

OPINION INDIVIDUELLE DISSIDENTE  
DE M. EUGÈNE DREYFUS

J'ai le regret de ne pouvoir adhérer ni aux motifs ni au dispositif de l'arrêt qui vient d'être rendu, et, s'il me fallait résumer en quelques propositions les raisons de mon attitude, je dirais qu'elle se fonde, d'abord, sur ce que les conditions dans lesquelles l'arrêt final est intervenu permettent de penser que le Statut de la Cour n'a pas été rigoureusement observé, ensuite sur ce que la Cour n'a pas rempli la mission qui lui avait été confiée par le compromis, et enfin sur ce qu'au lieu de proclamer l'incompétence complète de la Cour, rendue inévitable par suite de l'impossibilité où celle-ci s'est trouvée de s'acquitter d'une partie importante de sa tâche, l'arrêt aboutit, contrairement à l'intention des auteurs du compromis, à rendre la situation de la France pire aujourd'hui qu'elle n'était en 1919, c'est-à-dire avant que n'eût été insérée dans le Traité de Versailles la disposition de l'article 435, alinéa 2, dont la portée est ainsi dénaturée.

I. — Si insolite qu'apparaisse le compromis à première vue, son économie est pourtant très simple. Ce qui divisait la France et la Suisse, c'étaient au même titre un litige de droit et un dissentiment sur la meilleure manière d'organiser le régime économique et douanier le mieux approprié à la situation particulière de Genève et à celle des territoires qui l'avoisinent et qui l'enserrent. Les Gouvernements des deux pays avaient voulu soumettre à la Cour les deux problèmes en même temps et sur le même plan, sans entendre donner la prééminence à l'un plutôt qu'à l'autre : l'un se rapportait à la première partie de l'alinéa 2 de l'article 435 et posait une question de droit, celle de savoir si, en déclarant que les stipulations organiques des zones ne correspondaient plus aux circonstances actuelles, cette disposition du traité avec ses annexes avait pu, entre la Suisse et la France, abroger les stipulations anciennes ou avait eu au moins pour but de les faire abroger ; l'autre se référait à la deuxième partie de cet

DISSENTING SEPARATE OPINION  
BY M. EUGÈNE DREYFUS.

[*Translation.*]

I regret I am unable to agree either with the grounds or with the operative portion of the judgment which has just been given, and if I were asked to summarize the reasons for my attitude in a few propositions, I should say that it was based in the first place on the fact that the circumstances in which the final judgment was reached suggest that the Statute of the Court has not been strictly observed, secondly, on the fact that the Court has not fulfilled the task entrusted to it by the Special Agreement, and lastly, on the fact that, instead of announcing that, as the inevitable result of its inability to fulfil an important part of its task, the Court was incompetent in respect of the whole, the judgment leads, contrary to the intention of the authors of the Special Agreement, to making the position of France worse to-day than it was in 1919, that is to say, prior to the insertion in the Treaty of Versailles of the provision of Article 435, paragraph 2, the meaning of which is in this way distorted.

I.—However unusual the Special Agreement may appear at first sight, its structure is nevertheless quite simple. The cause of the difference between France and Switzerland was at once both a legal dispute and a disagreement over the best way to organize the economic and customs régime best suited to the special situation of Geneva and that of the adjacent territories which surround it. The Governments of the two countries intended to submit to the Court both problems simultaneously and on the same footing, without attaching more importance to one than to the other: the one referred to the first part of paragraph 2 of Article 435 and raised a question of law, viz., whether, in declaring that the organic provisions relating to the zones were no longer consistent with present conditions, that provision in the Treaty, together with its Annexes, had, as between France and Switzerland, abrogated or was at least intended to lead to the abrogation of the old provisions; the other referred

article et avait pour objet de charger la Cour de régler, entre la Suisse et la France, dans des conditions opportunes, le régime que celles-ci n'avaient pu établir d'un commun accord.

Le compromis juxtaposait ces deux problèmes et invitait la Cour, si les Parties après communication de son délibéré sur le problème juridique ne s'étaient pas accordées, à rendre un seul et même arrêt, afin de résoudre en même temps la question d'interprétation et de régler pour la durée qu'il lui appartiendrait de déterminer, en tenant compte des circonstances actuelles, l'ensemble des questions qu'impliquait l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles.

Ainsi, le compromis affirmait la connexité des deux problèmes et recommandait que ce fussent les mêmes juges qui statuassent, par un seul et même arrêt, sur l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, et sur son exécution. Or, en fait, il n'en a pas été ainsi : sur douze juges qui avaient participé au délibéré de 1929, relatif à l'interprétation du texte, quatre ont fait défaut dans la deuxième phase de la procédure quand il s'est agi, pour la Cour, de régler les questions que comporte l'exécution de l'article 435, alinéa 2, du traité, de telle sorte que, le quorum qui est de neuf n'étant plus atteint, on a fait appel, non pas même à un seul juge pour le compléter, mais à quatre nouveaux juges qui, n'ayant pas connu de la première phase de l'affaire, ont cependant pris part au seul et même arrêt final, destiné à résoudre à la fois la question plaidée et débattue en leur absence en 1929 et les questions plaidées et débattues en leur présence en 1930 et en 1932. Sans doute, ces nouveaux juges ont été invités à dire ce qu'ils pensaient de la solution donnée à la question de 1929 par le délibéré de leurs prédécesseurs ; et, ayant étudié la procédure écrite et lu le compte rendu sténographique des plaidoiries, trois sur quatre de ces nouveaux juges ont déclaré qu'ils confirmaient ce délibéré. Mais qu'est-ce que confirmer un délibéré auquel on n'a pas pris part ? Et cette manière de participer à un arrêt, sans avoir assisté à toutes les audiences et sans s'être associé à la discussion qui a déterminé l'opinion de la majorité, est-elle vraiment conforme aux prescriptions combinées des articles 13, 54 et 55 du Statut de la Cour dont

to the second part of that Article and was intended to ask the Court to settle, between France and Switzerland, under expedient conditions, the régime upon which the two countries had failed to agree.

The Special Agreement placed these two problems side by side and asked the Court, in the event of the Parties having failed to agree after the Court had communicated the results of its deliberation on the legal problem, to deliver a single judgment which would simultaneously resolve the question of interpretation and settle, for a period to be fixed by it and having regard to present conditions, all the questions involved by the execution of paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles.

Thus, the Special Agreement emphasized the relation between the two problems and recommended that the same judges should decide, by means of a single judgment, both upon the interpretation of Article 435, paragraph 2, and upon its execution. However, this is not in fact what happened: of the twelve judges who took part in the deliberations of 1929 upon the interpretation of the text, four were absent from the second phase of the proceedings when the Court dealt with the settlement of the questions involved by the execution of Article 435, paragraph 2, of the Treaty, so that, the necessary quorum of nine not being available, recourse was had not simply to one judge to complete this quorum, but to four new judges who, although they did not take part in the first phase of the case, have nevertheless shared in the single final judgment which is intended to decide both the question argued and discussed in their absence in 1929 and the questions argued and discussed in their presence in 1930 and in 1932. Of course, these new judges have been invited to state their opinion of the solution given to the question in 1929 by the deliberations of their predecessors; and, after studying the written proceedings and reading the verbatim report of the oral arguments, three out of four of these new judges have declared that they concur in those deliberations. But how can one concur in deliberations in which one has taken no part? And is this method of participating in a judgment without having been present at all the hearings and without having participated in the discussion which determined the

il appartient à celle-ci d'assurer le respect sans avoir égard aux déclarations des Parties? Il a toujours paru nécessaire, devant toutes les juridictions — c'est une règle d'ordre public dont elles ne peuvent s'affranchir en aucune circonstance — que, dans la limite du quorum légal ou réglementaire, les juges appelés à rendre la décision finale eussent siégé depuis le commencement de la procédure orale jusqu'au prononcé de cette décision. Et c'est, au surplus, la Cour elle-même qui, après avoir dérogé à cette règle en laissant s'engager les débats de la deuxième phase du litige devant une Cour autrement composée, en a ensuite marqué toute l'importance, quand elle a décidé, par application du même article 13 de son Statut, que, quoique six de ses membres n'eussent pas été réélus, ce serait l'ancienne Cour, dont les pouvoirs expiraient le 31 décembre 1930, qui continuerait à connaître de l'affaire des zones franches jusqu'à intervention de l'arrêt final prévu à l'article 2 du compromis.

II. — Ceci dit, il va de soi que je persiste entièrement dans les considérations qui m'ont conduit, au pied de l'ordonnance du 19 août 1929, à formuler une opinion dissidente sur la question de l'abrogation des stipulations qui ont créé les zones franches; je continue à penser que l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles a abrogé les stipulations qui ont institué la zone du Pays de Gex, et qu'il a eu pour but de faire abroger celles qui sont relatives aux zones de la Haute-Savoie et de Saint-Gingolph. Je persiste également dans les considérations qui ont servi de base à l'opinion dissidente commune exprimée à la suite de l'ordonnance du 6 décembre 1930 par les six juges de la Cour qui siégeaient alors à douze et dont le vote, égal en nombre à celui des autres juges, n'a été rendu inopérant que par la voix prépondérante du Président. Rien ne permet de penser que l'organisation du régime économique et douanier, confiée à la Cour par l'article 2 du compromis pendant la deuxième phase de la procédure, ait été, dans l'esprit des Parties, conditionnée par la solution à donner au préalable à la question de droit relative à l'abrogation des

opinion of the majority really in accordance with the combined provisions of Articles 13, 54 and 55 of the Court's Statute, for which the Court has to ensure respect, without regard for any declarations of the Parties? It has always appeared necessary in all jurisdictions—it is a principle of general application with which they may in no circumstances dispense—that, within the limit of the legal or regulation quorum, judges who are called upon to give a final decision shall have sat in the case from the beginning of the oral proceedings down to the pronouncement of that decision. Moreover, the Court itself, after departing from this rule and permitting the proceedings in the second phase of the dispute to be heard by a Court differently composed, subsequently emphasized the importance of this rule, when it decided—pursuant to the very Article 13 of its Statute—that, although six of its members had not been reelected, it was the old Court whose period of office came to an end on December 31st, 1930, which was to continue to try the Free Zones case until the final judgment contemplated by Article 2 of the Special Agreement had been given.

II.—In view of the foregoing, it goes without saying that I adhere fully to the considerations which led me to append to the Order of August 19th, 1929, a dissenting opinion on the question of the abrogation of the stipulations which created the free zones; I continue to think that Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles has abrogated the stipulations which established the zone of the District of Gex, and that it was intended to lead to the abrogation of those provisions which relate to the zones of Upper Savoy and Saint-Gingolph. I adhere also to the considerations which supported the joint dissenting opinion appended to the Order of December 6th, 1930, by six out of the then Court of twelve judges, and whose votes, which equalled in number those of the remaining judges, were only rendered inoperative by the casting vote of the President. There is no ground for the view that the organization of the Economic and Customs régime entrusted to the Court by Article 2 of the Special Agreement, in the second phase of the proceedings, was intended by the Parties to be subject to the prior solution

dispositions anciennes. Dans le préambule du compromis et dans les lettres du 30 octobre 1924, qui y sont annexées, on voit que les Parties ont entendu, en réalité, conclure une convention d'arbitrage : le mot y est textuellement prononcé. Dans cette dernière phase, la Cour était donc investie des fonctions d'arbitre ; elle était appelée par les Parties elles-mêmes à statuer sur le terrain de la pure opportunité, et elle avait toute liberté pour organiser le régime des territoires comme elle l'aurait entendu, en supprimant au besoin les zones, si leur maintien ne lui avait plus paru correspondre aux circonstances actuelles.

III. — En chargeant la Cour, dans l'article 2 du compromis, d'une mission qui avait pour objet le règlement, pour une durée à déterminer et en tenant compte des circonstances actuelles, de l'ensemble des questions soulevées par l'exécution de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, les auteurs de ce compromis ont d'ailleurs clairement montré qu'ils excluaient de cette mission strictement délimitée toutes autres questions, notamment les questions de droit qui comportent, par essence, un caractère définitif et qui ne dépendent pas des circonstances actuelles. Aussi est-il difficile de comprendre comment la Cour, avec une juridiction si étroitement restreinte par la volonté même des Parties, a pu se décider à examiner, sinon à résoudre, dans le dispositif de son arrêt, certaines questions de droit pur, notamment celle de l'abrogation des stipulations de 1815 et 1816 par l'effet des Traités des 8 juin 1851 et 14 juin 1881. De pareilles questions ne sont pas de celles qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, qui n'a trait qu'à l'effet du changement des circonstances et à l'organisation d'un régime sur le terrain de l'opportunité. On peut même se demander si la décision relative à l'emplacement du cordon douanier trouve sa base juridique, quoi qu'en ait dit la Cour, dans l'article 2 du compromis, dont les termes ne sont pas susceptibles d'une interprétation extensive.

Un seul problème qui tient à la fois du caractère juridique et de l'opportunité devait cependant, dans cette deuxième phase de la procédure, être résolu : c'est celui qui concerne

of the question of law concerning the abrogation of the old provisions. The preamble to the Special Agreement and the letters of October 30th, 1924, annexed thereto, show that the Parties in fact intended to conclude an Arbitration Agreement: that word itself appears in the text. In this last phase, the Court was therefore entrusted with the duties of an arbitrator; the Parties themselves had asked it to give a decision on the ground of pure expediency, and it was entirely free to organize the régime of the territories as it thought fit, by abolishing the zones if need be, should it consider their continued existence no longer consistent with present conditions.

III.—By entrusting the Court, in Article 2 of the Special Agreement, with a task aiming at the settlement, for a period to be determined and having regard to present conditions, of all the questions involved by the execution of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, the authors of this Special Agreement clearly showed that this strictly limited task was not to embrace any other questions, especially questions of law which are essentially of a definitive character and do not depend upon present conditions. Consequently, it is difficult to understand how the Court, with its jurisdiction so closely limited by the actual intention of the Parties, decided to examine if not to settle, in the operative part of its judgment, certain questions of pure law, especially that of the abrogation of the stipulations of 1815 and 1816, as the result of the Treaties of June 8th, 1851, and June 14th, 1881. Such questions are not among those involved by the execution of Article 435, paragraph 2, which is concerned only with the result of changed conditions and with the organization of a régime on lines of expediency. It is even questionable, notwithstanding what the Court may have said, whether the decision concerning the position of the customs cordon has its legal basis in Article 2 of the Special Agreement, the terms of which do not lend themselves to a wide interpretation.

There is however one problem which is at once one of law and one of expediency, and which must be solved in this second phase of the proceedings, viz., the problem con-



la caducité des stipulations anciennes par l'effet du changement des circonstances. Cette question vise au premier chef l'exécution de l'article 435, alinéa 2, dans sa partie qui déclare que ces stipulations ne correspondent plus aux circonstances actuelles : elle devait être décidée en tenant compte de ces circonstances, et c'est à juste titre que la Cour en a retenu l'examen, sans qu'elle ait cru d'ailleurs devoir la trancher par voie de dispositif.

Dans son ordonnance du 19 août 1929 (p. 16), la Cour avait déjà déclaré que les faits antérieurs au Traité de Versailles et notamment l'établissement des douanes fédérales en 1849 offraient, dans la cause, une pertinence certaine, en ce sens qu'ils avaient déterminé les Puissances signataires du Traité de Versailles à affirmer solennellement, dans l'article 435, alinéa 2, que les stipulations relatives aux zones franches ne correspondent plus aux circonstances actuelles. Cette pertinence étant ainsi proclamée, il semblait — puisqu'il s'agissait maintenant, non plus d'apprécier l'effet abrogatif de l'article 435, alinéa 2, mais d'assurer l'exécution de ce texte — qu'elle dût logiquement produire l'effet qu'il envisage, c'est-à-dire conduire à décider que les stipulations étaient devenues caduques par l'effet du changement des circonstances.

Par une contradiction que je ne me charge pas d'expliquer, la Cour en a décidé autrement ; elle s'est refusée à donner le moindre effet pratique à cette pertinence qu'elle avait pourtant déclarée certaine. Il lui a paru, en fait, que le changement survenu dans les circonstances n'était plus pertinent, puisqu'il n'était pas tel que la raison d'être des zones instituées il y a plus de cent quinze ans eût disparu, ni que le jeu de celles-ci en eût été entravé ou dénaturé.

Quand les zones ont été créées, le motif invoqué au cours des négociations a été — cela n'est pas sérieusement contesté, et on en trouverait au besoin la preuve dans l'article 4 du Traité de Turin du 16 mars 1816 — la nécessité d'assurer le ravitaillement de Genève enclavée et mise, par ailleurs, dans l'impossibilité de se ravitailler en Suisse à cause des douanes cantonales. Aujourd'hui, la situation est entièrement transformée. Au cours des négociations de 1931, M. Stucki, chef de la délégation suisse, a textuellement déclaré ce qui suit :

cerning the lapse of the old stipulations as a result of changed conditions. This question is very relevant to the execution of that part of Article 435, paragraph 2, which declares that these stipulations are no longer consistent with present conditions: in deciding it, regard must be had to these conditions and the Court rightly examined it, although it did not feel called upon to embody its decision upon it in the operative portion of its judgment.

In its Order of August 19th, 1929 (p. 16), the Court had already declared that facts antecedent to the Treaty of Versailles, and particularly the establishment of the Federal Customs in 1849, were clearly relevant in the case, in that they had led the Powers signatory to the Treaty of Versailles to declare solemnly, in Article 435, paragraph 2, that the stipulations concerning the free zones were no longer consistent with present conditions. This relevance having been affirmed in this way, it seemed—since there was no longer any question of estimating the abrogative effect of Article 435, paragraph 2, but of ensuring the execution of that Article—that logically, it was bound to lead to the result which it contemplated, viz. a decision that the stipulations had lapsed as a result of changed conditions.

With an inconsistency, which it is not for me to explain, the Court has decided otherwise; it has refused to give any practical effect whatever to this relevance, which nevertheless it described as clear. In fact, it has held that the change in conditions is no longer relevant since it is not such as to dispel the object for which the zones were created a hundred and fifteen years ago, nor such as to impede or change the nature of their function.

At the time when the zones were established, the reason put forward during the negotiations—this has not been seriously contested, and proof, if need be, may be found in Article 4 of the Treaty of Turin of March 16th, 1816—was the necessity of ensuring the food supply of Geneva which was encircled and moreover unable, on account of Cantonal customs, to obtain its food supply in Switzerland. To-day the position is quite different. During the negotiations of 1931, M. Stucki, the leader of the Swiss delegation, stated in so many words:

« Il est incontestable que les zoniens ont un intérêt primordial, celui de pouvoir vendre leurs produits à Genève, et que cet intérêt est d'autant plus grand aujourd'hui que la situation d'avant-guerre s'est profondément modifiée : en raison de la surproduction agricole, non seulement Genève peut se passer des produits des zones, mais notre intérêt serait de protéger notre industrie nationale contre la concurrence des zones. »

Et plus loin :

« La question du ravitaillement n'a plus guère de portée pratique pour le moment : la Suisse peut se charger du ravitaillement de Genève. »

Ainsi, de l'aveu même du Gouvernement suisse, la circonstance primordiale qui avait motivé en 1815 et en 1816 le reculement de la ligne douanière française ou sarde n'existe plus, les choses sont renversées, car Genève n'a plus besoin des produits des zones pour se ravitailler. La cause essentielle de l'institution des zones franches ayant disparu, ne doit-on pas en conclure que les stipulations qui les ont créées en ont été atteintes dans leur substance ?

Ce ravitaillement de Genève est devenu possible grâce à la suppression des douanes cantonales en 1849. Celle-ci a, d'ailleurs, entraîné un autre changement : originellement, c'est aux seuls produits de Genève que le marché des zones avait été librement ouvert ; désormais, ce sont les produits de toute la Suisse et même ceux des autres pays qui, traversant le territoire suisse en transit, vont pouvoir sans entraves pénétrer dans les zones. Ce n'est pas la situation qui avait été invoquée en 1815 et qui avait motivé le reculement de la ligne douanière uniquement en faveur de Genève.

Quant à l'institution de la douane fédérale à la même époque, elle a, à d'autres égards, également renversé la situation : les zones se sont vues désormais enfermées entre deux murailles douanières ; elles n'ont plus rencontré sur le marché de Genève le libre débouché qu'elles y avaient, depuis trente-cinq ans, pour leurs produits naturels ou fabriqués, et, par ailleurs, l'écoulement de ces produits s'est trouvé entravé par la nécessité de traverser le cordon douanier français placé à l'intérieur du pays. La suppression de la liberté commerciale entre les zones et Genève a donc constitué un changement

“It is indeed beyond dispute that the inhabitants of the zones have one paramount interest, namely the opportunity to sell their produce to Geneva, and this interest is augmented by the fundamental changes which have taken place in the conditions which prevailed before the war. Owing to agricultural over-production, not only can Geneva dispense with the zone products, but it is in our interest to protect Swiss agriculture from the competition of the zones.”

And further on :

“The question of the food supply has for the moment ceased to be of practical importance, as Switzerland is in a position to feed Geneva.”

Thus, on the admission of the Swiss Government itself, the paramount reason which, in 1815 and 1816, led to the withdrawal of the French and Sardinian customs lines no longer exists; the position is reversed, since Geneva no longer needs zones' products for its food supply. The essential reason for the institution of the free zones having disappeared, should it not be inferred that the substance of the stipulations which created them has been undermined?

The food supply of Geneva has been rendered possible by the abolition of the Cantonal customs in 1849. The latter, moreover, produced another change: originally, the zones market was free to Geneva products alone; henceforth, products from the whole of Switzerland and even from other countries passing through Swiss territory in transit were in a position to enter the zones unimpeded. That is not the situation which was invoked in 1815 and which actuated the withdrawal of the customs line solely in favour of Geneva.

As regards the establishment of the Federal customs at that period, it reversed the situation also in other respects: henceforth the zones were enclosed between two customs barriers; they no longer found the free outlet in the Geneva market which they had had for thirty-five years for their natural or manufactured products and, further, the outlet for these products was impeded by the necessity of having to pass through the French customs cordon situated in the interior of the country. The abolition of commercial freedom between the zones and Geneva thus constituted a radical

radical dans la situation de 1815-1816, celle que les traités ont certainement envisagée quand ils ont prescrit, entre les régions voisines et en face de la Suisse librement ouverte aux produits des zones, la constitution d'une unité économique réalisée par le recul du cordon douanier français et l'entrée libre des produits des zones dans le canton de Genève.

Enfin, on n'a jamais contesté que la création des zones eût eu pour but de désenclaver le territoire de Genève. Peut-on encore raisonnablement parler d'enclavement à notre époque où les voies de communication, routes et chemins de fer, et où les moyens de transport ont atteint un développement et une perfection que rien ne permettait de prévoir il y a cent quinze ans ?

Toutes ces considérations s'appliquent aux trois zones en dehors même d'une situation toute spéciale qui a existé pour celle de Saint-Gingolph, et qui elle aussi a disparu. Les raisons qui ont motivé leur création au commencement du siècle dernier ont donc totalement cessé d'exister. Et pourtant, ce vestige d'un autre âge va subsister sans utilité appréciable pour Genève et pour la Suisse, susceptible, au contraire, d'engendrer les plus graves inconvénients pour les populations des territoires voisins.

IV. — Après avoir conféré à la Cour le pouvoir de régler, pour une durée à déterminer et en tenant compte des circonstances actuelles, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, c'est-à-dire après l'avoir chargée en somme d'élaborer, puisque les Parties elles-mêmes n'avaient pu le faire, un régime économique et douanier bien adapté à la situation actuelle de Genève et des zones, l'article 2 du compromis, dans son alinéa 2, a détaché une de ces questions pour lui faire un sort particulier. Il s'agit de l'importation de marchandises en franchise ou à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales ou à travers la ligne des douanes françaises : cette importation, dit le compromis, ne pourra être réglée qu'avec l'assentiment des deux Parties.

Cette disposition a été, on peut bien le dire, la pierre d'achoppement devant laquelle a échoué finalement l'œuvre que la Cour avait entreprise pour se conformer au compromis.

deviation from the situation of 1815-1816 which the treaties certainly had in mind when they constituted an economic unit of the regions adjacent to Switzerland and facing that country, which was a free market for zones products, by withdrawing the French customs cordon and ensuring the free entry of zones products into the Canton of Geneva.

Lastly, it has never been disputed that the zones were established in order to disencircle the territory of Geneva. Can we to-day reasonably speak of encirclement when means of communication, roads and railways, and methods of transport have developed to a stage of perfection which could not possibly have been foreseen one hundred and fifteen years ago?

All these considerations apply to all three zones, quite apart from the very special position which once obtained for Saint-Gingolph but which also has disappeared. The reasons which led to their establishment at the beginning of the last century have therefore entirely ceased to exist. Nevertheless, this relic of another age is to subsist, without any appreciable advantage to Geneva and to Switzerland, although, on the contrary, it is calculated to entail the gravest difficulties for the populations of the neighbouring territories.

IV.—After having given the Court the power to settle, for a period to be fixed and having regard to present conditions, all the questions involved by the execution of paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles, i.e. after having, in short, asked it to frame a customs and economic régime—the Parties themselves had failed to frame one—which was to be adapted to the present situation of Geneva and the zones, Article 2 of the Special Agreement, in paragraph 2, singled out one of these questions for special treatment. I refer to the import of goods free or at reduced rates through the Federal customs barrier or through the French customs barrier, the regulation of which, says the Special Agreement, shall only be made with the consent of the two Parties.

This provision, it may well be admitted, has been the stumbling block which ultimately caused the Court to fail in the task upon which it embarked in order to comply with

Et pourtant elle s'explique : elle n'avait d'autre but que d'assurer, dans les deux pays, le respect des prérogatives du Parlement, à qui il appartient de dire le dernier mot en matière de tarifs douaniers.

Mais la Cour a, dans ce texte, vu, pour la Partie mécontente de l'arrêt éventuel, un moyen d'en paralyser l'exécution, et elle a pensé qu'un tel résultat serait à la fois intolérable pour son prestige et contraire au caractère obligatoire de ses arrêts, tel qu'il est énoncé à l'article 59 de son Statut. Après avoir décidé, en principe, que les zones seraient maintenues, elle a invité en 1930 les Parties à se mettre d'accord sur les importations en franchise ou à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales, et cet accord, préalable à l'arrêt, n'étant pas intervenu, elle s'est décidée à ne formuler en la matière qu'une prévision : elle a prévu que la Suisse devrait accorder aux habitants des zones pour leurs produits des importations en franchise ou à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales, mais elle s'est déclarée impuissante à préciser l'étendue et les modalités de ces franchises et elle a laissé aux Parties, malgré l'échec des négociations précédentes, le soin d'organiser, comme elles l'entendraient, un régime douanier. La Cour a ainsi refusé d'accomplir la partie la plus importante de sa mission.

Le résultat est d'autant plus fâcheux qu'on pouvait peut-être l'éviter. Il semble que l'arrêt, après avoir fixé soit immédiatement, soit plutôt sur le vu des résultats d'une expertise, l'étendue et les modalités des franchises, aurait pu, pour se conformer à l'alinéa 2 de l'article 2 du compromis, réserver l'assentiment des deux Parties, mais en statuant définitivement et dès maintenant sur la situation qui résulterait pour l'une et l'autre au cas où l'assentiment serait refusé, soit par la Partie en faveur de laquelle les franchises seraient établies, soit par la Partie à laquelle la concession des franchises serait imposée. En d'autres termes, la Cour, après avoir rempli intégralement sa mission, aurait décidé que, si la Suisse n'accordait pas les franchises dans les termes mêmes où l'arrêt les aurait libellées, le cordon douanier serait maintenu à la frontière politique, et que si, au contraire, la France ne les acceptait pas, elle devrait ramener son cordon douanier en

the Special Agreement. Nevertheless, the purport of the provision is clear: its only aim was to ensure in both countries respect for the prerogatives of Parliament, which is entitled to say the last word on questions of customs tariffs.

But the Court saw in this provision a means whereby the Party which might possibly be dissatisfied with the future judgment could render its execution nugatory, and it considered that such a result would be both damaging to its prestige and incompatible with the binding force attached to its judgments by Article 59 of its Statute. After having decided in principle that the zones should be maintained, it invited the Parties, in 1930, to come to an agreement upon the matter of importations free of duty or at reduced rates across the Federal customs line and, since this agreement preceding the judgment was not realized, it has decided merely to lay down that some provision on this point should be contemplated: it had said that Switzerland should grant zones' inhabitants in respect of their products freedom from duty or reduction of rates across the Federal customs line, but it has stated that it cannot define the extent and terms of these exemptions and, in spite of the failure of the preceding negotiations, it has left it to the Parties to organize a customs régime as they see fit. The Court has thus refused to fulfil the most important part of its task.

The result is all the more regrettable because it might perhaps have been avoided. It appears that the judgment, after fixing either immediately, or after considering the results of an expert enquiry, the extent and conditions of the exemptions, might have reserved, in order to comply with paragraph 2 of Article 2 of the Special Agreement, the consent of the two Parties, while giving a definitive and final ruling upon the position which would ensue for both Parties in the event of refusal of consent either by the Party in whose favour the exemptions were established or by the Party which was required to concede these exemptions. In other words, the Court, after having completed the whole of its task, would have decided that if Switzerland did not grant exemptions in accordance with the strict terms of the judgment, the customs cordon would be maintained at the political frontier, and that if, on the other hand, France did not accept them, she would have



arrière sans pouvoir réclamer, sous forme de franchises ou d'importations à droits réduits, aucune compensation du chef de l'arrêt.

Ce système, qui s'inspire en quelque manière de la théorie de l'astreinte comminatoire, imaginée par la jurisprudence française, n'a pas prévalu, et la Cour s'est refusée à élaborer un régime de franchises totales ou partielles. En constatant qu'elle était incapable de régler cette matière que les Parties considèrent comme essentielle, il semble que la Cour aurait dû, par voie de conséquence, se déclarer incompétente pour décider sur les autres parties du litige, le compromis qui l'a saisie formant un tout indivisible et l'obligé, suivant une règle maintes fois proclamée par elle, à statuer sur la totalité du différend ou à ne statuer sur rien.

V. — La Cour a cependant retenu la connaissance des autres questions qui lui avaient été soumises ou qu'elle a envisagées, et, pour ce faire, elle a considéré que la France ne saurait s'en plaindre puisque c'est le compromis lui-même qui, en subordonnant la réglementation des franchises à l'assentiment des deux Parties, l'a empêchée de décider sur cette matière. Le raisonnement ne m'a pas satisfait, car il rejette sur l'une des Parties la responsabilité entière du fait d'avoir inséré au compromis une disposition inexécutable qui, au surplus, aux termes mêmes de l'arrêt, est « en dehors du domaine d'une cour de justice », et il fait supporter à la France seule les conséquences dommageables qui en dérivent. Ce n'est pas uniquement la France qui a inséré au compromis la disposition de l'alinéa 2 de l'article 2 ; la Suisse en a la responsabilité au même titre. Il y a eu faute commune, et la sanction devait être la même à l'égard des deux Gouvernements : il appartenait à la Cour de se déclarer totalement incompétente, et de les renvoyer dos à dos en leur laissant la faculté de lui soumettre, s'ils le jugeaient à propos, un nouveau compromis dont toutes les dispositions seraient, cette fois, susceptibles d'exécution.

to withdraw her customs cordon to the rear and would be unable to claim in the form of exemptions or importations at reduced rates any compensation under the judgment.

This device, which is somewhat similar to the doctrine of *astreinte comminatoire* in French law, did not prevail, and the Court refused to draw up a régime of total or partial exemptions. In stating that it was incapable of regulating this matter, which the Parties regarded as essential, it would seem that the Court ought in consequence to have declared itself incompetent to give a decision on the other parts of the dispute, since the Special Agreement, which brought the matter before it, formed an indivisible whole and made it incumbent on the Court, following a rule which it has itself frequently asserted, to give a decision upon the whole of the dispute or to give no decision at all.

V.—The Court has, however, retained its cognizance of the other questions which were submitted to it, or which it has had under consideration, and to justify this course, it has taken the view that France has no ground for complaint, since it is the Special Agreement itself which, by making the regulation of customs exemptions conditional upon the assent of the Parties, has prevented the Court from deciding on this point. This reasoning is far from satisfying me, since it throws on one Party the entire responsibility for having inserted a clause, incapable of execution, in the Special Agreement, which clause, moreover, according to the terms of the judgment itself, is “outside the sphere of a Court of Justice”, and it makes France alone suffer the injurious effects of its insertion. It was not France alone that included the provision of paragraph 2 of Article 2 in the Special Agreement; Switzerland has an equal share in the responsibility. The fault was common to both Parties and the consequences should fall equally on both Governments. The Court should have declared that it was incompetent in respect of the whole, and dismissed both the Parties on equal terms, leaving them free, if they thought fit, to submit a new Special Agreement, all the clauses of which would, this time, be capable of execution.

Il est vrai que le Gouvernement suisse s'était, au cours des débats, déclaré prêt à ratifier d'avance les dispositions que pourrait adopter la Cour, en matière de franchises ou d'importations à droits réduits, et on en a conclu que, dans la mesure de ses possibilités, il aurait fourni à la Cour le moyen d'accomplir sa mission, tandis que le Gouvernement français n'avait qu'à s'en prendre à lui-même de n'avoir pas donné d'avance son assentiment à une réglementation de ce genre. Sans doute, l'arrêté fédéral portant approbation du compromis d'arbitrage conclu le 30 octobre 1924 a-t-il investi le Conseil fédéral des pouvoirs nécessaires pour régler, le cas échéant, les questions prévues à l'article 2, alinéa 2, du compromis. Mais pareils pouvoirs n'ont pas été conférés au Gouvernement français ; la Suisse ne l'a jamais exigé et, en signant l'alinéa 2 de l'article 2 du compromis, elle consentait au contraire à ce que le Parlement français restât, en conformité du droit constitutionnel de la France, souverain maître pour régler éventuellement les importations en franchise ou à droits réduits. La Suisse ne pouvait donc équitablement tirer avantage d'une situation qu'elle avait librement acceptée et obtenir par une voie détournée que le cordon douanier fût ramené à l'intérieur sans être tenue elle-même de rendre perméable aux produits des zones son propre cordon.

J'entends bien que le Gouvernement suisse s'est déclaré prêt, sous la médiation de trois experts, à négocier avec le Gouvernement français pour régler d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles les modalités des échanges entre les régions intéressées, et que la Cour lui a donné acte de cette déclaration. Mais on peut se demander si cette déclaration a pour la Suisse une valeur obligatoire. Il ne s'agit plus ici de régler pratiquement les franchises d'importation telles que déterminées par la Cour en exécution de l'article 2, alinéa 2, du compromis : l'arrêt ne les a pas élaborées et le compromis a désormais vécu. Toute procédure judiciaire est close, et il s'agira, comme l'indique la déclaration même de l'agent du Gouvernement suisse, de donner à l'amiable une sanction pratique à l'engagement que la Suisse aurait contracté par sa note du 5 mai 1919 annexé

It is true that the Swiss Government had announced, during the proceedings before the Court, that it was prepared to ratify, in advance, such measures as the Court might see fit to adopt in regard to imports free of duty, or at reduced rates; and the inference was that the said Government had, so far as lay in its power, enabled the Court to discharge its mission, and that the French Government had only itself to blame for not having given its assent in advance to a settlement of this kind. No doubt the Federal Decree approving the Special Agreement concluded on October 30th, 1924, has invested the Federal Council with the necessary powers to settle, if circumstances so require, the questions referred to in Article 2, paragraph 2, of the Special Agreement. But no such powers were conferred upon the French Government. Switzerland never asked that this should be done; on the contrary, in signing Article 2, paragraph 2, of the Special Agreement, she consented to the French Parliament retaining its sovereign right, in accordance with the French constitutional law, to pass upon any questions of imports free of duty or at reduced rates. Switzerland could not in fairness claim to benefit by a situation to which she had freely assented, or to obtain, by a round-about method, the withdrawal of the Customs cordon to the interior of the territory, without being herself under any obligation to render her own customs line permeable to zone products.

I am quite aware that the Swiss Government has declared its readiness to negotiate with the French Government, through the intermediary of three experts, with a view to regulating, in a manner more appropriate to the economic conditions of the present day, the terms of the exchange of goods between the regions in question, and that the Court has placed this declaration on record. But it is open to question whether this declaration is binding upon Switzerland. Here it is no longer a question of regulating, in practice, a scheme of exemptions, such as the Court might decide upon in execution of Article 2, paragraph 2, of the Special Agreement; the judgment has not elaborated any such scheme, and the Special Agreement has now ceased its effects. The whole judicial procedure is terminated, and it will be necessary, as the Agent of the Swiss Government has

à l'article 435 du Traité de Versailles, engagement auquel l'arrêt n'a reconnu aucune force obligatoire, celle-ci ne devant éventuellement être attachée, selon la déclaration suisse, qu'au règlement établi par les experts. Ce serait donc une convention nouvelle, extrajudiciaire, qui, n'intervenant qu'après la solution du litige et le dessaisissement définitif de la Cour, devrait, de toute nécessité, être soumise à l'Assemblée fédérale et au referendum populaire si sa durée dépassait quinze ans. Le peuple suisse pourrait encore une fois le rejeter, et la France, ayant installé son cordon douanier sur l'emplacement prévu par les stipulations organiques des zones, risquerait de n'obtenir aucune des compensations auxquelles la Suisse elle-même reconnaît qu'elle a droit. Le donné acte à la Suisse de sa déclaration n'assure donc à la France aucune garantie certaine.

VI. — C'est là que gît la critique essentielle que comporte la situation qui lui est faite par l'arrêt. En insérant dans le Traité de Versailles la disposition de l'article 435, alinéa 2, les Puissances signataires ont voulu, cela ne fait aucun doute, provoquer au profit de la France la suppression des zones, parce qu'à leurs yeux celles-ci ne correspondent plus aux circonstances actuelles ; le Gouvernement suisse, sans adhérer à une mesure aussi radicale, mais sentant bien que le changement des circonstances survenu antérieurement au Traité de Versailles, et dont la Suisse était responsable pour une grande partie par suite de l'établissement des douanes fédérales, lui imposait cette attitude, s'est, par sa note du 5 mai 1919 et au cours des longues conversations diplomatiques qui ont suivi, mis à la disposition de la France pour assurer aux territoires des zones un régime plus stable et plus libéral que celui qui résultait de la Convention du 14 juin 1881, du Règlement du 20 octobre 1906 et de l'arrêté fédéral du 19 juin 1908.

himself pointed out, to find some way of making enforceable in practice the undertaking assumed by Switzerland in her note of May 5th, 1919, annexed to Article 435 of the Treaty of Versailles; the judgment does not attribute any binding character to this undertaking, and, according to the Swiss declaration, such binding character would only attach to the regulation which the experts might draw up. It would therefore be a new extra-judicial convention, which, as it would only come into being after the dispute had been settled and the Court had finally relinquished cognizance of the case, would necessarily have to be submitted to the Federal Assembly and to a popular referendum, if its duration was to be for more than fifteen years. The Swiss people might reject it once again and France, having established her customs line in the position prescribed by the organic provisions constituting the zones, would risk failing to obtain any of the compensations to which she is entitled, as Switzerland herself admits. The fact that the Swiss declaration was placed on record accordingly does not afford France any effective guarantee.

VI.—It is in this respect that the situation in which France is placed by the judgment is most peculiarly open to criticism. By including the provision of Article 435, paragraph 2, in the Treaty of Versailles, the signatory Powers intended, beyond all question, to obtain for France the abolition of the zones, because, in their opinion, the existence of the zones was no longer consistent with present conditions; the Swiss Government, though not agreeing to such a radical measure, yet being fully conscious that the change in circumstances which had taken place prior to the Treaty of Versailles—and for which Switzerland herself was largely responsible, owing to the establishment of the Federal Customs—obliged her to adopt such an attitude, declared herself ready, in her note of May 5th, 1919, and in the long series of diplomatic conversations which followed it, to negotiate with France with a view to providing the zones territories with a more stable and more liberal régime than that which resulted from the Convention of June 14th, 1881, the Regulation of October 20th, 1906, and the Federal Decree of June 19th, 1908.

Les Parties se mettent d'accord et concluent, le 7 août 1921, une convention qui règle les relations de commerce et de bon voisinage entre les anciennes zones franches et les cantons suisses limitrophes et qui supprime les zones. Malheureusement, le peuple suisse rejette cette convention au referendum, et, animés toujours du même esprit de conciliation, les deux Gouvernements soumettent leur litige à la Cour permanente de Justice internationale, en lui demandant de les départager sur une question de droit, mais aussi d'élaborer en leur lieu et place le nouveau régime douanier qu'elles reconnaissent toutes deux nécessaire et juste, mais qu'elles ont été incapables d'établir elles-mêmes d'un commun accord.

La Cour ne remplit qu'une partie de sa mission, elle tranche la question de droit, elle décide en outre que le cordon douanier français sera ramené en arrière sur son ancien emplacement ; mais elle se déclare, étant donné les termes du compromis, dans l'impossibilité de fixer les franchises ou importations à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales, et elle n'assure pas à la France la contre-partie à laquelle elle reconnaît pourtant que celle-ci a droit.

Sans doute, elle exprime l'avis que la Suisse doit accorder des avantages économiques aux habitants des zones, et elle prévoit une importation en franchise ou à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales. Mais quelle valeur pratique cette prévision peut-elle avoir en la matière ? Un arrêt n'est pas exécutoire quand il formule simplement un avis dans ses motifs et une prévision dans son dispositif. Ce que les Parties attendaient de la Cour et ce qu'il était juste et équitable que la France obtînt, c'était un système concret de franchises, plus étendu, plus stable et plus libéral, tel que la Suisse s'était déclarée disposée à le lui accorder. Il fait défaut dans l'arrêt : celui-ci renvoie encore une fois les Parties à négocier, comme si deux expériences, tentées en 1930 et en 1931, n'avaient pas suffi pour démontrer que sur ce terrain les deux peuples voisins ne peuvent pas s'entendre. Dans dix-huit mois, le cordon douanier sera reculé : les habitants des zones, devant la muraille douanière que le Gouvernement fédéral a édifiée en 1849, au mépris sinon de leurs droits stricts, au moins d'une situation de fait qui existait depuis trente-cinq ans, seront dans l'impossibilité d'écouler leurs produits, et,

The Parties agreed and, on August 7th, 1921, concluded a Convention which regulated the commercial and neighbourly relations between the old free zones and the adjacent Swiss cantons, and which abolished the zones. Unfortunately, the Swiss people rejected the Convention in the referendum, and both Governments, inspired throughout by the same conciliatory spirit, submitted their dispute to the Permanent Court of International Justice, asking it to decide between them on a question of law but also to frame on their behalf and in their stead the new customs régime which they both acknowledged to be necessary and just, but which they themselves had been unable to establish by joint agreement.

The Court has fulfilled only a part of its task, it has settled the question of law, it has further decided that the French customs line shall be withdrawn to the rear; but it has declared that, in view of the terms of the Special Agreement, it is unable to fix the matter of importations free of duty or at reduced rates across the Federal customs line, and it does not secure for France the counterpart to which it nevertheless acknowledges the latter is entitled.

No doubt, it expresses the opinion that Switzerland must accord economic advantages to the zones inhabitants, and it anticipates some provision for importation free of duty or at reduced rates across the Federal customs line. But what practical value can such a provision have in the matter? A judgment is not executory when it merely expresses an opinion in its statement of reasons and contemplates some provision in its operative portion. What the Parties expected of the Court and what it was just and fair that France should obtain was a concrete system of exemptions, more extensive, more stable and more liberal, such as Switzerland had declared her willingness to accord. No such system is provided by the judgment: the latter once more recommends the Parties to negotiate, as if the two experiments, one in 1930 and the other in 1931, had not sufficiently proved that on that basis the two neighbouring peoples cannot agree. In eighteen months time, the customs line is to be withdrawn: the inhabitants of the zones, faced with the customs barrier which the Federal Government erected in 1849, in disregard, if not of their strict rights, at least of a *de facto* situation which had existed for



gênés par la douane qui sera établie à l'intérieur du pays, ils se verront acculés à la ruine. Si aucun accord n'intervient, on peut redouter qu'aux deux frontières, au point de vue notamment de la circulation, ne s'instaure un régime de tracasseries réciproques qui nuise à la bonne harmonie et rende plus difficiles les relations et le trafic.

Sans doute, le droit strict aura été respecté, mais la Cour avait-elle été chargée par les Parties d'assurer coûte que coûte ce respect rigoureux du droit, sans avoir à se préoccuper de l'opportunité? C'est une convention d'arbitrage que la France et la Suisse avaient conclue le 30 octobre 1924; c'est la notion d'adaptation du régime aux circonstances actuelles qui domine le compromis. Les Parties avaient demandé l'une et l'autre à la Cour d'envoyer sur les lieux un ou trois de ses membres, et ce n'était certainement pas pour l'éclairer sur une question de droit, mais — le compromis l'a dit — pour qu'il fût procédé à des enquêtes sur le régime à installer et qu'on entendît les intéressés. Enfin, l'article 38 de son Statut permettait à la Cour soit seule, soit à l'aide d'experts, de trancher toutes ces questions *ex æquo et bono*, c'est-à-dire de jouer le rôle d'arbitre pour se rallier à la solution la meilleure étant donné les circonstances actuelles, fût-ce à la suppression des zones.

La Cour a compris son rôle autrement; elle n'a résolu le litige qu'en partie, en s'inspirant uniquement des règles du *summum jus*, et elle a laissé les deux Gouvernements face à face, sans leur imposer sur un point essentiel le règlement qu'elle reconnaît pourtant nécessaire à la vie économique des zones. C'est là un résultat qui contribuera difficilement à maintenir la concorde entre les Parties: il faut d'autant plus le regretter qu'un arbitrage largement entendu aurait suffi à l'éviter.

(Signé) EUGÈNE DREYFUS.

thirty-five years, will be unable to dispose of their products and, embarrassed by the customs which will be established in the interior of the country, they will be liable to be ruined. If no arrangement intervenes, it is to be feared that at both frontiers, especially in regard to traffic, a régime of mutual annoyance may be set up, which would be prejudicial to friendly relations and make trade difficult.

No doubt the strict law will have been observed, but did the Parties ask the Court to ensure, at any cost, the rigorous respect for the law regardless of expediency? It was an Arbitration Agreement which France and Switzerland concluded on October 30th, 1924; the idea of adapting the régime to present conditions is uppermost in this Agreement. Both Parties had asked the Court to send one or three of its members to investigate on the spot, and their purpose in doing so was certainly not to elucidate a question of law, but, as the Special Agreement says, to carry out investigations on the régime to be established and to hear the interested Parties. Lastly, Article 38 of its Statute empowers the Court, either by itself or with the assistance of experts, to decide all these questions *ex æquo et bono*, i.e. to play the part of an arbitrator in order to reach the solution which, in the light of present conditions, appeared to be the best, even if that solution required the abolition of the zones.

The Court has taken a different view of its task; it has settled the dispute only in part, guided solely by the rules of *summum jus*, and it has left the two Governments face to face, without imposing on them, on an essential point, the settlement which it nevertheless considered necessary to the economic life of the zones. That is a result which is little calculated to maintain harmony between the Parties: it is all the more regrettable since arbitration on a wide basis would have sufficed to avoid it.

(Signed) EUGÈNE DREYFUS.