

OBSERVATIONS DE M. PESSÔA

I.

L'objet des ordonnances, comme le déclare textuellement l'article 48 du Statut, est « la direction du procès, la détermination des formes et délais dans lesquels chaque Partie doit finalement conclure ».

En l'espèce, il me semble qu'il n'est nullement question de cela. La France et la Suisse, « n'ayant pas pu s'entendre au sujet de l'interprétation à donner à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes », et ayant besoin de cette interprétation « pour régler le nouveau régime » prévu par ledit article pour les territoires de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, ont prié la Cour de dire, « *avant tout arrêté* », si l'article 435 « a abrogé ou a eu pour but de faire abroger » certaines stipulations du Traité de Paris du 20 novembre 1815 et d'autres actes.

Ce que les deux pays demandent à la Cour est donc une *consultation* sur l'interprétation douteuse d'un traité. Ce qu'ils lui demandent est donc *son avis* sur cette interprétation. Il ne s'agit pas de « diriger le procès, déterminer des formes et des délais de conclusions », objet des ordonnances ; il s'agit en réalité d'un *avis consultatif*, demandé par les propres Parties litigantes, malgré la disposition péremptoire des articles 14 du Pacte et 72 du Règlement, d'après lesquels seuls le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations peuvent nous demander des avis consultatifs, et ce n'est qu'à ces autorités que nous pouvons les donner. Lorsqu'entre la Turquie et la Grèce surgirent des doutes sur l'interprétation de l'Accord du 1^{er} décembre 1926, ce ne furent pas les deux pays qui demandèrent directement à la Cour la véritable interprétation du texte ; ce fut le Conseil exécutif de la Société des Nations. Le cas franco-suisse est parfaitement identique ; il n'y avait aucune raison pour suivre une voie différente, surtout quand

OBSERVATIONS BY M. PESSÔA.

[*Translation.*]

I.

The object of orders, in the words of Article 48 of the Statute, is "the conduct of the case", the decision as to "the form and time in which each Party must conclude its arguments".

In the present case it seems to me that there is no question of this. France and Switzerland, having "been unable to agree in regard to the interpretation to be placed on Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its annexes", and having need of this interpretation "to settle the new régime" contemplated by the said article for the territories of Upper Savoy and the District of Gex, have requested the Court to say, "*before pronouncing any decision*", whether Article 435 "has abrogated or is intended to lead to the abrogation of" certain provisions of the Treaty of Paris of November 20th, 1815, and other instruments.

What the two countries therefore seek from the Court is a *legal opinion* as to the doubtful interpretation of a treaty. What they seek from it is therefore *its views* as to this interpretation. There is no question of arranging for "the conduct of the case" or deciding the time and form for the conclusion of the respective arguments, which is the purpose of orders; it is in reality a question of an *advisory opinion* sought by the actual Parties to the dispute, notwithstanding the definite terms of Articles 14 of the Covenant and 72 of the Rules of Court, according to which only the Council or Assembly of the League of Nations may ask the Court for advisory opinions, and the Court may only give such opinions to one of those bodies. When doubts arose between Turkey and Greece regarding the interpretation of the Agreement of December 1st, 1926, the two countries did not directly approach the Court with a request for the correct interpretation of the instrument; it was the Council of the League

cette voie va à l'encontre d'une disposition littérale de notre loi fondamentale.

S'il convient d'élargir les attributions de la Cour, qu'on réforme le Pacte et qu'on donne à la Cour toutes les facultés jugées utiles ; mais tant que le Pacte subsiste tel qu'il est, la Cour ne peut pas, de sa propre autorité, s'arroger un pouvoir que celui-ci lui refuse expressément.

On fait valoir que, dans le cas présent, l'ordonnance a justement pour objet de fixer un délai — celui que prévoit le compromis, article premier, alinéa 2.

Mais en fait il n'en est pas ainsi, car la fixation de ce délai *suit* la *décision* prononcée par l'*ordonnance* sur les doutes qui séparent les deux Parties, et est à peine un *effet*, une *conséquence* de cette décision. Le but *principal* de l'ordonnance est d'établir, d'après l'avis de la Cour, la vraie interprétation de l'article 435 du Traité de paix, et de transmettre cet *avis* aux Parties, en réponse à la *consultation* qu'elles ont demandée à la Cour. Le délai vient *après* et ne peut même être fixé *sans que la décision sur l'interprétation soit prononcée*, ce qui met en lumière que, dans l'ordonnance, il n'est qu'un point *secondaire* et *accessoire*.

On ne peut donc échapper à l'évidence : le cas ne comporte pas un *arrêt*, que le compromis a exclu expressément ; ni un *avis consultatif*, que le Conseil ou l'Assemblée n'ont pas demandé ; ni une *ordonnance*, que la marche de la procédure ne réclame pas ; et, comme la Cour ne peut se prononcer que par ces trois moyens, la conséquence est qu'elle aurait dû se dessaisir de l'affaire, la clause par laquelle le compromis demande l'avis de la Cour n'étant pas valable en présence des dispositions impératives de l'article 14 du Pacte et de l'article 72 du Règlement.

of Nations which did so. The Franco-Swiss case is entirely similar; there was no reason for pursuing a different course, especially seeing that that course is contrary to the very terms of a clause of the Court's constitutional provisions.

If it is desirable to extend the Court's powers, let the Covenant be amended and the Court be given all the powers considered to be expedient; but so long as the Covenant remains as it is, the Court cannot, of its own authority, arrogate to itself a power which the Covenant expressly withholds from it.

It is contended that in the present case, the purpose of the order is to fix a period of time—namely, that contemplated by Article 1, paragraph 2, of the Special Agreement.

But in actual fact this is not so, for the fixing of this time *follows* the *decision* given by the Court in the *order* in regard to the points at issue between the two Parties and is scarcely an *effect* or *consequence* of this decision. The *main* object of the order is to establish what is, in the opinion of the Court, the true construction of Article 435 of the Peace Treaty and to convey this *opinion* to the Parties in reply to their request for the *opinion* of the Court. The time-limit comes *afterwards* and cannot even be fixed *unless the decision as to the interpretation has been given*; this clearly shows that the time-limit is merely a *secondary* and *incidental* point in the order.

It is impossible therefore to avoid the logical conclusion: the case is not one for *judgment*, since the Special Agreement expressly rules out a judgment; nor is it one for an *advisory opinion*, since neither the Council nor Assembly has asked for one; nor for an *order*, which is not required for the purpose of the conduct of the case; and since the Court can only express a decision by one of these three means, it follows that it should have refused to entertain the case, on the ground that the clause whereby the Special Agreement seeks the Court's opinion is not valid, having regard to the imperative terms of Article 14 of the Covenant and Article 72 of the Rules of Court.

II.

Je suis d'accord avec la Cour lorsqu'elle affirme que l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, *n'a pas abrogé* les stipulations du Traité de 1815, et d'autres actes complémentaires.

Mais quant à l'autre question posée par le compromis, je me permets de faire les observations suivantes :

Pour l'article 435, les zones franches constituent un régime incompatible avec les circonstances actuelles. Il le déclare en termes décisifs. On en comprend facilement la raison : ce régime comporte une restriction à la souveraineté de la France, qui, en principe et comme toute autre nation, a le droit d'étendre son action fiscale, dans toutes les directions de son territoire, jusqu'à la ligne de sa frontière politique. Le Traité entend, en conséquence, qu'un tel régime *doit* disparaître. Un régime qui *ne correspond plus* aux circonstances actuelles *ne doit pas* subsister tel qu'il est. Il *doit* être remplacé par un autre. L'intention, la pensée, le « but » du Traité est donc de *faire abroger* ce régime. Seulement, le *nouveau* régime devra naître d'un commun accord entre les deux pays. L'accord aura ainsi pour objet non pas le *fait même de la substitution*, mais uniquement *sa forme ou ses clauses*.

La partie finale de l'alinéa 2 de l'article 435 prévoit expressément *un nouveau régime*. Comment le Traité pourrait-il prévoir un nouveau régime, s'il n'avait pas *pour but d'abroger* l'actuel ?

Les deux pays parlent à chaque instant d'un « nouvel arrangement ». Comment envisager ce nouvel arrangement si l'on n'a pas l'idée de remplacer celui qui existe ?

On fait observer que, dans l'annexe I, la Suisse s'oppose à la *suppression* des zones. Mais la note du 29 mai précise mieux la pensée de ce pays : il admet que les anciennes stipulations « peuvent être modifiées ou *remplacées* d'un commun accord » entre les deux Parties. Il acquiesce donc à *l'abrogation* prévue par l'article 435, car remplacer un régime, c'est aussi l'abroger.

II.

I quite agree with the Court when it states that Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles *has not abrogated* the provisions of the Treaty of 1815 and other supplementary instruments.

With regard, however, to the other question put by the Special Agreement, I venture to make the following observations :

According to Article 435, the free zones constitute a régime which is not consistent with present conditions. It says so in definite terms. It is easy to understand why: this régime involves a restriction upon the sovereignty of France, which, in principle and like any other nation, is entitled to exert its fiscal authority throughout its territory as far as the line of its political frontier. The intention of the Treaty therefore is that such a régime *should* disappear. A régime which *is no longer consistent* with present conditions *should not* remain unaltered. It *should* be replaced by another. The intention, the idea—"the object"—of the Treaty is therefore the abrogation of this régime. But the *new* régime is to be created by mutual agreement between the two countries. The agreement will thus relate not to the *actual fact of replacement*, but solely to *the form and conditions* of replacement.

The last part of paragraph 2 of Article 435 expressly contemplates *a new régime*. How can the Treaty contemplate a new régime if its *object is not the abrogation* of the present one?

The two countries refer continually to a "new arrangement". How can they contemplate a new arrangement if there is no idea of replacing the existing one?

It is pointed out that in Annex I, Switzerland opposes the *abolition* of the zones. But the note of May 29th indicates better the ideas of that country: it recognizes that the former stipulations "may be modified or *replaced* by mutual agreement" between the Parties. It therefore acquiesces in the abrogation contemplated by Article 435, for the replacement of a régime also involves its abrogation.

Il me semble, en conclusion, qu'on aurait pu répondre à la deuxième question du compromis en déclarant que l'article 435 a pour but de faire abroger entre la France et la Suisse les stipulations du Traité de 1815 et d'autres actes complémentaires, en les remplaçant, moyennant l'accord des deux pays, par d'autres qui correspondent aux circonstances actuelles, l'ancien régime subsistant jusqu'à ce que le nouveau soit adopté.

C'est peut-être une question de forme et non de fond, car la Cour admet (pages 15-16) que, si les deux pays arrivent à conclure l'accord prévu par l'article 435, alinéa 2, cet accord aura pour effet d'abroger, en la forme, les anciennes stipulations; mais il me semble que les termes de la réponse ci-dessus indiquée s'accorderaient plus exactement avec l'intention et le texte du Traité.

(Signé) EPITACIO PESSÔA.

Finally, it appears to me that the second question of the Special Agreement might have been answered by stating that Article 435 *has for its object the abrogation* as between France and Switzerland of the provisions of the Treaty of 1815 and other supplementary instruments, and the replacement of them, by means of an agreement between the two countries, by others which are consistent with present circumstances, the former régime remaining in force until the new one is adopted.

It is perhaps a question of form and not of substance, for the Court (pages 15-16) recognizes that if the two countries succeed in reaching the agreement provided for in Article 435, paragraph 2, this agreement will have the formal effect of abrogating the former provisions; but it appears to me that the terms of the reply indicated above would be more exactly in accordance with the intention and wording of the Treaty.

(Signed) EPITACIO PESSÔA.
