

Texte de la note à remettre au Gouvernement Français dans la question
des zones franches.

Paris, le 14 février 1924.

Monsieur le Président,

En réponse à la note que Votre Excellence a bien voulu m'adresser le 22 janvier au sujet des zones franches, j'ai l'honneur, conformément aux instructions de mon Gouvernement, de faire la communication suivante:

Le Conseil Fédéral regrette de devoir confirmer qu'il n'est pas en mesure de reprendre la négociation directe. Dans sa note du 30 octobre, après avoir rappelé que la votation populaire du 18 février 1923 lui interdisait d'accepter une base de négociations impliquant l'établissement du cordon douanier sur la frontière politique, il avait demandé au Gouvernement de la République de se déclarer prêt à entrer en matière sur un projet qui instituerait, sur le territoire français, une zone d'accès en faveur des régions suisses limitrophes. Le Gouvernement de la République a maintenu, dans sa note du 7 novembre, son attitude fondée sur l'opinion d'après laquelle l'article 435 du Traité de Versailles aurait condamné et abrogé le régime des zones. Il n'a donc pu lui échapper que les points de vue des deux Parties demeuraient en opposition complète et que les obstacles à une reprise de la négociation subsistaient. Aussi le Gouvernement Fédéral ne peut-il reconnaître justifiée la "pénible surprise" manifestée dans la dernière note française et il ne comprendrait pas davantage que les populations intéressées s'étonnassent, à leur tour, de voir le litige se prolonger. Il lui paraît trop évident, en effet, qu'aussi longtemps que la divergence fondamentale existant sur le sens et la portée à attribuer à l'article 435 n'aura pas été résolue par un arbitrage de droit, toute possibilité d'entente directe sur la nature et sur les modalités de l'accord prévu au dit article demeure exclue.

Le Conseil Fédéral a pris connaissance du projet de compromis qui lui a été présenté par le Gouvernement Français. Il doit

rappeler que l'initiative de soumettre le litige à une sentence judiciaire ou arbitrale est partie de lui et qu'il n'a jamais laissé subsister un doute quelconque sur son intention de demander un arbitrage de droit portant sur la question de savoir si les stipulations des Traités de 1815 et 1816 relatives à la structure douanière des zones étaient encore en vigueur ou si l'article 435 du Traité de Versailles les avait abrogées. Il s'était réjoui de lire dans la note française du 7 novembre 1923 qu'au cas où une entente directe se révélerait impossible, "il allait de soi que le Gouvernement Français ne se refuserait pas à remettre la solution de la question des zones à une procédure arbitrale". Le Conseil Fédéral semblait autorisé, en de telles circonstances, à présumer que l'autre Partie avait également en vue un véritable arbitrage de droit.

Or, le Conseil Fédéral a dû constater, non sans quelque surprise, que le projet de compromis du Gouvernement Français est établi, non pas sur l'idée d'un arbitrage de droit portant sur la divergence d'interprétation qui constitue le noeud du litige, mais sur l'idée, essentiellement différente, de confier à trois personnes la tâche principale de rechercher, en qualité de compositeurs amiables, si la Convention du 7 août 1921 que le Peuple suisse a rejetée donnait à la Confédération les satisfactions sur lesquelles elle était en droit de compter.

Le Conseil Fédéral ne peut entrer dans cet ordre d'idées. Il ne peut admettre que le compromis résolve d'avance, en faveur de la France, la question de droit sur laquelle porte toute la contestation. Si le Conseil Fédéral apposait sa signature au bas du compromis tel qu'il lui est présenté, il abandonnerait volontairement la position juridique qu'il a invariablement défendue jusqu'ici.

Le parallélisme que le projet français de compromis cherche à établir entre l'acte souverain du Peuple suisse rejetant la Convention du 7 août 1921 et l'acte du Gouvernement Français appliquant une loi intérieure qui supprime le régime contractuel des zones, ce parallélisme n'existe pas. Dans le premier cas, le Peuple suisse, exerçant un droit constitutionnel, a refusé un projet de convention qui ne liait pas encore les Parties; dans le deuxième cas, le Gouvernement Français a supprimé, en appliquant une loi na-

tionale, un état de choses fondé sur des traités internationaux et dont la modification nécessiterait le consentement de la Suisse.

Le Conseil Fédéral ne saurait se rallier à la thèse d'après laquelle un Etat aurait le droit de se libérer de ses engagements internationaux en leur opposant des actes accomplis dans l'exercice de sa souveraineté intérieure. Cette thèse, si elle était poussée jusque dans ses conséquences extrêmes, ébranlerait les fondements du droit international. On ne concevrait même plus que la France eût besoin, dans l'espèce, d'invoquer en sa faveur le sens qu'elle donne à l'article 435 du Traité de Versailles, si elle devait pouvoir tirer de sa seule souveraineté le droit de faire disparaître le régime contractuel des zones.

Le Conseil Fédéral est si intimement persuadé qu'en invoquant l'arbitrage de droit il défend une cause conforme à la justice, qu'il ne désespère pas encore de voir le Gouvernement de la République modifier son attitude. C'est dans cette pensée qu'il a élaboré un contre-projet de compromis que vous trouverez, Monsieur le Président, sous ce pli.

Ce contre-projet propose que le litige soit porté devant la Cour Permanente de Justice Internationale. Il était logique que le Gouvernement Français, partant de l'hypothèse que les arbitres agiraient en qualité d'amiables compositeurs, ne mentionnât point la Cour et envisageât un tribunal spécial. Mais, si le Gouvernement Français entrait dans l'idée de l'arbitrage de droit, il trouverait sans doute également logique d'admettre la compétence de la Cour permanente, de l'organe institué par la Société des Nations pour connaître principalement des différends du genre de celui dont il s'agit ici.

Le contre-projet contient un préambule, un article prévoyant la compétence de la Cour, un article formulant les questions à résoudre et quelques autres articles renfermant des dispositions de procédure. Enfin, un dernier article vise la ratification du compromis par les instances compétentes selon la constitution de chaque Etat. Il est à peine nécessaire d'indiquer que la sentence des juges, par sa nature même, a un caractère définitif.

Le préambule ne mentionne que des faits certains, incontestables et incontestés. Son insertion dans le compromis ne répond pas à une nécessité absolue; il pourrait donc être facilement abrégé. Les questions de droit sont formulées avec le souci de la précision et de l'impartialité. La deuxième question éventuelle cherche à tenir compte des thèses avancées par le Gouvernement Français. Il se pourrait que celui-ci eût d'autres questions de droit à proposer; le Conseil Fédéral les discuterait volontiers. L'essentiel est que les juges soient appelés à résoudre des questions de droit selon des principes strictement juridiques et non pas des questions d'opportunité économique, commerciale ou autre qui, elles, formeront plus tard l'objet des négociations directes. Le Conseil Fédéral ne saurait abandonner ce point de vue. Il doit donc insister pour que le Gouvernement Français veuille bien réexaminer la question et se prononcer, aussitôt que possible, au sujet du caractère de l'arbitrage proposé. Tout le développement ultérieur de l'affaire dépendra de la réponse du Gouvernement Français sur ce point, que le Conseil Fédéral considère comme essentiel.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.

1 annexe.