

E 2/1671

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,  
au Chef du Département politique, G. Motta*

*Copie*

L n° 1083. Zones franches

Paris, 26 mars 1923

Mon télégramme 62<sup>1</sup> vous aura annoncé que j'ai remis, à midi, au Directeur politique du Quai d'Orsay, la note dont le projet était annexé à votre lettre d'avant-hier<sup>2</sup> concernant les zones franches; conformément à vos instructions j'ai ajouté verbalement que, dans cette réponse, le Conseil fédéral n'était pas sorti du cadre qui lui était tracé par la lettre que M. Poincaré m'a adressée le 21 de ce mois<sup>3</sup>, en sorte qu'aucune allusion n'est faite à une reprise éventuelle des négociations, mais que mon Gouvernement ne se refusera pas à prendre en considération les ouvertures que pourrait lui faire à ce sujet le Quai d'Orsay. M. Peretti était préparé à recevoir ma visite; il avait sur sa table les dernières communications reçues de M. Allizé, entr'autres un long rapport relatant son dernier entretien avec vous et un télégramme parlant de l'émotion considérable provoquée à Berne par la prétention française de voir le Conseil fédéral «confirmer dans le plus bref délai possible son accord avec le Gouvernement français pour la mise en vigueur de la Convention du 7 août 1921». Du reste, dès le 22 mars au matin, j'avais laissé entrevoir à l'un de mes interlocuteurs habituels du Ministère le «pétard» qu'allait

- 
1. *Non reproduit.*
  2. *Reproduite en annexe.*
  3. *Cf. n° 265.*



causer dans les milieux gouvernementaux suisses la théorie d'après laquelle notre consultation populaire, basée sur la Constitution, pourrait ne pas être respectée par le Gouvernement.

Comme je connais fort bien M. Peretti depuis longtemps, cela a facilité un entretien qui aurait été très désagréable entre des agents moins liés. Après que j'eus fini mon commentaire verbal et que M. Peretti eût pris connaissance de notre réplique, il me dit textuellement: «mais nous ne vous demandions pas de ne pas appliquer votre referendum; notre note n'était point une mise en demeure de passer outre à votre vote populaire; c'était une interprétation juridique de l'état actuel de la question et je reconnais d'ailleurs que tous les arguments n'en sont pas triomphants (sic); ce que nous ne parvenons pas à comprendre, ici, c'est votre attitude négative; vous vous bornez à annoncer que vous n'êtes point en mesure de procéder à la ratification de la convention et vous ne proposez rien — si ce n'est d'attendre; c'est justement cette absence de propositions suisses qui nous indisposa; nous désirons vous amener à négocier».

J'ai fait remarquer à M. Peretti que si, il y a exactement huit jours, j'avais verbalement suggéré que, dans l'intérêt même des deux pays, il valait mieux gagner du temps, la situation créée par la rapide réponse française semblait donner raison à notre manière de voir; j'ai répété que si le Conseil fédéral avait estimé opportun d'attendre, c'était avant tout pour laisser se calmer les esprits; or, aujourd'hui, nous nous trouvons en face du contraire, ce qui prouve à quel point Berne avait vu juste; le peuple suisse n'aime pas être brusqué; lorsqu'il s'agit de ses droits, il est comme un cheval ardent et se cabre...

M. Peretti me dit alors: «voyons, il nous faut sortir de là, je me rends compte qu'il serait peut-être utile de louvoyer; mais vis-à-vis de l'opinion publique française et de notre parlement, qui a adopté la loi interne que vous connaissez, nous ne pouvons pas rester dans une expectative indéterminée; n'y aurait-il pas moyen de reprendre la conversation, quitte à la faire durer?»

M. Doumergue, Président du Sénat, rencontré hier, m'avait déjà tenu ce propos, qui est significatif.

J'ai immédiatement répondu au Directeur politique que, en lui remettant ma note un quart d'heure auparavant, j'avais indiqué que mon Gouvernement ne se refuserait pas d'examiner des ouvertures éventuelles du Cabinet de Paris.

A cela, mon interlocuteur a répliqué que la Suisse ayant rejeté la Convention, c'est à elle à dire ce qu'elle pense, à manifester ce qu'elle désire, à «faire quelque chose d'actif et à ne pas rester dans le passif». La France était prête à ratifier et à laisser entrer en vigueur cette Convention; elle n'a rien à ajouter; la Suisse vient déclarer à Paris qu'elle n'est point en mesure de ratifier alors quid? Il faut pourtant qu'elle ajoute l'expression de son intention de mettre quelque chose à la place de la Convention décadée. Et lorsque la conversation, qui est désirée ici, reprendra, pas de délégations autour du tapis vert, mais tout d'abord des échanges de vues ou de correspondances entre l'agent d'un des deux Gouvernements et l'autre Cabinet. Dès maintenant, a ajouté M. Peretti: «je dois vous dire que nous ne voulons plus recommencer la mésaventure référendaire et que nous devons trouver une formule permettant de conclure un arrangement d'une durée moindre de 15 ans: nous avons la volonté de sortir du statu quo, mais pas de mauvaise volonté — ainsi que ce fut dit à une réunion des journalistes suisses».

Je crois avoir analysé aussi fidèlement que possible cette conversation, qui reste parfaitement courtoise; mon impression finale est que l'on ne s'attendait pas du tout, ici, au «tollé» général que soulèverait en Suisse la théorie due aux talents juridiques de M. Fromageot<sup>4</sup> et que M. le Président du Conseil semble avoir hâtivement fait sienne; déjà plusieurs importants journaux français ont prêché la modération au Quai d'Orsay, tout en nous demandant de sortir de notre expectative; vous aurez lu ces articles puisqu'il s'agit de gazettes auxquelles votre Département est abonné directement.

Ainsi que je vous l'ai télégraphié, il m'a paru qu'il serait préférable d'attendre la réception de la réponse à notre note de ce jour, afin de publier en même temps toutes les correspondances échangées; aurez-vous estimé opportun de retenir cette suggestion? [...]

#### ANNEXE

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,  
au Président du Conseil, R. Poincaré*

*Copie*

*N*

Paris, 26 mars 1923

Par votre note du 21 de ce mois<sup>5</sup>, vous avez bien voulu répondre à celle que j'avais eu l'honneur de vous adresser<sup>6</sup>, au nom du Conseil fédéral Suisse, au sujet de la Convention intervenue, le 7 août 1921, entre les Gouvernements français et suisse, Convention que le peuple suisse a rejetée par la votation du 18 février dernier. Dans ma note, tout en vous confirmant officiellement le rejet de la Convention, je vous faisais connaître que le Conseil fédéral ne se trouvait, par suite de cette décision du peuple suisse, pas en mesure de procéder à l'acte ratifiant la convention elle-même.

Dans votre réponse, vous m'annoncez que «le Gouvernement français n'estime pas que les motifs invoqués par le Gouvernement fédéral, pour déclarer qu'il n'est pas en mesure de ratifier la Convention du 7 août 1921, soient fondés». Vous concluez en me priant de demander à mon Gouvernement de vous «confirmer dans le plus bref délai son accord avec le Gouvernement français pour la mise en vigueur de la Convention du 7 août 1921».

Je me suis empressé de transmettre votre note au Conseil fédéral qui m'a prescrit de vous faire les communications suivantes:

Le Conseil fédéral ne peut cacher sa vive surprise de la demande qui lui est présentée par le Gouvernement de la République française. La Constitution suisse prévoit l'obligation de soumettre au referendum populaire, s'il est demandé par au moins 30 000 citoyens, tous les traités internationaux mettant à la charge de la Confédération des obligations d'une durée supérieure à quinze ans. La Convention du 7 août 1921 rentre sans aucune contestation possible dans cette catégorie. Elle y rentre même à un double titre, d'abord parce qu'elle touche à des droits consacrés en faveur de la Suisse dans les Traités de Paris de 1815 et dans le Traité de Turin de 1816, ensuite parce qu'elle contient elle-même des dispositions ayant une durée illimitée. L'Assemblée fédérale avait donc l'obligation très stricte de munir son arrêté approuvant la Convention de la clause dite référendaire. Si elle avait agi autrement, elle se serait rendue coupable d'une violation de la Constitution.

Le peuple suisse s'est prononcé. En rejetant la Convention qui lui était soumise, il a exercé une prérogative de sa souveraineté. Le devoir du Gouvernement suisse — devoir juridique, devoir politique, devoir moral — est de respecter ce vote. Demander au Conseil fédéral de passer outre à la

4. Cf. n° 265, note 2 (21. 3. 23).

5. Cf. n° 265.

6. Cf. n° 264, annexe.

volonté du peuple, ce serait le supposer capable d'un acte qui serait en opposition flagrante avec ses obligations constitutionnelles et avec sa qualité de Gouvernement d'un pays démocratique. Le Gouvernement de la République, qui n'a évidemment pas mesuré de prime abord toute la portée de sa demande, comprendra, après plus mûre réflexion, que le Conseil fédéral ne puisse ni ne veuille se prêter à un tel acte.

Les raisons juridiques par lesquelles le Gouvernement français cherche à justifier sa demande ne résistent pas à un examen attentif.

Le Gouvernement français et le Gouvernement suisse ont conclu, au sujet des zones franches, un accord dont l'article 435 du Traité de Versailles a pris acte. Au moment même de la conclusion de cet accord, le Gouvernement suisse a exprimé dans sa note du 5 mai 1919 le sens essentiel qu'il lui attribuait. Cet accord n'obligeait pas définitivement les Parties aussi longtemps qu'il n'avait été approuvé par les instances compétentes d'après le droit constitutionnel interne de chacun des deux pays. Or, l'Assemblée fédérale n'a jamais donné son approbation définitive à l'accord contenu dans l'article 435 du Traité de Versailles et cette approbation ne saurait maintenant plus être donnée que sous réserve des droits que la Constitution fédérale a reconnus au peuple souverain. La question de savoir si la dernière instance compétente pour se prononcer au sujet d'un traité international est l'Assemblée fédérale ou le peuple est une question de droit public interne qu'aucune Autorité étrangère ne saurait trancher à la place des Autorités nationales, seules aptes à connaître cette matière.

Même si l'on pouvait admettre — ce que le Conseil fédéral doit formellement contester — que l'accord concernant les zones franches mentionnée à l'article 435 du Traité de Versailles devînt définitif par la simple approbation de l'Assemblée fédérale, il n'en serait pas moins erroné de soutenir que la Convention du 7 août 1921, négociée et conclue deux années plus tard, c'est-à-dire à un moment où la Constitution Suisse avait déjà introduit le referendum populaire pour certaines catégories de traités internationaux pût être mise en vigueur sans la sanction tacite ou expresse du peuple.

Les négociations qui avaient abouti à la Convention du 7 août ont été longues et laborieuses. Jamais le Conseil fédéral n'a laissé subsister un doute sur ses intentions. Jamais le Gouvernement français n'a fait part d'une réserve quelconque au sujet de la question dont il s'agit. Les négociateurs français n'ont pas pu ignorer que la Convention était de celles qui tombaient sous le referendum. Ce sont là autant de circonstances de fait qui, s'ajoutant aux considérations d'ordre juridique et politique énoncées plus haut, empêchent le Conseil fédéral d'entrer dans les vues du Gouvernement français.

Le Conseil fédéral espère que le Gouvernement de la République ne persistera pas dans sa demande. Il se réjouira de voir en cela un gage de l'amitié traditionnelle qui a constamment inspiré les relations entre les deux pays.<sup>7</sup>

---

7. *Le 27 mars, Poincaré répondait à la note de Dunant*: Puisque le Gouvernement fédéral ne croit pas pouvoir, comme je lui demandais, faire entrer en vigueur la convention du 7 août 1921, je demeure, bien entendu, tout prêt, comme je l'avais indiqué aux Chambres françaises, à étudier dans l'esprit le plus amical les propositions qu'il voudra bien me communiquer. Je devrai, bien entendu, dans les négociations qui s'engageront tenir compte des droits que l'article 435 du Traité de Versailles a conférés au Gouvernement de la République et des obligations que lui a imposées la loi française du 16 février dernier. [*C'est-à-dire le transfert des douaniers français à la frontière politique franco-genevoise*]. Cf. aussi les premiers commentaires de Dunant dans sa lettre du 28 mars 1923, transmettant cette note au Département politique (E 2/1678).