cantons de Vaud et Valais seront appelés ultérieurement à faire connaître leur opinion dans une conférence plus importante.⁸ Il fait allusion à la demande du Comité fédéral pour le rejet de la Convention des zones d'être reçu par les autorités fédérales. Ces dernières se réservent également de donner suite à cette requête, tout en considérant, toutefois, que ce Comité n'a pas de qualité officielle.⁹

M. Motta examine ensuite la ligne de conduite à suivre et soumet à la conférence les deux voies suivantes: 1° attendre que la France fasse des ouvertures et lui répondre que nous sommes disposés à négocier; dans ce cas, quelle sera la base de nos négociations? 2° que la Suisse prenne l'initiative et, invoquant le rejet de la Convention, se déclare disposée à négocier. Dans ce cas, nous ne pourrions négocier que sur la base du maintien du cordon douanier à la limite des petites zones. Nous ajoute-

6. Non reproduit; il s'agit du télégramme n° 28 du 22 février 1923, cf. E 2/1671.

7. L'information est tirée d'une lettre privée de René de Weck, dont on trouve un extrait relatif à la divergence de vues entre l'Elysée et la Présidence du Conseil dans la question des Zones, dans E 2/1671.

8. Voir note 4 ci-dessus.

9. Les délégués de ce Comité seront reçus par une délégation du Conseil fédéral, le 5 mars 1923. Pour le compte rendu de cette conférence, cf. E 2/1671.

rions, dans nos offres à la France, qu'en cas de non acceptation de sa part il ne resterait plus qu'à recourir à l'arbitrage. On pourrait aussi attendre la réponse de la France et préconiser, à ce moment, le recours au tribunal d'arbitrage. Si la France devait répondre qu'elle n'accepte ni le maintien des petites zones ni l'arbitrage, le conflit deviendrait aigu, ce qu'il faudrait éviter. Il pourrait être à ce moment fait appel à la Société des Nations.

M. Motta ajoute qu'il n'a pas à prendre parti et que l'essentiel est de recueillir l'avis de Genève. Il signale que le Conseil fédéral s'est toujours appliqué, suivant la devise nationale «un pour tous, tous pour un» à suivre avant tout les aspirations et à servir les intérêts du canton de Genève, mais il a dû constater, à son regret, qu'à Genève non plus une unanimité ne régnait pas. On peut se demander, dans ces circonstances, s'il existe une solution qui doive recueillir l'unanimité de la population genevoise. M. Motta en doute et son sentiment est que le scrutin populaire doit être interprété loyalement et correctement, tenant compte avant tout de la volonté du peuple. Il invite ensuite les représentants genevois à exposer leur point de vue.

M. Ruty remercie les représentants du Conseil fédéral d'avoir convoqué une délégation genevoise à Berne et déclare que la question devra être examinée de nouveau avec tranquillité et sans passion. Il regrette l'attitude du Canton de Genève et déclare que le Conseil fédéral n'a pas à se départir de la position que lui font les circonstances. A son avis, la Suisse est redevenue défenderesse; le statu quo lui convient, elle ne demande rien; c'est la France qui, la première, a exprimé le désir d'apporter un changement à la situation qui existe depuis un siècle. La volonté populaire s'étant manifestée, il appartient à la France de faire les démarches qu'elle jugera opportunes. M. Ruty a l'impression que le Gouvernement de Paris ne fera pas un coup de force actuellement. (Il a recueilli à ce sujet des renseignements à Paris). Il croit que la France demandera à négocier mais que, bien entendu, la situation provisoire actuelle ne saurait se prolonger indéfiniment. Il déclare que le Conseil d'Etat genevois est unanimement de l'avis que la première condition pour des négociations sera le maintien des petites zones. En cas de refus de la part de la France, il ne voit pas quelle voie pourrait mener à une solution; il pourrait être fait appel, peut-être, à l'arbitrage. Le sentiment très ferme du Conseil d'Etat genevois est que la Suisse n'entame pas de négociations elle-même.

M. Gignoux se joint aux conclusions de M. Ruty et recommande de demeurer dans l'expectative et de ne pas brusquer les choses. Calmer les esprits et retarder les négociations lui paraît désirable.

M. Gignoux tient à répondre à la surprise exprimée par M. Motta au sujet des divergences de vues entre les intéressés genevois. Il remarque que l'esprit de parti a joué à Genève un rôle déplorable et que les socialistes n'ont point, malgré leur attitude initiale et en dépit des conseils de leurs chefs de parti, conservé leur appui au Conseil d'Etat. Le parti socialiste a agi, à cet égard, par raisons de pure politique. Le parti radical a été désavoué par ses membres. Il résulte de cela que la question des zones a fait le jeu d'une politique mesquine et que les intérêts du pays ont passé après ceux des partis.

M. Gignoux ajoute qu'après la conférence intervenue à Berne, en 1921¹⁰, les représentants genevois avaient eu l'espoir d'avoir gagné les partis à leur cause. Ils ont constaté avec peine qu'un revirement s'était produit. M. Gignoux croit pouvoir affirmer que, malgré la votation négative du 18 février, la population genevoise est partisane de la Convention. Bon nombre de communes lui ont donné leur approbation quoique, grâce à une propagande habile, les agriculteurs l'aient rejetée pour des motifs économiques. M. Gignoux estime que, si le Comité en faveur de la Convention des zones avait disposé de moyens plus larges, la Convention aurait été acceptée avec une forte majorité. Il estime que des négociations sont impossibles sur la base d'un cordon douanier ne se confondant pas avec la frontière politique. Depuis un siècle les circonstances ont changé. Il remarque que si un reproche d'intransigeance a pu être adressé au Conseil d'Etat genevois, il faut en attribuer la cause au fait que les déclarations du Gouvernement genevois étaient entendues au Quai d'Orsay et que force lui était, en conséquence, de tenir ferme devant l'opinion publique. L'opinion du Conseil d'Etat n'en est pas moins que la solution apportée par la Convention était la bonne, malgré le vote genevois.

10. Cf. n° 62.

M. Gignoux déplore la situation actuelle et, appuyant les conclusions de M. Ruty, préconise l'attente d'une demande de négociations émanant de la France. Les nouvelles négociations ne pourront être poursuivies que sur la base de la votation populaire. La question de l'interprétation de l'article 435 du Traité de Versailles pourrait être soumise à un arbitrage.

M. Gignoux remarque ensuite que les dirigeants genevois n'ont cessé, lors de leurs négociations avec la France, de demander au Conseil fédéral de soumettre la question à un arbitrage. Le Conseil fédéral s'est toujours refusé, ce qui a permis à Genève de croire que la dernière tentative en vue d'un règlement définitif a été négligée. M. Gignoux croit qu'il faudra arriver à une solution arbitrale.

M. Gavard remarque que les adversaires de la Convention ont soulevé au premier plan la question des petites zones et qu'il serait, en conséquence, nécessaire de faire interpréter l'article 435 d'une manière décisive. Il remarque encore, à l'appui de ce qui précède, que la campagne soulevée en France contre la Convention a été provoquée par la question des petites zones. M. Gavard remercie le Conseil fédéral d'avoir convoqué à Berne des représentants du Gouvernement genevois.

M. Ruty croit devoir remarquer que depuis un siècle les choses ont changé. Il constate aussi que le peuple demande avant tout le maintien des petites zones, mais il est persuadé que cette question *n'a pas d'importance réelle*.

M. Maunoir déclare que les explications de ses collègues le dispensent de rentrer dans le vif du sujet. Il importerait, selon lui, de disséquer les résultats de la votation. C'est en vain, dit-il, que le Comité pour le rejet de la Convention déclare que les motifs déterminants des votants n'ont pas été des motifs politiques. Il rapporte, à ce propos, un mot de M. Lohner, rapporteur de la question au Conseil National. M. Lohner dont M. Maunoir avait demandé l'appui peu de temps avant la votation populaire, lui aurait répondu: «Il n'y a rien à faire avec la Ruhr».¹¹ M. Maunoir remarque qu'il est impossible de nier l'évidence de l'animosité contre la France en Suisse allemande¹², mais il reconnaît aussi qu'il convient de s'incliner devant les résultats du vote. Selon lui, la majorité a été obtenue au sujet du point capital du maintien des petites zones qui domine la question. Il remarque que la période de 10 ans prévue par la Convention était énorme, vu l'instabilité des relations économiques actuelles. La Convention de 1881 a duré 40 ans alors qu'elle n'avait été signée que pour 30 ans.

M. Maunoir voit dans le rejet de la Convention à Genève une question de sentiment. Il signale, à ce propos, que les viticulteurs vaudois ont approuvé l'accord et que la majorité des viticulteurs genevois l'ont aussi accepté. Il regrette que, prévoyant ce rejet, de nombreux citoyens se soient abstenus de voter. Le 51% de la population seulement s'est rendu aux urnes. Dans ces circonstances, devons-nous persister dans l'exigence du maintien des petites zones? Trois voies pourraient être admises:

1° appel à la Société des Nations;

2° demande d'intervention de la Cour Internationale de Justice à La Haye. Refus de la France;

3° demande d'intervention de la Cour Internationale de Justice à La Haye. Acceptation de la France.

M. Maunoir examine successivement ces trois points et constate que ce serait une folie de faire appel à la Société des Nations qui, sans aucun doute, se déclarerait incompétente. Il en résulterait un discrédit certain de la Société et peut-être une campagne de presse toute à l'avantage de ses ennemis qui y verraient un prétexte pour en faire sortir la Suisse.

Quant à la seconde voie, M. Maunoir craint qu'un refus de la France ne fournisse également prétexte à une campagne contre la Cour Internationale à La Haye, organe de la Société des Nations.

11. *Note marginale vraisemblablement de Lohner*: J'aurais plutôt dit: cela (c. à d. l'opposition dans la Suisse allemande) n'a rien à faire avec la Ruhr. *Signé L.*

12. *Dans une dépêche du 22 février, le Ministre de Suisse à Londres, Paravicini, rapporte les commentaires de la presse britannique à la suite du rejet par le peuple suisse de la convention sur les Zones*: [...] On ne manque pas de prétendre que la manifestation suisse est en même temps et surtout une manifestation contre la France et pour l'Allemagne. On admet sans autre que les mesures prises par la France [l'occupation militaire de la Ruhr] ont influencé l'attitude du peuple suisse de façon décisive [...] (E 2/1671).

Enfin, si la France accepte l'intervention de la Cour de Justice il est très probable que cette dernière nous donnerait tort.

M. Maunoir rappelle que les réserves du Conseil Fédéral au sujet de l'article 435 ne correspondent plus à la situation économique actuelle. Il mentionne que la structure douanière française a été supprimée par cet article 435.

M. Motta remarque à ce propos que l'article 435 n'opère pas contre nous tant que nous ne sommes pas partie.

M. Maunoir craint que toutes ces solutions risquent de provoquer une nouvelle campagne. Aussi préconise-t-il comme unique moyen d'aboutir à une solution un autre arbitrage auquel il pourrait être fait allusion dans des conférences préliminaires avec l'Ambassade. Cet arbitrage interviendrait en dehors de la Société des Nations ou de la Cour Internationale de Justice. M. Maunoir demande si l'on ne pourrait peut-être pas lier cette question avec l'élaboration d'un traité de commerce avec la France. On prévoirait en faveur des populations des cantons de Genève et des zones des avantages réciproques, pénétration des zones et pouvoir d'achat aux zoniens; les contingentements seraient à éviter et l'on élaborerait des dispositions tenant compte, mieux que dans la Convention, de l'alimentation de Genève.

M. Maunoir reconnaît la difficulté d'arriver à une conclusion.

M. Martin déclare ne représenter aucune autorité. Son opinion diverge de celle du Conseil d'Etat. Il s'est efforcé, depuis la signature de la Convention, de se faire une opinion indépendante. Du résultat de la votation se dégage le fait que la question posée à Genève est une question de principe et que la population en votant dans le sens négatif a voulu marquer qu'elle tenait à ne pas se laisser diriger par la loi du plus fort. M. Martin estime que le Conseil fédéral peut être renforcé du fait qu'il a derrière lui une forte majorité et qu'en conséquence les négociations futures lui seront rendues plus faciles. L'arbitrage, selon M. Martin, pourrait être utile. Il propose de considérer la situation telle qu'elle était en 1920 lorsque le Gouvernement français déclara unilatéralement vouloir reporter le cordon douanier à la frontière politique. M. Martin ne s'opposerait pas à une conciliation arbitrale. Il ajoute, en son nom personnel, qu'une des causes de la décision du Comité pour le rejet de la Convention a été la crainte de l'encerclement de Genève. Genève subit en effet une pénétration étrangère et surtout française très marquée. La population y est francophile et n'a peut-être pas dans la votation, fait preuve d'une grande objectivité. La population suisse alémanique n'a pas, en revanche, été très indépendante non plus dans son appréciation du 18 février. Les cantons de Vaud et Neuchâtel ont manifesté eux aussi une vive francophilie. Il suit de ce qui précède qu'un repos d'esprit s'impose afin d'examiner plus tard et en toute tranquillité la situation nouvelle.

M. Martin remarque que les Gouvernements suisse et genevois ont fait preuve de conciliation et que l'échec de la Convention ne saurait leur être reproché. La votation populaire remet tout en question. L'examen approfondi de l'article 435 ne permettrait pas non plus d'aboutir à une solution. Toute négociation ultérieure devrait viser au maintien des petites zones. M. Martin rappelle que des notes et mémoires avaient été remis au Gouvernement français sur la situation juridique et le statut des petites zones. La France n'a pas paru vouloir discuter la possibilité de la modification demandée des petites zones. M. Martin croit qu'un accord s'étendant sur les territoires de la grande et de la petite zones devrait intervenir, sur la base de la réciprocité et des échanges de part et d'autre. Il remarque qu'une discussion avec la France n'a jamais été ouverte sur ce point spécial. De plus, il est à noter qu'aux termes de la loi interne française sur les douanes, la France n'est pas obligée de placer le cordon douanier à la frontière politique et qu'il lui est loisible de placer ses postes dans une région de 20 km de la frontière. De nouvelles possibilités pourraient être envisagées qui nécessiteraient évidemment un long travail préparatoire et la publication d'articles de presse aux fins d'orienter le public. Pour le moment, une temporisation s'impose. La politique française s'orientera peut-être différemment d'ici à quelque temps. Nous avons donc avantage à attendre. M. Martin mentionne ensuite certaines déclarations de M. Poincaré selon lesquelles les avantages accordés aux zoniens, à teneur des Conventions de 1881 et de l'arrêté fédéral de 1908, pourraient leur être retirés par nous. Il faut en conclure que nous avons également quelques atouts en mains. Quant au cordon de police que le Gouvernement français aurait l'intention de placer à notre frontière, il est bien entendu qu'il ne lui serait attribué aucune compétence douanière.

M. Martin ajoute que si la France nous oblige à négocier sur la base de l'article 435 et si elle se

refuse à maintenir les petites zones nous serons en face de l'arbitrage. Il ne croit pas non plus que la France portera le cordon douanier à la frontière, mais déclare que l'arbitrage a été indirectement refusé par la France bien que certains représentants du Gouvernement français l'aient reconnu comme unique solution. Par des pressions, on pourrait peut-être amener la France à l'accepter. L'article 14 du Pacte de la Société des Nations et l'article 35 de son protocole prévoient qu'en cas d'arrêt de négociations une demande d'avis de droit peut être adressée à la Cour Internationale de Justice à La Haye. Un avis pourrait donc être sollicité au sujet de l'application des traités de 1815 et 1816, avis qui ne lierait en aucune façon les parties. M. Martin déclare avoir confiance dans cette méthode et que le peuple suisse s'inclinera devant une sentence inspirée d'un sentiment profond du droit. Il estime devoir faire confiance à la Société des Nations.

M. le Professeur Laur se range à l'avis de M. Motta et déclare vouloir respecter la volonté populaire. Il estime que l'opinion du Comité pour le rejet de la Convention ne donne pas une idée exacte de la situation. Les motifs du rejet sont complexes et innombrables, mais s'en dégage une certitude, c'est la volonté populaire de maintenir les petites zones. M. Laur est convaincu que la Convention donne plus d'avantages à Genève que le maintien des petites zones et déplore vivement la votation du 18 février, tout en craignant que Genève n'obtienne jamais davantage que ce que la Convention lui donnait. M. Laur voit dans le désir des Genevois en faveur du maintien des petites zones l'explication de certains articles parus dans la presse française attribuant à la Suisse des visées impérialistes sur le territoire des petites zones, déclarations dont le bien fondé ne résiste pas à la critique. M. Laur signale les difficultés que suscitent les discussions publiques de questions internationales. Il considère également que de nouvelles négociations sont inévitables et voit dans le rejet du peuple l'opposition de ceux qui reprochaient à la Convention de trop importantes concessions économiques. Les agriculteurs genevois ayant voté contre la Convention, il en résulta que la Suisse allemande crut devoir les suivre. M. Laur s'associe aux idées préconisées par les membres de la Conférence qui ont pris la parole avant lui. Il croit aussi qu'un tribunal arbitral ou la Société des Nations devra être appelée à statuer sur la question, mais il ne se dissimule nullement les dangers d'une telle intervention. Notre position, selon lui, n'est pas très forte et il demande pourquoi le Conseil fédéral n'a pas protesté contre la clause du traité de Versailles contenue dans l'article 435. Il reconnaît toutefois qu'en compensation des obligations qui en résultent pour la Suisse, cette dernière a obtenu la reconnaissance de sa neutralité. Il est naturel, en conséquence, qu'elle ait certaines obligations à remplir.

M. Laur estime comme M. Maunior qu'il est désirable avant tout de ne pas provoquer une nouvelle polémique contre la Société des Nations pour laquelle le peuple suisse alémanique manifeste une certaine défiance. Les circonstances politiques recommandent la prudence.

M. Motta remarque que les membres de la Conférence s'accordent tous à reconnaître qu'une attitude expectante s'impose. La question deviendra urgente au moment où la France demandera à négocier. M. Motta estime qu'il conviendra de dire à la France que nous sommes disposés à négocier sur la base du maintien des petites zones. La France répondra que l'article 435 l'autorise à reporter le cordon douanier à la frontière politique. A ce moment le Conseil fédéral aura la possibilité de se prononcer pour soumettre la question à un arbitrage. Il ne faut toutefois pas se faire d'illusions sur l'acceptation d'une proposition dans ce sens par la France. Cette dernière commettrait, toutefois, en refusant, un déni de droit manifeste.

M. Motta ne partage pas sur quelques points l'opinion de M. Maunior et déclare que si la France accepte un arbitrage spécial, elle a des raisons égales pour accepter celui de la Cour internationale de Justice qui, en sa qualité de juridiction internationale, offre plus de garanties qu'un arbitrage particulier. Aucune raison ne paraîtrait justifier le refus de la France si ce n'est la souveraineté nationale. M. Motta rappelle, à ce sujet, qu'à l'occasion d'un litige survenu au sujet de la nationalité des Anglais en Tunisie, la France a soutenu devant la Société des Nations la thèse de la souveraineté nationale. L'Angleterre a contesté ce point de vue et la Société des Nations s'est déclarée compétente. La France ne saurait soutenir que la question des petites zones affecte sa souveraineté nationale. Elle n'a pas le droit moral de décliner l'intervention, — mais elle le peut juridiquement —, attendu qu'elle n'a pas la juridiction obligatoire, juridiction que la Suisse possède avec tous les Etats qui lui accordent la réciprocité.

M. Motta rappelle son discours prononcé à la Société des Nations, dans lequel il a exprimé le

regret qu'aucune grande Puissance n'ait accepté la juridiction obligatoire. M. Motta remarque qu'à teneur de l'article 11 du Pacte de la Société des Nations, le Conseil de la Société des Nations a le droit de trancher toute question affectant la bonne harmonie entre Etats. Il ajoute qu'un litige de la nature de celui qui a surgi entre la France et la Suisse serait, entre deux Grandes Puissances, un *casus belli*. En conséquence, le Conseil de la Société a l'obligation de s'en occuper et ne saurait s'y dérober. Les difficultés de la situation actuelle permettent de critiquer en termes fort sévères les initiateurs du referendum contre la Convention, à Genève.

M. Motta pose une dernière question, celle de savoir si Genève serait disposée à accepter la Convention de 1921 améliorée sur certains points et notamment dans la question de la durée et des privilèges accordés aux trois cantons frontière. Sa durée serait à envisager perpétuelle et l'on admettrait que, tous les 10 ou 15 ans, une adaptation nouvelle fût apportée aux circonstances nouvelles. Le cadre et la structure des zones resteraient intacts. Ainsi s'évanouirait la protestation populaire contre l'échange du perpétuel contre le temporaire.

En résumé, les négociations devront se baser sur le maintien des petites zones, sinon il faudra recourir à l'arbitrage de la Cour Internationale ou à la Société des Nations.

M. Musy donne des explications sur la nécessité qui s'est imposée de faire usage de vedettes sur le Lac Léman. Il remarque qu'une formidable contrebande d'articles dont l'importation est imposée en Suisse a donné lieu à une surveillance plus serrée de la frontière. Il s'est même produit que des marchandises refoulées d'Allemagne ont pu pénétrer sur le territoire de la Confédération par Genève. La contrebande s'exerce avec une plus grande facilité sur les lacs frontière (Lac de Constance, Lac Majeur et Lac de Lugano).

Abordant la question des zones, M. Musy remarque que, de locale et cantonale qu'elle était primitivement, elle est devenue une question de politique suisse. Une extrême prudence se recommande. La votation populaire a été significative en ce sens qu'elle a paru avoir été une question de langues; ainsi, dans le Canton de Fribourg les votes ont été négatifs et affirmatifs au nord et au sud de la Singine qui sépare les populations de langues différentes. Il est certain, toutefois, que si la question de la Ruhr n'avait pas surgi, la Convention n'en aurait pas moins été rejetée.

M. Musy constate qu'il a paru, à juste titre dur à une grande partie de la population de renoncer à des droits détenus depuis un siècle. Il estime qu'il est exclu d'obtenir que Genève et le peuple suisse renoncent aux petites zones. Il s'agit là d'un litige dont seul un juge peut se prononcer sur le fond. Il semble, toutefois, que l'on puisse donner satisfaction aux deux populations et sauver les petites zones en établissant un service spécial. M. Musy ajoute qu'aucun préparatif n'a été fait par la France à la frontière politique en vue de l'installation des postes douaniers.

En ce qui touche aux vedettes sur le Lac Léman, M. Musy déclare que les douaniers n'en feront plus usage. Il saisit cette occasion pour remarquer que les douaniers suisses sont très vivement critiqués à Genève et reconnaît que, parfois, leurs procédés ont laissé à désirer. La presse devrait toutefois éviter de les attaquer ainsi qu'elle l'a trop souvent fait. Une récente circulaire doit, d'ailleurs, adoucir le régime présent.

M. Musy signale la contrebande énorme qui se fait par la frontière du Canton de Genève.

M. Gignoux tient à répondre à la question de M. Motta. Approuvé par ses collègues, il n'hésite pas à dire que le Canton de Genève n'acceptera pas une convention remaniée. Il existe à Genève une quantité de citoyens attachés au passé et qui, nonobstant les changements survenus depuis un siècle, ne voudront pas abandonner les droits dont Genève a bénéficié. Ces citoyens constitueront toujours une forte opposition.

M. Rutty remercie M. Motta de ses déclarations et résumant la discussion qui vient d'intervenir déclare que, pour le moment, il faut laisser les esprits se calmer et qu'une solution doit être cherchée dans le maintien des petites zones.

M. Maunoir donne lecture d'un communiqué qu'il propose de remettre à la presse.

M. le Président de la Confédération remarque, à ce propos, que cette Conférence a une portée purement informative et que les délégués du Conseil fédéral ne sont autorisés à prendre aucune décision et ne peuvent acquiescer à aucune proposition. Il prend acte de l'exposé des représentants du Conseil d'Etat de Genève et déclare que le Conseil fédéral poursuivra son travail d'information et cherchera à se faire une opinion.

M. Motta propose de remettre à la presse un communiqué dans lequel on ferait mention des

27 FÉVRIER 1923

697

noms des participants en indiquant qu'aucune décision n'a été prise et qu'il y a tout intérêt à laisser les esprits se calmer, la Conférence ayant uniquement un but consultatif.¹³

13. *La séance est terminée à 12 h 57. Le même jour, Motta fait un exposé sur les résultats de cette Conférence au Conseil fédéral qui décide*

1. Von der Einleitung neuer Verhandlungen mit Frankreich über die Zonenfrage ist vorläufig Umgang zu nehmen in der Voraussicht, dass Frankreich den ersten Schritt dazu tun werde.
2. Der Vorsteher des politischen Departementes wird ermächtigt, Vertreter des eidg. Komitees für Verwerfung des Zonenabkommens aus Genf zur Besprechung der neuen Sachlage in der Zonenfrage zu empfangen (E 1004 1/286).