

OPINION DISSIDENTE

[*Traduction.*]

Par l'ordonnance qui précède, la Cour a décidé d'accorder aux Parties un nouveau délai afin de leur permettre d'arriver à un accord amiable sur les questions qui les divisent, étant entendu que, si aucun accord n'est conclu, la Cour prononcera son arrêt sur toutes les questions de droit qui lui sont soumises, mais non sur les questions que vise l'article 2, alinéa 2, du compromis.

Tout en appuyant la proposition de donner aux Parties une nouvelle occasion de régler à l'amiable le différend relatif aux zones franches, les juges soussignés ne peuvent se rallier à l'exposé que l'ordonnance, dans ses motifs, donne de la situation juridique en ce qui concerne la mission actuelle de la Cour.

L'ordonnance rendue par la Cour le 19 août 1929 a mis fin à la première phase de la procédure dans le différend entre la France et la Suisse, relatif aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, différend qui lui a été déféré par le compromis du 30 octobre 1924.

Depuis qu'a été rendue cette ordonnance, la composition de la Cour a changé. Des six juges qui souscrivent à la présente opinion, trois faisaient partie de ceux qui étaient en désaccord avec les motifs de l'ordonnance du 19 août 1929 et deux autres n'ont pas participé à la première phase de la procédure. Il est par suite nécessaire de déclarer que, tout en maintenant les opinions qu'ils ont pu donner précédemment, les juges qui souscrivent à la présente opinion ne désirent ni revenir sur les vues exprimées par la Cour dans les motifs de ladite ordonnance, ni contester lesdites vues. Cette ordonnance contient la conclusion à laquelle la Cour est arrivée en 1929 et qui, tout au moins pour l'instant, est considérée par ceux qui souscrivent à la présente opinion comme un fait acquis.

Lorsque arrivera le moment pour la Cour de prononcer son arrêt, elle sera appelée, non seulement à répondre aux questions formulées dans l'article premier du compromis, mais encore à régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution

DISSENTING OPINION.

The Court, by the preceding Order, has decided to afford the Parties a further period of time in which to come to an amicable agreement on the subject of the questions on which they are at issue, it being understood that if no agreement is reached, the Court will deliver judgment on all questions of law but not on those covered by Article 2, paragraph 2, of the Special Agreement.

While supporting the proposal that the Parties should be given a further opportunity of reaching an amicable settlement of the dispute relating to the free zones, the undersigned are unable to concur in the statement of the legal situation of the present position of the Court embodied in the recitals of the Order.

The Order which the Court issued on August 19th, 1929, concluded the first stage of the proceedings in the dispute between France and Switzerland as to the zones of Upper Savoy and the District of Gex, which was submitted to it by the Special Agreement of October 30th, 1924.

Since the issue of that Order, the composition of the Court has undergone a change. Of the six judges who are parties to the present opinion, three were among those who dissented from the recitals of the Order of August 19th, 1929, and two did not take part in the proceedings during the first stage. It is therefore necessary to state that the parties to the present opinion, while maintaining any previous opinion they may have expressed, do not desire to reopen or to contest the views which were expressed by the Court in the recitals of that Order. The Order embodies the conclusion reached by the Court in 1929, and is regarded by the parties to this opinion as a *fait acquis* at any rate for the present.

When the moment comes for the Court to deliver judgment, it will be called upon, in addition to answering the question formulated in Article 1 of the Special Agreement, to settle all the questions involved by the execution of Article 435.

de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles. Le point sur lequel les signataires de la présente opinion ne peuvent être d'accord avec la majorité de la Cour est celui de savoir si, en s'acquittant de cette mission, la Cour est tenue, aux termes du compromis et quel que soit le fond de la question, de maintenir les zones franches en existence. De l'avis de la majorité, la Cour, après avoir reconnu les droits de la Suisse dans les motifs de l'ordonnance du 19 août 1929, est tenue de ce faire à moins que la Suisse ne consente à leur suppression et jusqu'à ce qu'elle donne ce consentement. Selon l'opinion des soussignés, aucune restriction de cet ordre n'est imposée à la Cour.

Le premier alinéa de l'article 2 du compromis est ainsi rédigé :

« A défaut de convention conclue et ratifiée par les Parties dans le délai fixé, il appartiendra à la Cour, par un seul et même arrêt rendu conformément à l'article 58 du Statut de la Cour, de prononcer sa décision sur la question formulée dans l'article premier ci-dessus et de régler, pour la durée qu'il lui appartiendra de déterminer et en tenant compte des circonstances actuelles, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles. »

L'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles est ainsi conçu :

« Les Hautes Parties contractantes reconnaissent de même que les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles et qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler entre elles, d'un commun accord, le régime de ces territoires, dans les conditions jugées opportunes par les deux pays. »

Telle est la disposition qui doit être exécutée : la mission de la Cour consiste à régler tous les détails qu'implique une telle exécution.

On constatera que cet alinéa de l'article 435 se compose de deux parties. La première contient une opinion énoncée par les signataires du Traité de Versailles, à savoir que les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complémentaires

paragraph 2, of the Treaty of Versailles. The point upon which the parties to the present opinion feel unable to agree with the majority of the Court is whether, in carrying out this task, the Court is bound under the Special Agreement and irrespective of the merits of the question, to maintain the free zones in being. In the opinion of the majority, the Court, after recognizing the rights of Switzerland in the recitals of the Order of August 19th, 1929, is bound to do so, unless and until Switzerland agrees to their suppression. In the opinion of the undersigned, no such limitation is imposed upon the Court.

The first paragraph of Article 2 of the Special Agreement is worded as follows :

“Failing the conclusion and ratification of a convention between the two Parties within the time specified, the Court shall, by means of a single judgment rendered in accordance with Article 58 of the Court’s Statute, pronounce its decision in regard to the question formulated in Article 1 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.”

Paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles was as follows :

“The High Contracting Parties also agree that the stipulations of the treaties of 1815 and of the other supplementary acts concerning the free zones of Upper Savoy and the Gex District are no longer consistent with present conditions, and that it is for France and Switzerland to come to an agreement together with a view to settling between themselves the status of these territories under such conditions as shall be considered suitable by both countries.”

This is the provision which has to be executed; the task of the Court is to settle all the details involved in such execution.

It will be seen that this paragraph of Article 435 consists of two parts. The first embodies an opinion on the part of the signatories of the Treaty of Versailles. It is that the stipulations of the treaties of 1815 and of the other supplement-

relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles. La seconde partie de l'alinéa expose la mission, confiée à la France et à la Suisse, de prendre certaines dispositions pour arriver à un accord en vue de régler entre elles le régime de ces territoires.

Le sens naturel du mot « exécuter » est : « accomplir », « remplir ». Une opinion exprimée par les signataires du Traité de Versailles ne donne pas matière à exécution. Une simple expression d'opinion n'implique en elle-même aucune action ultérieure. En revanche, la conclusion d'un accord destiné à régler le statut d'un territoire est un objet qui prête à exécution, et cette exécution peut faire surgir de nombreuses questions, entre les deux États qui doivent y participer.

En conséquence, par référence aux termes de l'alinéa 2 de l'article 435, la tâche de la Cour, en vertu de l'article 2, alinéa premier, du compromis, commence à se préciser. La Cour doit régler toutes les questions que la France et la Suisse auraient eu à régler elles-mêmes en concluant un accord afférent au statut des territoires qui sont devenus les zones franches.

Le motif pour lequel la France et la Suisse ont été chargées de réaliser cet accord apparaît précisément dans l'opinion qu'ont exprimée les signataires du Traité de Versailles en formulant la première partie du deuxième alinéa de l'article 435. Ce motif est que les stipulations des anciens traités, dans la mesure où ils ont trait aux zones franches, ne correspondent plus aux circonstances actuelles.

En admettant que les quatre instruments énumérés à l'article premier du compromis constituent les « traités de 1815 et autres actes complémentaires », l'examen de leurs termes montre que, parmi leurs dispositions, les seules qui concernent dans leur substance les zones franches sont celles qui prévoient le retrait des lignes douanières française et sarde en deçà de la frontière politique et le tracé de la ligne sur laquelle doivent être placés les cordons douaniers.

C'est ce retrait de la ligne douanière qui a en fait créé les zones franches. Si les signataires du Traité de Versailles ont exprimé qu'à leur avis les dispositions des anciens traités ne

ary acts concerning the free zones of Upper Savoy and the Gex District are no longer consistent with present conditions. The second part of the paragraph embodies a charge to France and Switzerland to take certain action, viz. to come to an agreement to settle between them the status of these territories.

The natural meaning of the word "execute" is to "carry out", to "fulfil". An opinion expressed by the signatories of the Treaty of Versailles is not a matter which can be executed. A mere expression of opinion does not of itself involve any further action. On the other hand, the conclusion of an agreement to settle the status of territory is a matter which can be executed, and the execution of which may give rise to many questions, between the two States who are to be Parties to it.

By reference, therefore, to the terms of paragraph 2 of Article 435, the task of the Court under Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement begins to be clear. The Court is to settle every question which France and Switzerland would have had to settle in concluding an agreement on the subject of the status of the territories constituting the free zones.

The reason why France and Switzerland were charged with the duty of coming to this agreement is disclosed exactly in the opinion expressed by the signatories of the Treaty of Versailles in the first part of paragraph 2 of Article 435. It is that the stipulations of the old treaties, so far as they relate to the free zones, are no longer consistent with present conditions.

Assuming that the four instruments enumerated in Article 1 of the Special Agreement constitute the "treaties of 1815 and other supplementary acts", an examination of their terms shows that the only provisions in them which in essence relate to the free zones are those providing for the withdrawal from the political frontier of the French and Sardinian customs lines and fixing the place where the customs lines are to be established.

It is this withdrawal of the customs line which in fact created the free zones. If the signatories of the Treaty of Versailles stated that in their opinion the provisions in the

correspondaient plus aux circonstances actuelles, c'est qu'ils ont dû vouloir dire que ce qui ne correspondait plus aux circonstances actuelles était le retrait de la ligne douanière en deçà de la frontière politique.

Il est nécessaire maintenant de fixer la position de la Suisse et la mesure de ses droits vis-à-vis de la France et des autres signataires du Traité de Versailles.

Cette position est définie dans les motifs de l'ordonnance de la Cour en date du 19 août 1929. La Suisse possédait à l'égard des zones un droit ou un intérêt qui ne peut être supprimé sans son consentement. L'article 435 du Traité de Versailles n'a pas abrogé les anciens traités et par conséquent n'a pas affecté les droits dont jouissait la Suisse en vertu de ces actes. Celle-ci n'a pas été davantage partie au Traité de Versailles et n'est pas en cette qualité liée par les clauses du Traité. Elle a été consultée sur la rédaction de l'article 435, mais n'y a acquiescé que dans la mesure indiquée dans la note du Conseil fédéral datée du 5 mai 1919 et jointe à l'article 435. Cette note a établi clairement que la Suisse n'était pas à cette époque disposée à consentir à la suppression des zones. Tant qu'elle refusait de devenir partie à un nouvel accord quelconque réglant le statut de ces territoires, le deuxième alinéa de l'article 435 du Traité de Versailles ne pouvait être exécuté et les zones devaient subsister.

L'attitude de la Suisse a subi par la suite une modification. Les négociations entre elle et la France, dont les notes jointes en annexes à l'article 435 constituent une partie, aboutirent en 1921 à la conclusion d'une convention et, par cette convention, le Gouvernement suisse accepta la suppression des zones.

Cette convention, ayant été rejetée par le peuple suisse et n'étant par suite jamais entrée en application, est sans portée sur la situation juridique actuelle, mais il est important d'observer que le troisième alinéa de son préambule montre que les Parties, lorsqu'elles conclurent la convention qui supprimait les zones, se considéraient comme concluant l'accord prévu dans l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

C'est après l'échec de cette convention que la France agit selon la conception qu'elle avait de la situation juridique. Estimant que l'effet de l'article 435 était d'abroger les traités

old treaties were no longer consistent with present conditions, they must have meant that what was no longer consistent with present conditions was the withdrawal of the customs line from the political frontier.

It is now necessary to determine Switzerland's position and the measure of her rights *vis-à-vis* France and the other signatories of the Treaty of Versailles.

That position is defined in the recitals of the Court's Order of August 19th, 1929. Switzerland possessed a right or interest in the zones which could not be taken away without her consent. Article 435 of the Treaty of Versailles had not abrogated the old treaties and consequently did not affect the right which Switzerland enjoyed under them. Nor was she a party to that Treaty and bound by its provisions as such. She had been consulted as to the wording of Article 435, but only acquiesced therein to the extent indicated in the note of the Federal Council dated May 5th, 1919, annexed to the article. That note made it clear that Switzerland was not then disposed to acquiesce in the suppression of the zones. So long as she refused to be a party to any new agreement settling the status of these territories, paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles could not be executed and the zones would remain in existence.

The Swiss attitude subsequently underwent a modification. The negotiations between her and France, of which the notes annexed to Article 435 formed part, culminated in 1921 in the conclusion of a convention, and by this convention the Swiss Government agreed to the suppression of the zones.

As this convention was rejected by the Swiss people and therefore never went into effect, it has no bearing on the legal situation, but it is important to observe that the third paragraph of the Preamble of the convention shows that the Parties regarded themselves, when concluding the convention which suppressed the zones, as concluding the agreement provided for in Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles.

It was after the failure of this convention that France proceeded to act upon the view which she held of the legal situation. Believing that the effect of Article 435 was to

de 1815 et les autres actes instituant les zones, elle avança sa ligne douanière à sa frontière politique, supprimant ainsi les zones par un acte unilatéral. La conclusion à laquelle est arrivée la Cour dans les motifs de l'ordonnance du 19 août 1929 montre que cet acte du Gouvernement français était dépourvu de justification légale et qu'en s'occupant du différend la Cour doit laisser de côté toutes les conséquences qui peuvent en être résultées.

La tension qui s'ensuivit entre les deux États amena une situation à laquelle l'arbitrage offrait seul une issue, et c'est en vertu du compromis qu'ils conclurent que la Cour fut saisie du différend; ce sont les termes du compromis qui établissent la mesure dans laquelle les Parties se sont mises elles-mêmes dans les mains de la Cour.

La mission que confie à la Cour le compromis consiste à trancher la question juridique énoncée à l'article premier, puis (dans certaines éventualités qui se sont réalisées) à régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles.

Il convient d'observer que le mot « régler », dont il est fait usage à l'article 2 du compromis, figure également dans l'alinéa 2 de l'article 435, qui prévoit que la France et la Suisse doivent *régler* le régime des territoires (les zones) parce que les stipulations des anciens traités ne correspondent plus aux circonstances actuelles; il figure aussi dans le deuxième alinéa de l'article premier, qui prévoit qu'après avoir obtenu l'opinion de la Cour sur la question juridique formulée dans le premier alinéa, les Parties devront disposer d'un délai raisonnable pour *régler* le nouveau régime desdits territoires. Ainsi qu'on l'a fait ressortir ci-dessus, les Parties, dans leur projet de convention du 7 août 1921, ont interprété elles-mêmes l'article 435, alinéa 2, comme embrassant un accord qui, s'il était entré en vigueur, aurait supprimé les zones, et il n'a pas été suggéré que les Parties pussent ne pas aboutir à un accord analogue lors des négociations prévues par l'article premier, alinéa 2, du compromis. Il semblerait naturel d'en conclure que les pouvoirs de la Cour, lorsqu'elle doit régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435 du Traité de Versailles, doivent être aussi étendus. En tout cas, il

abrogate the treaties of 1815 and the other acts establishing the zones, she moved her customs line to the political frontier, thereby suppressing the zones by a unilateral act. The conclusion reached by the Court in the recitals of the Order of August 19th, 1929, shows that this act of the French Government was without legal justification and that, in dealing with the dispute, the Court must leave out of account any consequences which have resulted from it.

The ensuing tension between the two Governments produced a situation from which arbitration afforded the only means of escape, and it was by virtue of the Special Agreement which was in due course concluded that the Court became seized of the dispute, and it is the terms of that Special Agreement which determine the extent to which the Parties have placed themselves in the hands of the Court.

The task which the Special Agreement lays upon the Court is that of deciding the legal point formulated in Article 1, and then (in certain events which have since come to pass) of settling all the questions involved in the execution of paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles.

It is worth noting that the word "settle" (in French: *régler*), used in Article 2 of the Special Agreement, is the same word as is used in paragraph 2 of Article 435, which says that France and Switzerland are to *settle* the status of the territories (i.e. the zones) because the old treaties were out of date, and in paragraph 2 of Article 1, which provides that, after obtaining the Court's opinion on the legal point formulated in the first paragraph, the Parties are to have a reasonable time to *settle* the new régime in those districts. As pointed out above, the Parties themselves, in their draft convention of August 7th, 1921, have interpreted Article 435, paragraph 2, as comprehending an agreement which would, if it had come into force, have suppressed the zones, and it has not been suggested that the Parties might not have come to a similar agreement in the negotiations provided for in Article 1, paragraph 2, of the Special Agreement. It would seem natural to conclude that the powers of the Court, when settling every question involved by the execution of this provision in the Treaty of Versailles, must be equally wide. At any rate it would be necessary to find some good reason

faudrait apporter un motif valable pour exclure la conclusion naturelle à tirer de l'usage de la même expression dans ces trois stipulations.

On soutient que les pouvoirs de la Cour ne sauraient être aussi larges que ceux des Parties, car il eût été pour celles-ci inutile de demander à la Cour, aux termes de l'article premier du compromis, de décider de l'abrogation ou de la non-abrogation des anciens traités et autres actes complémentaires qui sont la base des droits de la Suisse, si la Cour devait être libre, dans son règlement des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, de négliger ces droits. Il est admis que la Suisse elle-même, en concluant le nouvel accord envisagé à l'article 435, pouvait accepter la suppression des zones, mais on fait valoir que les pouvoirs de la Cour en vertu de l'article 2, alinéa premier, du compromis, ne sauraient être aussi larges parce que la Cour doit respecter les droits qu'elle a elle-même reconnus.

Cet argument se fonde sur une conception inexacte, tant de la structure du compromis que de la situation, entre la France et la Suisse, à l'époque où le compromis fut conclu.

A l'époque où fut conclu le compromis destiné à soumettre le différend à la Cour, la France avait, par un acte unilatéral, supprimé les zones. Elle était d'avis que l'article 435 du Traité de Versailles, avec ses annexes, avait abrogé les anciens traités, qui étaient le fondement du droit de la Suisse, que ce droit avait cessé d'exister et qu'elle était, par suite, fondée à transférer son cordon douanier à sa frontière politique, qu'un accord fût ou non réalisé avec la Suisse.

C'est pour décider si ce point de vue était ou non correct que la question énoncée à l'article premier du compromis fut posée à la Cour.

Ce qu'envisageait l'article 435 du Traité de Versailles, c'était un accord entre la France et la Suisse, une action commune des deux Parties, et non une action unilatérale de l'une ou de l'autre. Aujourd'hui, c'est le règlement des questions soulevées par l'exécution de ce qui eût dû être l'action commune des deux Parties, savoir la conclusion d'un accord, qui est confié à la Cour par les deux Puissances en vertu du compromis. Le fait que les motifs de l'ordonnance de 1929 ont reconnu le droit

for excluding the natural conclusion to be drawn from the use of the same word in these three provisions.

It is contended that the powers of the Court cannot be so wide as those of the Parties, because it would have been useless for the Parties to have asked for a determination by the Court, under Article 1 of the Special Agreement, of the question whether the old treaties and other acts which are the basis of the Swiss rights have been abrogated, if the Court is to be at liberty, in deciding the questions involved in the execution of Article 435, to set those rights aside. It is admitted that Switzerland herself, in making the new agreement foreshadowed in Article 435, could agree to the suppression, but it is urged that the powers of the Court under Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement, cannot be equally wide, because the Court must respect the rights which it has itself recognized.

This argument misunderstands both the economy of the Special Agreement and the position between France and Switzerland at the time of its conclusion.

At the time when the agreement to bring the dispute before the Court was concluded, France had taken action suppressing the zones by unilateral action. She was upholding the view that Article 435 of the Treaty of Versailles, with its annexes, had abrogated the old treaties, which were the foundation of the Swiss right to the maintenance of the zones, that this right had ceased to exist, and that she was therefore justified in transferring her customs line to the political frontier, whether an agreement was concluded with Switzerland or not.

It was to decide whether or not this view was correct that the question formulated in Article 1 of the Special Agreement was put to the Court.

What was contemplated in Article 435 of the Treaty of Versailles was an agreement between France and Switzerland, action in common by the two Parties, not singlehanded action by one of them. It is the settlement of the questions arising in the execution of what should have been an action of the two Parties together, viz. the making of an agreement, that is now entrusted to the Court by the two Powers through the Special Agreement. The fact that the recitals of the Order of

de la Suisse au maintien des zones, contre l'action unilatérale de la France, ne fournit point de raison pour dire que la même raison doit s'appliquer lorsque la Cour s'acquitte de la mission qui lui a été confiée au nom des deux Puissances agissant d'un commun accord.

On a soutenu également qu'en réglant l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, c'est-à-dire en réalisant l'accord entre la France et la Suisse quant à l'avenir de ces territoires, la Cour ne saurait dépasser la limite que la Suisse a fixée elle-même lorsque, dans sa note du 5 mai 1919 jointe en annexe à l'article 435, elle a établi clairement qu'elle n'entendait pas se rallier à la suppression des zones, mais uniquement régler d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles les modalités des échanges entre les régions intéressées. Ceci serait le seul engagement qui lierait la Suisse et constituerait, par conséquent, le seul accord que puisse exécuter la Cour.

La réponse à cette thèse est que, ce que la Cour a reçu de la Suisse en vertu de l'article 2 du compromis, c'est le pouvoir de régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2. La déclaration par laquelle la Suisse s'est montrée disposée, tout en maintenant les zones, à accepter un règlement mieux approprié aux conditions économiques actuelles des échanges entre les régions intéressées, ne figure pas à l'article 435, alinéa 2, mais bien dans l'une des *annexes* à cet article. Or, le compromis mentionne spécifiquement les annexes à l'article 435 lorsqu'il entend les inclure. Là où il n'en fait pas mention, il faut en déduire qu'il n'y a pas lieu d'en tenir compte. L'article premier invite la Cour à décider si l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, *avec ses annexes*, a abrogé les traités qui s'y trouvent énumérés. Il était nécessaire de les viser, parce que les Parties étaient ensuite appelées à négocier; mais cette nécessité disparaissait dès que l'article 2 du compromis entraînait en jeu, c'est-à-dire quand il devait appartenir à la Cour elle-même d'organiser le régime. Aussi l'article 2 ne fait pas mention des annexes, et aucun principe sain d'interprétation judiciaire n'autorise la Cour à voir dans l'article 2 l'expression « avec ses annexes », alors qu'elle n'y figure pas.

1929 recognized the right of Switzerland to the maintenance of the zones as against singlehanded action by France affords no reason why the same rule must obtain when the Court is fulfilling the task laid upon it on behalf of the Powers jointly.

It has also been contended that, in settling the questions involved in the execution of Article 435, paragraph 2, i.e. the making of an agreement between France and Switzerland as to the future of these territories, the Court cannot go beyond the limits which Switzerland herself laid down, when in her note of May 5th, 1919, annexed to Article 435, she made it clear that she did not intend to agree to the suppression of the zones, but only to regulate in a manner more appropriate to the economic conditions of the present day the terms of the exchange of goods between the regions concerned. This was the only undertaking which was binding on Switzerland, and constitutes therefore the only agreement which the Court can execute.

The answer to this contention is that what Switzerland, by Article 2 of the Special Agreement, gave the Court power to do, was to settle every question involved in the execution of Article 435, paragraph 2. The Swiss intimation of willingness to agree to a more appropriate regulation of the exchange of goods between the territories concerned without suppressing the zones is not found in Article 435, paragraph 2, but in one of the *annexes* to that article. The Special Agreement specifically mentions the annexes to Article 435 when it intends them to be included. When it makes no mention of them, it must therefore be inferred that they are not to be included. Article 1 calls upon the Court to decide whether Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, *with its annexes*, has abrogated the treaties there enumerated. It was necessary to refer to them because the Parties were called upon subsequently to negotiate, but this necessity disappeared as soon as Article 2 of the Special Agreement came into play, that is to say, as soon as the Court was called to settle the details of the régime. Hence Article 2 makes no mention of the annexes, and no sound principle of judicial interpretation justifies the Court in reading the words "with its annexes" into Article 2 when they are not there.

On peut faire une objection supplémentaire à la thèse selon laquelle ce qu'envisagerait l'article 435, alinéa 2, ce serait un accord entre la France et la Suisse qui réglerait uniquement les échanges entre la Suisse et les zones : une pareille stipulation, dans le Traité de Versailles, aurait été entièrement dépourvue de nécessité, car avant 1919 la France et la Suisse avaient toujours réglementé les échanges entre la Suisse et les zones par des accords bilatéraux qu'elles étaient libres d'abroger, de reviser ou de renouveler ainsi qu'il leur plaisait. Aucune autorisation de la part d'autres Puissances n'était nécessaire pour leur permettre de ce faire.

Si l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles a déclaré qu'il appartenait à la France et à la Suisse de régler d'un commun accord le « régime des territoires », c'est que ce régime avait été établi par des actes qui faisaient partie du grand règlement européen intervenu à la suite des guerres napoléoniennes. A ce règlement toutes les grandes Puissances de l'Europe avaient participé, et il n'appartenait pas à la France seule ou à la France et à la Suisse seules de le modifier en ce qui concerne l'existence des zones.

Cette opinion trouve sa confirmation dans le fait qu'après la conclusion du Traité de Versailles, l'Espagne et la Suède, parties au règlement de 1815 mais non au Traité de Versailles, furent invitées à donner leur assentiment aux dispositions de l'article 435. Leur adhésion est rappelée dans le préambule de la Convention du 7 août 1921. Rien ne saurait montrer plus clairement que ce qu'envisageait cet alinéa du Traité de Versailles, c'était un accord quelconque qui pourrait impliquer une modification du règlement fait en 1815, et rien, dans ce règlement, n'avait trait aux zones, si ce n'est les dispositions qui donnèrent naissance à celles-ci, savoir : le retrait de la ligne douanière en deçà de la frontière politique.

Les signataires du présent avis ne voient aucune raison pour laquelle la liberté dont jouit la Cour dans le règlement de l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, serait plus restreinte que celle dont auraient joui les Parties elles-mêmes pour déterminer la répercussion des « circonstances actuelles » sur les stipulations des traités de 1815 et de 1816. Si ce point de vue est correct, il s'ensuit

An additional objection to the contention that what Article 435, paragraph 2, had in view was an agreement between France and Switzerland with regard to the exchange of goods between Switzerland and the zones, is that such a stipulation in the Treaty of Versailles was quite unnecessary. France and Switzerland had always before 1919 regulated the exchange of goods between Switzerland and the zones in bilateral agreements, and these they were at liberty to abrogate, revise or renew as they pleased. No authorization from other Powers was necessary to enable them to do so.

The reason why paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles declared that it was for France and Switzerland to come to an agreement about the "status of the territories" was that this status was established by instruments which formed part of the great European settlement after the Napoleonic wars. In that settlement all the great Powers of Europe had been concerned, and it was not for France alone, or for France and Switzerland alone, to vary the settlement so far as regards the existence of the zones.

Confirmation of this view is to be found in the fact that, after the conclusion of the Treaty of Versailles, Spain and Sweden, who were parties to the settlement of 1815 but not parties to the Treaty of Versailles, were asked to agree to the stipulations of Article 435. Their adhesion is recorded in the Preamble to the Convention of August 7th, 1921. Nothing could show more clearly that what this paragraph in the Treaty of Versailles had in mind was some agreement which might involve a modification in the settlement of 1815, and nothing in that settlement related to the zones except the provisions which brought them into being, viz. the withdrawal of the customs line from the political frontier.

The parties to the present opinion can see no sound reason why the liberty enjoyed by the Court in settling every question involved in the execution of Article 435, paragraph 2, is more restricted than that which the Parties themselves would have enjoyed in determining the effect of "present conditions" upon the stipulations of the treaties of 1815 and 1816. If that proposition is correct, it follows that the Court is not

que rien n'empêche la Cour, dans l'accomplissement de la mission que lui confie l'article 2, alinéa premier, du compromis, de placer le cordon douanier français à la frontière politique si elle se convainc que ce régime serait celui qui correspondrait le mieux aux nécessités de l'heure actuelle.

C'est une erreur de penser que les avantages dont a joui la Suisse sous le régime des zones ne seraient pas sauvegardés si la Cour, après mûr examen, arrivait à la conclusion que la solution la plus sage du problème serait de placer le cordon douanier français à la frontière politique.

Ce qu'a envisagé l'article 435, alinéa 2, c'est un accord entre la France et la Suisse « dans les conditions jugées opportunes par les deux pays ». Par suite, le devoir de la Cour, en vertu de l'article 2 du compromis, est manifestement de s'assurer que le régime est élaboré de manière à ne pas nuire aux intérêts de la Suisse.

Cependant, tant d'éléments divers demanderaient à être pris en considération dans le règlement du régime des territoires, qu'il serait très désirable que les Parties arrivassent à un accord en la matière, après des négociations destinées à satisfaire les intérêts de toute nature qui sont en jeu, et non pas seulement à perpétuer des droits sans égard à la question de savoir si ces droits correspondent aux circonstances actuelles.

(Signé) D. G. NYHOLM.
(») RAFAEL ALTAMIRA.
(») C. J. B. HURST.
(») MICH. P. YOVANOVITCH.
(») DEMETRE NEGULESCO.
(») EUGÈNE DREYFUS.

prevented, in carrying out its task under Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement, from placing the French customs line at the political frontier, if satisfied that this would be the régime most in conformity with present day requirements.

It is a mistake to suppose that the advantages which Switzerland has enjoyed under the régime of the zones would not be safeguarded if the Court should ultimately be led to the conclusion that the wisest solution of the problem would be to place the French customs line at the political frontier.

What Article 435, paragraph 2, provided for was an agreement between France and Switzerland, "under such conditions as shall be considered suitable by *both* countries". Manifestly it would therefore be the duty of the Court under Article 2 of the Special Agreement to see that the arrangement was so framed as not to prejudice the interests of Switzerland.

So many diverse elements, however, would have to be taken into account in settling the régime of the territories, that it is most desirable that the Parties should come to an agreement upon the question, after negotiations directed to the satisfaction of the real interests of every kind concerned, and not merely to the perpetuation of rights without reference to the question whether they are in harmony with present conditions.

(Signed) D. G. NYHOLM.
(„) RAFAEL ALTAMIRA.
(„) C. J. B. HURST.
(„) MICH. P. YOVANOVITCH.
(„) DEMETRE NEGULESCO.
(„) EUGÈNE DREYFUS.