

E 2/1678

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

L n° 108. Zones franches

Paris, 15 avril 1923

En vous confirmant mon télégramme 63¹, j'ai l'honneur de vous faire savoir que votre lettre urgente du 13² courant m'est parvenue hier après 15 heures; il ne m'était guère possible de remettre le jour même la nouvelle note³ du Conseil fédéral au Ministère des Affaires étrangères, parce que j'aurais eu de la peine — vu la conférence avec les Ministres belges — à trouver un interlocuteur de qualité. D'autre part, M. Poincaré s'est rendu aujourd'hui à Dunkerque pour l'inauguration d'un monument; c'est donc son directeur politique, M. Peretti, qui m'a donné rendez-vous pour ce matin onze heures; il a lu attentivement votre communication et, au cours de cette lecture a formulé les observations suivantes:

1. entièrement d'accord avec le Conseil fédéral qu'il ne faut plus attacher d'importance à la question de forme quant à l'initiative de nouveaux pourparlers; l'es-

1. *Non reproduit.*

2. *Non reproduite.*

3. *Reproduite en annexe.*



sentiel est désormais de chercher — et de s'efforcer de trouver — un accord satisfaisant sur le fond;

2. en effet, un conflit d'interprétation non seulement de l'article 435 du Traité de Versailles, mais aussi de nos intentions du printemps 1919 domine toute la situation et nous ne comprenons pas qu'à cette époque-là, lorsque le Conseil fédéral délégua spécialement un de ses membres pour cette négociation, vous n'ayez pas saisi, à Berne, que la France victorieuse voulait définitivement s'affranchir d'une servitude qui lui fut imposée en 1815 alors qu'elle était vaincue entr'autres par ces mêmes Allemands dont nous avons eu raison; tous les signataires des traités de 1815 (dont la Confédération n'est pas signataire) nous ont donné en 1919 leur assentiment pour cette modification, les uns de leur plein gré comme la Grande-Bretagne, le Portugal, etc. qui nous aidèrent même à y mener l'Allemagne et l'Autriche, et ces derniers par contrainte. Nous avons donc obtenu le désintéressement de toutes les puissances de 1815; pourquoi? Non pas en vue d'apporter quelque changement aux modalités des échanges économiques entre les zones et la Suisse, car pour cela point n'était besoin d'en référer aux puissances, mais afin de nous libérer de la servitude politique du cordon douanier à l'intérieur de notre pays; voilà ce que nous voulions et n'avons pas cessé de désirer depuis lors.

3. C'est tout-à-fait bien de votre part de suggérer une conversation diplomatique, préalablement à une négociation proprement dite; nous le souhaitons également; mais je ne vous cacherai pas (c'est toujours M. Peretti qui parle) qu'ici nous attacherions du prix à ce que la conversation fût entamée à Paris, entre le Ministre de Suisse et le représentant autorisé du Quai d'Orsay.

J'ai immédiatement fait remarquer à mon interlocuteur que le Conseil fédéral, dans sa note, marque la préférence pour Berne et que j'étais du reste chargé de soutenir ce point de vue; je m'y suis employé avec d'autant plus de conviction que je vous avais moi-même proposé, à la fin de mon rapport du 12 courant⁴, de mentionner uniquement Berne comme lieu des pourparlers. Or, à ce moment-là, le nouveau sous-directeur pour les affaires d'Europe, M. de Lacroix, est entré dans le cabinet de son chef et mis au courant du sujet de notre entretien, a beaucoup insisté pour que le choix se portât sur Paris; je me suis demandé si peut-être M. Allizé désire que cette coupe passe loin de ses lèvres? De mon côté, je suis revenu à la charge en faveur de Berne et j'ai fait valoir les considérations d'ordre pratique qui militent pour la ville fédérale; finalement, il a été convenu que M. le Président du Conseil serait avisé que j'ai souligné verbalement la préférence marquée par le Gouvernement fédéral. M. Peretti a d'ailleurs ajouté que du moment où il s'agissait de «conversation préalable» rien n'empêchait que «lorsque une bonne idée germera» à Paris, elle y soit exprimée, et vice-versa en ce qui concerne Berne; il estime surtout que le moins de monde possible doit être mêlé à ces conversations afin d'éviter toute indiscretion; si c'est finalement à Berne qu'elles auront lieu, on n'a pas songé d'adjoindre quelqu'un à M. Allizé, car on estime au Quai d'Orsay, que tout au moins pour le début et la présentation des «bonnes idées», il suffira de tête-à-tête entre le représentant des Affaires étrangères d'un pays et l'Agent diplomatique de l'autre partie.

4. Cf. n° 267.

Dès que je le pourrai, je vous mettrai au courant de l'accueil que M. Poincaré aura réservé à notre note de ce jour.⁵

ANNEXE

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

Copie

N

Paris, 15 avril 1923

J'ai l'honneur de vous accuser réception de votre note du 27 mars⁶ dernier concernant la question des zones franches, note que j'ai immédiatement transmise à mon Gouvernement.

Le Conseil fédéral m'a chargé d'exprimer à Votre Excellence toute sa satisfaction de ce que le Gouvernement de la République a bien voulu ne pas persister dans la demande qu'il avait formulée dans sa lettre du 21 mars.

Vous déclarez, en même temps, M. le Président, que vous êtes tout prêt à étudier, dans l'esprit le plus amical, les propositions que le Gouvernement Suisse voudrait bien vous communiquer et vous ajoutez que, dans les négociations nouvelles, vous devrez cependant tenir compte des droits que l'article 435 du Traité de Versailles a conférés à la France et des obligations que vous impose la loi française du 16 février dernier.

Le Conseil fédéral considère cette communication comme une invitation formelle à présenter des propositions pour régler le régime futur des territoires qui constituent les zones franches. Le Gouvernement français semble ainsi penser que l'initiative à la reprise de négociations appartient au Gouvernement Suisse.

Celui-ci s'était borné à notifier, par ma lettre du 19 mars⁷, le résultat du vote populaire du 18 février 1923, mais j'avais indiqué verbalement, à l'occasion de la remise de cette lettre, les raisons pour lesquelles le Conseil fédéral n'estimait pas devoir, dès à présent, formuler de nouvelles propositions.

La question de savoir si l'initiative de nouveaux pourparlers appartient à l'une ou à l'autre des Parties n'est, en somme, qu'une question de forme, qui n'entame pas le fond, et le Conseil fédéral ose admettre que le Gouvernement Français se trouvera d'accord avec lui pour ne pas attacher à cette question de forme plus d'importance qu'elle n'en a en réalité.

L'essentiel est de chercher et de trouver les moyens d'arriver à un accord satisfaisant sur le fond. Le Conseil fédéral serait heureux s'il était à même de présenter, d'ores et déjà, des propositions précises tendant à ce but. Mais le Gouvernement de la République n'ignore pas, lui non plus, les obstacles qui s'opposent, pour le moment, à une reprise fructueuse de la négociation proprement dite.

Les deux Gouvernements se sont trouvés, dès l'origine, engagés dans un conflit d'interprétation dont témoignent, notamment, les deux notes annexées à l'article 435 du Traité de Versailles.

La divergence capitale a toujours été que le Gouvernement français déduisait pour lui, du troisième alinéa de l'article 435, le droit d'établir sa ligne douanière à la frontière politique, tandis que le Gouvernement Suisse ne pouvait reconnaître cette portée à ladite disposition. Dans la pensée du Conseil fédéral, ainsi que cela résulte de sa note du 5 mai 1919, il ne s'agissait, en effet, pas de modifier la structure douanière fixée par les Traités de 1815 et de 1816, mais uniquement de régler d'une

5. *Par note du 17 avril 1923, Poincaré répondait:* Je suis prêt, dès à présent, à prendre connaissance dans des dispositions analogues des suggestions que vous voudrez bien présenter à mon Département en vue du règlement de cette question, me réservant d'en formuler à mon tour. Il reste bien entendu que ces conversations et celles que pourraient avoir sur le même sujet l'Ambassadeur de la République à Berne et le Chef du Département politique conserveraient un caractère strictement confidentiel (E 2/1678).

6. *Cf. n° 266, note 7.*

7. *Cf. n° 264, annexe.*

28 AVRIL 1923

721

façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles les modalités des échanges entre les régions intéressées.

Cette divergence initiale a pesé sur toutes les négociations qui ont eu lieu jusqu'à ce jour. Le Conseil fédéral, après s'être refusé par deux fois, en 1920 et 1921, avait, il est vrai, accepté que les négociations qui aboutirent à la Convention du 7 août 1921, se fissent sur la base de l'établissement des douanes françaises à la frontière politique. Cette concession, accordée sur les instances pressantes du Gouvernement français, n'avait cependant été faite que sous les réserves les plus formelles quant à la question de droit.

C'est contre cette concession que la votation du 18 février s'est, avant tout, prononcée et, au moment d'aborder de nouvelles négociations, le Conseil fédéral a le devoir de s'inspirer de cette manifestation de la volonté populaire.

Or, il paraît évident que ces négociations seraient vouées d'avance à un échec si les Parties n'étaient point disposées à entreprendre un effort préalable pour chercher à élucider complètement la question de droit.

Le Conseil fédéral ne se dissimule pas que ce travail préalable pourra rencontrer de sérieuses difficultés. Il l'estime néanmoins indispensable et il ne désespère pas de le faire aboutir à un résultat satisfaisant par des conversations diplomatiques directes. Il lui paraît surtout que l'effort à entreprendre est commandé par l'amitié et la bonne foi réciproques et qu'il doit être tenté, avant même d'avoir envisagé, le cas échéant, d'autres moyens pour résoudre les difficultés.

Cette conversation diplomatique préalable, dont le but principal serait de chercher un terrain d'entente qui servirait ensuite de base aux véritables négociations, pourrait avoir lieu soit à Paris soit à Berne. Pour des considérations d'ordre pratique tirées de l'objet même de la conversation, le Conseil fédéral donnerait la préférence à des pourparlers se faisant à Berne entre l'Ambassadeur de France et le Chef du Département politique. Il serait entendu, d'ailleurs, que les interlocuteurs auraient la faculté de se faire assister par une ou deux personnes particulièrement au courant des questions à examiner, tout en observant à l'égard de ces conversations toute la discrétion désirable.

Le Conseil fédéral présente cette suggestion dans l'espoir que le Gouvernement de la République y verra une preuve nouvelle du souci qu'il met à pratiquer, vis-à-vis de sa grande voisine, une politique d'amitié et de bonne harmonie fondée sur une scrupuleuse loyauté.