

## 321

E 2/1679

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

L n° 1083

Berne, 14 février 1924

En me référant à votre lettre d'avant-hier<sup>1</sup> et en vous confirmant mon télégramme N° 9 d'aujourd'hui<sup>2</sup>, j'ai l'honneur de vous faire savoir que la remise à M. Peretti de la Rocca, Directeur politique du Quai d'Orsay, de la note du Conseil fédéral concernant l'arbitrage de droit dans la question des zones<sup>3</sup> s'est effectuée sans aucun incident, à midi.

J'ai tout d'abord donné à mon interlocuteur un très bref compte rendu verbal de la note en indiquant que nous insistons pour que le Gouvernement français réexamine la question et se prononce quant au caractère de l'arbitrage proposé. Puis, conformément à vos instructions, j'ai ajouté que si le Cabinet de Paris entrait dans nos vues sur l'arbitrage de droit, nous ne nous refuserions pas à la constitution d'un tribunal arbitral spécial moyennant que l'accord pût se faire sur un mode de désignation des arbitres un peu différent de celui proposé dans le projet français de compromis. Je me suis servi exactement des termes contenus dans votre lettre du 18 de ce mois et M. Peretti en a pris note sur son calepin pour rapporter mes propos à M. le Président du Conseil.

Le Directeur politique n'a pas exprimé d'opinion quant à notre insistance — bien légitime — pour obtenir du Gouvernement français le seul arbitrage possible, c'est-à-dire celui sur la question de droit; il était parfaitement courtois, a exprimé une fois de plus l'avis qu'il n'était pas possible que l'on n'arrive pas à une entente entre deux pays voisins et m'a dit vouloir soumettre le plus vite possible ma communication à M. Poincaré, actuellement surchargé de travail par la discussion matin et après-midi, à la Chambre du projet de loi sur les économies à réaliser et les nouvelles ressources fiscales à trouver; en outre, M. Poincaré est souffrant d'une bronchite et quand il rentre le soir chez lui, c'est pour y trouver son médecin et se faire poser des ventouses.

J'ai aussi abordé avec M. Peretti la question de la publication, que vous désirez prochaine, mais d'un commun accord avec le Gouvernement français, des notes et projets de compromis échangés.<sup>4</sup> Là aussi, M. Peretti m'a déclaré vouloir en

---

1. *Non reproduite.*

2. *Non reproduit.*

3. *Reproduite en annexe. Le Conseil fédéral a approuvé le projet de note et le projet de compromis arbitral dans ses séances des 5 et 8 février 1924; il se prononce sur la forme définitive des textes à remettre à la France, le 12 février 1924; cf. E 1004 1/290.*

4. *Cf. lettre de Motta du 8 février 1924 in E 2/1679; dans sa lettre du 10 février, le Ministre de Suisse à Paris exprime son désaccord à propos de ce désir de Motta de publier les documents échangés avec Paris et il «demande instamment de n'en rien faire avant qu'il y ait eu accord à ce sujet avec le Quai d'Orsay. A deux reprises déjà on ne m'a pas caché ici que la manière de procé-*

référer au Président du Conseil, mais il m'a fait part de son opinion personnelle qui est, en général, contraire à la publication trop hâtive de documents diplomatiques; il estime que tant qu'on est en conversation et qu'on n'a pas abandonné l'espoir d'aboutir, il est prématuré de saisir l'opinion publique des notes diplomatiques échangées, parce que le public peut s'énerver sur le texte de telle ou telle note qui n'est qu'un échelon de toute la négociation; à titre d'exemple, M. Peretti m'a cité le cas récent de la négociation extrêmement délicate avec l'Espagne, au sujet de Tanger. A deux ou trois reprises on était sur le point de tout interrompre et si, à ce moment-là on avait livré à la publicité de la presse une note, il est fort probable que cela eût excité l'opinion publique au point de rendre très difficile un replâtrage. Heureusement que la négociation a pu se poursuivre sans être du domaine public et qu'elle a abouti. On a aussitôt remis à la presse le texte des dernières notes échangées entre l'Ambassadeur d'Espagne et le Quai d'Orsay (voir journaux d'aujourd'hui). — J'ai fait valoir auprès de M. Peretti que la Suisse est un pays d'opinions très avisées, portant depuis toujours le plus vif intérêt à la chose publique, et que le Conseil fédéral serait, pour cette raison, très désireux de recevoir l'acquiescement du Gouvernement français pour une prochaine publication. M. Peretti m'a dit qu'il me donnerait à bref délai l'avis de M. Poincaré à ce sujet.<sup>5</sup>

Enfin, avant de terminer ma visite, j'ai exprimé l'espoir très vif que la France accepterait définitivement l'arbitrage que nous proposons et j'ai donné nettement à entendre à mon interlocuteur que si tel ne devait pas être le cas, le Conseil fédéral ne pourrait pas considérer le litige comme terminé et se verrait amené à recourir à la Société des Nations. M. Peretti n'a pas eu l'air autrement surpris de ce que je lui disais là, il devait sans doute y être préparé par des rapports de M. Allizé et il s'est borné à me répondre: «oh, la Société des Nations est une assemblée politique qui ferait une cote mal taillée.» Et maintenant qu'il nous reste à attendre la décision que prendra le Gouvernement français, je me demande si je dois de nouveau mettre en batterie ma lourde artillerie et faire agir auprès de M. Poincaré les personnalités qui firent déjà des démarches au mois de novembre dernier en faveur de notre thèse. Faut-il laisser le Président du Conseil mûrir sagement la question, ou bien serait-il opportun de tenter d'exercer sur lui une pression qui, évidemment,

---

der du Conseil fédéral consistant à rendre publics, sans entente préalable avec le Gouvernement français, des documents émanant de ce dernier, avait causé quelques surprises et n'était pas conforme aux usages; vous vous souvenez que M. Poincaré m'en a parlé [...] (E 2/1679).

*Dans sa séance du 12 février, le Conseil fédéral prend une position différente de celle de Motta au sujet de la publication des documents en question:* In der Beratung wird betont, es wäre doch besser, sich in bezug auf die Veröffentlichung ganz an den diplomatischen Brauch zu halten und nicht gegen den Willen Frankreichs die Dokumente zu veröffentlichen. In der Mitteilung an die Presse über die Stellungnahme des Bundesrates wäre dann darauf hinzuweisen, dass nach diplomatischer Übung solche Dokumente nicht einseitig veröffentlicht würden (E 1004 1/290).

5. *Par télégramme n° 10, du 15 février 1924, Dunant communique à Berne:* Voir mon rapport d'hier sur les Zones. Peretti téléphone que le Président du Conseil est absolument opposé à la publication qui est le meilleur moyen pour ne pas aboutir. En outre, M. Poincaré regrette la grande ampleur de votre communication, car il estime que de nombreux détails présentent certaines contradictions avec le but de ma démarche.

pourrait, vu sa seconde édition, l'énerver et aller à fin contraire. Evidemment c'est très délicat et je vous avoue que je suis hésitant et serais fort heureux de connaître votre opinion à cet égard.<sup>6</sup>

#### ANNEXE

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

N la question des Zones

Paris, 14 février 1924

En réponse à la note que Votre Excellence a bien voulu m'adresser le 22 janvier<sup>7</sup> 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<sup>8</sup>, 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<sup>9</sup>, 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,

6. *Motta a noté en marge de ce passage*: Nous en causerons au Conseil fédéral. Dans séance du 19 février, le Conseil fédéral prend connaissance de la lettre de Dunant et estime qu'il est préférable que le Ministre de Suisse s'abstienne des démarches dont il est question dans sa lettre.

(E 1005 2/2).

7. Cf. n° 313.

8. Cf. n° 293, note 11.

9. Cf. n° 296, note 3.

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 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 nationale, 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 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, M. le Président, sous ce pli.<sup>10</sup>

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<sup>11</sup>, que le Conseil fédéral considère comme essentiel.

10. *Non reproduit.*

11. *Par note du 19 mars 1924, Poincaré répondait:* Le Gouvernement de la République estime que, sans s'attarder davantage à l'échange et à la discussion d'une correspondance écrite qui met peut-être plus nettement en relief les points sur lesquels des divergences subsistent que les ques-

22 FÉVRIER 1924

855

tions sur lesquelles l'accord est près d'être réalisé, il conviendrait de confier à deux juristes suisses et français le soin de préparer un projet de compromis d'arbitrage qui serait soumis par eux à l'agrément des deux gouvernements» (E 2/1679). *Le contenu de cette note ayant été communiqué à la presse suisse, le Quai d'Orsay a fait immédiatement part au Ministre de Suisse de l'étonnement que cause ici cette publicité que l'on avait eu soin d'éviter vis-à-vis des journalistes français et qui, dans la pensée du Ministère, complique la négociation au lieu de la faciliter. (Lettre de Dunant à Motta du 21 mars 1924 (E 2/1679).*