

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

---

*SÉRIE A/B*

ARRÊTS, ORDONNANCES ET AVIS CONSULTATIFS

---

FASCICULE N° 46

AFFAIRE DES ZONES FRANCHES  
DE LA HAUTE-SAVOIE  
ET DU PAYS DE GEX

---

---

ARRÊT DU 7 JUIN 1932

XXV<sup>me</sup> SESSION

**1932**

XXV<sup>th</sup> SESSION

JUDGMENT OF JUNE 7<sup>th</sup>, 1932

---

---

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE

---

*SERIES A./B.*

JUDGMENTS, ORDERS AND ADVISORY OPINIONS

---

FASCICULE No. 46

CASE OF THE FREE ZONES  
OF UPPER SAVOY  
AND THE DISTRICT OF GEX

LEYDE  
SOCIÉTÉ D'ÉDITIONS  
A. W. SIJTHOFF

LEYDEN  
A. W. SIJTHOFF'S  
PUBLISHING COMPANY

## COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

## VINGT-CINQUIÈME SESSION

1932.  
7 juin.  
Rôle général  
n° 32.

7 juin 1932.

## AFFAIRE DES ZONES FRANCHES DE LA HAUTE-SAVOIE ET DU PAYS DE GEX

*Interprétation de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes (note suisse du 5 mai 1919; note française du 18 mai 1919): cette disposition a-t-elle abrogé ou a-t-elle pour but de faire abroger les « stipulations anciennes » relatives aux zones franches suivantes : zone du Pays de Gex ; zone « sarde » ; zone de Saint-Gingolph et zone « lacustre » ? (Traité de Paris des 30 mai 1814 et 20 novembre 1815 ; Acte du Congrès de Vienne du 9 juin 1815 ; déclarations des Puissances des 20 et 29 mars et 20 novembre 1815 ; Protocole du 3 novembre 1815 ; actes d'accession de la Diète helvétique des 27 mai et 12 août 1815 ; Traité de Turin du 16 mars 1816 ; Manifeste, etc., du 9 septembre 1829.)*

*Réglementation du « nouveau régime » des zones franches : Nouveaux moyens présentés dans la dernière phase de la procédure (clausula rebus sic stantibus) : leur admissibilité. — Importations en franchise : pouvoir de la Cour de les régler. — Pouvoir de la Cour, s'étant déclarée incompétente pour une partie de la tâche à elle confiée, de rendre un arrêt. — Limitations à la compétence de la Cour résultant de la souveraineté des pays en cause. — Cordon douanier et cordon de surveillance.*

## ARRÊT

*Présents : MM. ANZILOTTI, faisant fonction de Président ; LODER, ALTAMIRA, ODA, HUBER, sir CECIL HURST, MM. KELLOGG, YOVANOVITCH, BEICHMANN, NEGULESCO, juges ; M. DREYFUS, juge ad hoc.*

## PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE

## TWENTY-FIFTH SESSION.

June 7th, 1932.

1932.  
June 7th.  
General list:  
No. 32.

## CASE OF THE FREE ZONES OF UPPER SAVOY AND THE DISTRICT OF GEX

*Interpretation of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles with its Annexes (Swiss note of May 5th, 1919; French note of May 18th, 1919): has this provision abrogated, or is it intended to lead to the abrogation of, the "old stipulations" regarding the following free zones: the zone of the Pays de Gex; the "Sardinian" zone; the zone of Saint-Gingolph and the "Lake" zone? (Treaties of Paris of May 30th, 1814, and November 20th, 1815; Act of the Congress of Vienna of June 9th, 1815; declarations of the Powers of March 20th and 29th and November 20th, 1815; Protocol of November 3rd, 1815; Acts of accession of the Helvetic Diet of May 27th and August 12th, 1815; Treaty of Turin of March 16th, 1816; Manifesto, etc., of September 9th, 1829.)*

*Settlement of the "new régime" for the free zones: New pleas submitted in the last phase of the proceedings (the rebus sic stantibus clause): admissibility of these pleas.—Importations free of duty: power of the Court to regulate this matter.—Power of the Court, having declared that it has no jurisdiction to undertake a part of the task entrusted to it, to deliver a judgment.—Limitations upon the Court's jurisdiction resulting from the sovereignty of the States concerned in the case.—Customs cordon and control cordon.*

## JUDGMENT.

*Before: MM. ANZILOTTI, acting as President; LODER, ALTAMIRA, ODA, HUBER, Sir CECIL HURST, MM. KELLOGG, YOVANOVITCH, BEICHMANN, NEGULESCO, Judges; M. DREYFUS, Judge ad hoc.*

En l'affaire relative aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex,

*Entre*

le Gouvernement de la République française, représenté par M. J. Basdevant, conseiller juridique du ministère des Affaires étrangères, professeur à la Faculté de droit de Paris,

*et*

le Gouvernement de la Confédération suisse, représenté par S. Exc. M. A. de Pury, ministre de Suisse aux Pays-Bas, et par M. P. Logoz, membre du Conseil national suisse, professeur à l'Université de Genève,

*La Cour,*

ainsi composée,

rend l'arrêt suivant :

Par un compromis d'arbitrage, signé à Paris le 30 octobre 1924, et dont les ratifications ont été échangées le 21 mars 1928, — compromis déposé au Greffe de la Cour sous le couvert de lettres datées du 29 mars 1928 et émanant des ministres de France et de Suisse à La Haye, — les Gouvernements de la République française et de la Confédération suisse, n'ayant pu s'entendre au sujet de l'interprétation à donner à l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, du Traité de Versailles, et n'ayant pu aboutir par voie de négociations directes à l'accord prévu par ces textes, ont demandé à la Cour de fixer cette interprétation et de régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, dudit traité.

Les clauses pertinentes du compromis du 30 octobre 1924 sont ainsi conçues :

« *Article premier.*

Il appartiendra à la Cour permanente de Justice internationale de dire si, entre la Suisse et la France, l'article 435,

In the case concerning the free zones of Upper Savoy and the District of Gex,

*Between*

the Government of the French Republic, represented by M. J. Basdevant, Legal Adviser to the French Ministry for Foreign Affairs, Professor of the Faculty of Law at the University of Paris,

*and*

the Government of the Swiss Confederation, represented by H.E. M. A. de Pury, Swiss Minister to the Netherlands, and by M. P. Logoz, Member of the Swiss National Council, and Professor at the University of Geneva,

*The Court,*

composed as above,

delivers the following judgment :

By a Special Agreement, which was signed at Paris on October 30th, 1924—the ratifications being exchanged on March 21st, 1928—and which was filed with the Registry of the Court under cover of letters dated March 29th, 1928, from the Ministers of France and Switzerland at The Hague, the Governments of the French Republic and of the Swiss Confederation, having been unable to agree in regard to the interpretation to be placed upon Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, and not having been able to effect the agreement provided for therein by direct negotiations, have asked the Court to determine the said interpretation, and to settle all the questions involved by the execution of paragraph 2 of Article 435 of the said Treaty.

The relevant clauses of the Special Agreement of October 30th, 1924, are worded as follows :

*“Article I.*

It shall rest with the Permanent Court of International Justice to decide whether, as between Switzerland and France,

alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, a abrogé ou a pour but de faire abroger les stipulations du Protocole des Conférences de Paris du 3 novembre 1815, du Traité de Paris du 20 novembre 1815, du Traité de Turin du 16 mars 1816 et du Manifeste de la Cour des Comptes de Sardaigne du 9 septembre 1829, relatives à la structure douanière et économique des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, en tenant compte de tous faits antérieurs au Traité de Versailles, tels que l'établissement des douanes fédérales en 1849 et jugés pertinents par la Cour.

Les Hautes Parties contractantes sont d'accord pour que la Cour, dès la fin de son délibéré sur cette question et avant tout arrêt, impartisse aux deux Parties un délai convenable pour régler entre elles le nouveau régime desdits territoires dans les conditions jugées opportunes par les deux Parties, ainsi qu'il est prévu par l'article 435, alinéa 2, dudit Traité. Le délai pourra être prolongé sur la requête des deux Parties.

#### *Article 2.*

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.

Si l'arrêt prévoit 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 ne pourra être réglée qu'avec l'assentiment des deux Parties.

#### *Article 3.*

Chacune des Hautes Parties contractantes déposera au Greffe de la Cour en autant d'exemplaires que le prescrit l'article 34 du Règlement de la Cour :

1° dans le délai de six mois à dater de la ratification du présent compromis, son Mémoire sur la question formulée dans l'article premier, alinéa premier, avec les copies certifiées conformes de tous les documents et pièces à l'appui ;

2° dans le délai de cinq mois à dater de l'expiration du délai précédent, son Contre-Mémoire avec les copies certifiées conformes de tous les documents et pièces à l'appui ;

Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, has abrogated or is intended to lead to the abrogation of the provisions of the Protocol of the Conference of Paris of November 3rd, 1815, of the Treaty of Paris of November 20th, 1815, of the Treaty of Turin of March 16th, 1816, and of the Manifesto of the Sardinian Court of Accounts of September 9th, 1829, regarding the customs and economic régime of the free zones of Upper Savoy and the Pays de Gex, having regard to all facts anterior to the Treaty of Versailles, such as the establishment of the Federal Customs in 1849, which are considered relevant by the Court.

The High Contracting Parties agree that the Court, as soon as it has concluded its deliberation on this question, and before pronouncing any decision, shall accord to the two Parties a reasonable time to settle between themselves the new régime to be applied in those districts, under such conditions as they may consider expedient, as provided in Article 435, paragraph 2, of the said Treaty. This time may be extended at the request of the two Parties.

#### *Article 2.*

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.

Should the judgment contemplate the import of goods free or at reduced rates through the Federal Customs barrier or through the French Customs barrier, regulations of such importation shall only be made with the consent of the two Parties.

#### *Article 3.*

Each of the High Contracting Parties shall file with the Registry of the Court, in the number of copies laid down by Article 34 of the Rules of Court :

(1) within six months after the ratification of the present Special Agreement, its Case upon the question set out in Article 1, paragraph 1, with a certified true copy of all documents and evidence in support thereof ;

(2) within five months from the expiration of the above-mentioned time, its Counter-Case with a certified true copy of all documents and evidence in support ;

3° dans le délai de cinq mois à dater de l'expiration du délai précédent, sa Réplique, avec les copies certifiées conformes de tous les documents et pièces à l'appui, et ses conclusions finales.

#### *Article 4.*

Si la Cour, conformément à l'article 2, est appelée à régler elle-même l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, elle impartira aux Parties les délais convenables pour produire tous documents, projets et observations qu'elles croiraient devoir soumettre à la Cour en vue de ce règlement, ainsi que pour y répondre.

En outre, à l'effet de faciliter ledit règlement, la Cour pourra être requise par l'une ou l'autre Partie de déléguer un ou trois de ses membres aux fins de procéder à des enquêtes sur les lieux et d'entendre tous intéressés. »

Lors de la signature du compromis, le 30 octobre 1924, le ministre des Affaires étrangères de France et le ministre de Suisse à Paris procédèrent à un échange de « notes interprétatives », dont la teneur est la suivante :

« En signant la convention d'arbitrage en date de ce jour, j'ai l'honneur de vous confirmer qu'il est bien entendu entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République :

1° que jusqu'à la décision définitive de la Cour, il ne sera procédé de part ou d'autre à aucun acte de nature à modifier l'état de fait actuellement existant à la frontière entre la Suisse et les territoires français visés à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ;

2° qu'il ne sera pas fait d'objection de part ou d'autre à ce que les agents des deux Parties reçoivent de la Cour, à titre officieux et en présence l'un de l'autre, toutes indications utiles sur le résultat du délibéré concernant la question formulée à l'article premier, alinéa premier, de la convention d'arbitrage ;

3° que par les mots « circonstances actuelles » l'article 2, alinéa premier, de la convention d'arbitrage se réfère aux « circonstances actuelles » visées dans l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, du Traité de Versailles. »

Le compromis fut, le 5 avril 1928, ou avant cette date, communiqué à tous les intéressés, ainsi qu'il est prévu à

(3) within five months from the expiration of the preceding time, its Reply with a certified true copy of all documents and evidence in support and its final conclusions.

#### *Article 4.*

Should the Court, in accordance with Article 2, be called upon itself to settle all the questions involved by the execution of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, it shall grant the Parties reasonable times for the production of all documents, proposals and observations which they may see fit to submit to the Court for the purposes of this settlement and in reply to those submitted by the other Party.

Furthermore, in order to facilitate this settlement, the Court may be requested by either Party to delegate one or three of its members for the purposes of conducting investigations on the spot and of hearing the evidence of any interested persons."

On the occasion of the signature of the Special Agreement, on October 30th, 1924, the French Minister for Foreign Affairs and the Swiss Minister at Paris exchanged certain "interpretative notes", to the following effect :

"In signing the Arbitration Convention of this date, I have the honour to confirm that it is clearly understood between the Swiss Federal Council and the Government of the Republic that :

(1) until the Court's definitive decision shall have been given, neither Party shall take any steps calculated to modify the *de facto* situation now prevailing at the frontier between Switzerland and the French territories mentioned in Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles ;

(2) no objection shall be raised on either side to the communication by the Court to the Agents of the two Parties, unofficially and in each other's presence, of any indications which may appear desirable as to the result of the deliberation upon the question formulated in Article 1, paragraph 1, of the Arbitration Convention ;

(3) the words 'present conditions' in Article 2, paragraph 1, of the Arbitration Convention refer to the 'present conditions' contemplated in Article 435, paragraph 2, with its Annexes, of the Treaty of Versailles."

The Special Agreement was communicated on or before April 5th, 1928, to all concerned, as provided in Article 40

l'article 40 du Statut et à l'article 36 du Règlement ; il fut, de même, communiqué à tous les États Membres de la Société des Nations et à tous autres États admis à ester devant la Cour.

D'autre part, les États ayant participé au Traité de Versailles ne furent pas spécialement avertis aux termes de l'article 63 du Statut, considéré comme non applicable à l'espèce ; mais leur attention fut attirée sur le droit qui leur revenait sans doute d'informer la Cour de leur désir d'intervenir conformément audit article, auquel cas il appartiendrait à la Cour de statuer.

Par ordonnance du 5 mai 1928, le Président de la Cour — celle-ci ne siégeant pas alors — a fixé « les dates pour les divers actes de la procédure écrite en l'affaire », tels que ces actes étaient définis par l'article 3 du compromis ; les délais prévus tenaient compte des propositions formulées à ce sujet dans le même article.

Les Parties ont présenté, dans les délais ainsi fixés, leurs Mémoires, Contre-Mémoires et Répliques.

Aux termes de l'article 3 du compromis, les Répliques devaient énoncer les « conclusions finales » des Parties ; en conséquence, la Cour ne se prévalut pas de son droit (art. 48 du Statut) de déterminer les formes et délais dans lesquels les Parties devaient finalement conclure. La Réplique française, en effet, concluait à ce qu'il plaise à la Cour :

« Conformément aux lettres jointes au compromis, donner aux agents des deux Parties, à titre officieux et en présence l'un de l'autre, toutes indications utiles sur le résultat de son délibéré concernant la question formulée à l'article premier, alinéa 2, du compromis ;

Fixer le sens de son délibéré et, dans le cas visé à l'article 2 du compromis, fixer le dispositif de son arrêt de telle façon qu'elle dise et juge qu'entre la France et la Suisse, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, a abrogé les stipulations du Protocole des Conférences de Paris du 3 novembre 1815, du Traité de Paris du 20 novembre 1815, du Traité de Turin du 16 mars 1816 et du Manifeste de la Cour des Comptes de Sardaigne du 9 septembre 1829,

of the Statute and in Article 36 of the Rules of Court; similarly, it was communicated to all States, Members of the League of Nations, and to all other States entitled to appear before the Court.

On the other hand, States Parties to the Treaty of Versailles were not specially notified under Article 63 of the Statute, which was considered as inapplicable in this case; but their attention was drawn to the right which they no doubt possessed to inform the Court, should they wish to intervene in accordance with the said Article, in which case it would rest with the Court to decide.

In an Order, dated May 5th, 1928, the President of the Court—the Court itself not being then in session—fixed the “dates for the completion of the various acts of the written procedure in the case”, as provided for in Article 3 of the Special Agreement; the time-limits assigned were in conformity with the proposals on that subject in the said Article.

The Parties filed their Cases, Counter-Cases and Replies within the periods thus appointed.

By the terms of Article 3 of the Special Agreement, the Replies were to set forth the “final conclusions” of the Parties; consequently, the Court did not avail itself of its right (under Art. 48 of its Statute) to decide the form and time in which the Parties should conclude their arguments. The submissions of the French Reply were formulated as follows:

“May it please the Court:

In accordance with the letters attached to the Special Agreement, communicate to the Agents for the two Parties, unofficially and in each other's presence, any indications which may appear desirable as to the result of its deliberation upon the question formulated in Article 1, paragraph 2, of the Special Agreement;

Determine the import of its deliberation and, in the circumstances contemplated by Article 2 of the Special Agreement, so formulate the operative part of its judgment that its effect shall be to decide that, as between France and Switzerland, Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, has abrogated the provisions of the Protocol of the Conferences of Paris of November 3rd, 1815, of the Treaty of Paris of November 20th, 1815, of the Treaty of Turin of

relatives à la structure douanière et économique des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex ;

Dès la fin de son délibéré sur cette question et avant tout arrêt, impartir aux deux Parties un délai convenable pour régler entre elles le nouveau régime desdits territoires dans les conditions jugées opportunes par les deux Parties, ainsi qu'il est prévu par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, ce délai pouvant être prolongé sur la requête des deux Parties. »

De son côté, la Réplique suisse concluait à ce qu'il plaise à la Cour :

« 1. Dire qu'entre la Suisse et la France, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, n'a pas abrogé les stipulations du Protocole des Conférences de Paris du 3 novembre 1815, du Traité de Paris du 20 novembre 1815, du Traité de Turin du 16 mars 1816 et du Manifeste de la Cour des Comptes de Sardaigne du 9 septembre 1829, relatives à la structure douanière et économique des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex.

2. Dire qu'entre la Suisse et la France, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, n'a pas pour but de faire abroger les stipulations du Protocole des Conférences de Paris du 3 novembre 1815, du Traité de Paris du 20 novembre 1815, du Traité de Turin du 16 mars 1816 et du Manifeste de la Cour des Comptes de Sardaigne du 9 septembre 1829, relatives à la structure douanière et économique des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, *en ce sens* qu'entre la Suisse et la France, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, n'a pas pour but de faire obligatoirement abroger lesdites stipulations, mais signifie seulement que la Suisse et la France pourront les abroger d'un commun accord. »

Au cours des audiences publiques tenues les 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 18, 19, 22 et 23 juillet 1929, la Cour a entendu en leurs plaidoiries, réplique et duplique, M<sup>e</sup> Paul-Boncour, conseil du Gouvernement français, et le professeur Logoz, agent du Gouvernement suisse ; elle a également entendu un exposé en réplique du professeur Basdevant, agent du Gouvernement français.

March 16th, 1816, and of the Manifesto of the Sardinian Court of Accounts of September 9th, 1829, regarding the customs and economic régime of the free zones of Upper Savoy and the District of Gex ;

As soon as it has concluded its deliberation on this question and before pronouncing any decision, accord to the two Parties a reasonable time to settle between themselves the new régime to be applied in those districts under such conditions as they may consider expedient, as provided by Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, this time being capable of extension at the request of the two Parties."

The submissions of the Swiss Reply, on the other hand, were formulated as follows :

"It is submitted that :

1. As between Switzerland and France, Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, has not abrogated the provisions of the Protocol of the Conferences of Paris of November 3rd, 1815, of the Treaty of Paris of November 20th, 1815, of the Treaty of Turin of March 16th, 1816, and of the Manifesto of the Sardinian Court of Accounts of September 9th, 1829, regarding the customs and economic régime of the zones of Upper Savoy and the District of Gex.

2. As between Switzerland and France, Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, has not for its object the abrogation of the provisions of the Protocol of the Conferences of Paris of November 3rd, 1815, of the Treaty of Paris of November 20th, 1815, of the Treaty of Turin of March 16th, 1816, or of the Manifesto of the Sardinian Court of Accounts of September 9th, 1829, regarding the customs and economic régime of the free zones of Upper Savoy and the District of Gex, *that is to say*, as between Switzerland and France, Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, is not intended necessarily to lead to the abrogation of the aforesaid provisions, but simply means that Switzerland and France may abrogate them by mutual consent."

During public hearings held on July 9th, 10th, 11th, 12th, 13th, 15th, 16th, 18th, 19th, 22nd and 23rd, 1929, the Court heard arguments, replies and rejoinders, by M<sup>e</sup> Paul-Boncour, Counsel of the French Government, and Professor Logoz, Agent of the Swiss Government ; it also heard a statement by Professor Basdevant, Agent of the French Government.

Au cours des débats oraux, les conclusions formulées dans les répliques n'ont pas subi de modifications.

A l'appui de leurs conclusions respectives, les Parties ont, dans cette phase de la procédure, fait parvenir à la Cour, soit (conformément à l'article 3 du compromis) en annexe aux pièces écrites, soit au cours des audiences, les documents qui, pour autant qu'ils ont été acceptés par la Cour, sont énumérés au bordereau reproduit à l'appendice.

Le 19 août 1929, la Cour, pour se conformer à l'article premier, alinéa 2, du compromis, rendit une ordonnance par laquelle elle impartissait au Gouvernement de la République française et au Gouvernement de la Confédération suisse un délai expirant le 1<sup>er</sup> mai 1930 pour régler entre eux, dans les conditions qu'ils jugeraient opportunes, le « nouveau régime » des territoires visés à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

Dans l'exposé des motifs de cette ordonnance, la Cour donna aux Parties « toutes indications utiles sur le résultat du délibéré concernant la question formulée à l'article premier, alinéa premier, du compromis », savoir « si, entre la France et la Suisse, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, a abrogé ou a pour but de faire abroger les stipulations » de 1815, 1816 et 1829 « relatives à la structure douanière et économique des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex ».

En ce faisant, la Cour tenait compte, d'une part, de la suggestion énoncée dans les notes interprétatives du compromis du 30 octobre 1924 et selon laquelle les agents des deux Parties pourraient recevoir de la Cour, à titre officieux, les indications dont il s'agit et, d'autre part, de l'impossibilité où la mettaient, selon son avis, les termes et l'esprit de son Statut de communiquer officieusement aux Parties en cause le résultat du délibéré sur une question à elle soumise pour décision.

Dans le délai fixé par l'ordonnance du 19 août 1929, la Cour fut saisie d'une lettre du chef du Département politique fédéral suisse, datée du 28 mars 1930, et d'une lettre de l'agent français, datée du 29 avril 1930, la première l'informant

The submissions formulated in the written Replies were not modified during the oral proceedings.

During this phase of the procedure, the Parties communicated to the Court, in support of their respective submissions, the documents which—so far as they have been accepted by the Court—are given in the list in the annex; these were communicated partly (as laid down in Article 3 of the Special Agreement) as annexes to the written documents, and partly during the oral proceedings.

On August 19th, 1929, in order to conform to paragraph 2 of Article 1 of the Special Agreement, the Court made an Order in which it allowed the Government of the French Republic and the Government of the Swiss Confederation a period, expiring on May 1st, 1930, to settle between themselves the “new régime” to be applied in the territories referred to in Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, under such conditions as they might consider expedient.

In the recitals of the said Order, the Court gave the Parties “any indications which may appear desirable as the result of the deliberation upon the question formulated in Article 1, paragraph 1,” of the Special Agreement, that is, the question “whether, as between France and Switzerland, Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, has abrogated or is intended to lead to the abrogation of the provisions” of 1815, 1816 and 1829, “regarding the customs and economic régime of the free zones of Upper Savoy and the District of Gex”.

The Court took this step, in the first place, because of the suggestion contained in the interpretative notes attached to the Special Agreement of October 30th, 1924, providing that the indications referred to above might be communicated unofficially by the Court to the Agents of the two Parties; and secondly, because it held that it was not possible for it, according to the terms and the spirit of its Statute, unofficially to communicate to the Parties in a case the result of the deliberation upon a question submitted to it for decision.

Before the expiration of the period fixed by the Order of August 19th, 1929, the Court received a letter from the Head of the Swiss Federal Political Department, dated March 28th, 1930, and a letter from the French Agent, dated April 29th, 1930, the

qu'il paraissait matériellement impossible qu'une convention fût conclue et ratifiée par les Parties avant le 1<sup>er</sup> mai, et la seconde lui faisant savoir que l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse concernant le règlement de la question des zones franches n'avait pu être conclu avant cette date.

Dans ces conditions, le Président de la Cour — celle-ci ne siégeant pas — rendit, le 3 mai 1930, après avoir entendu les agents des Parties, une ordonnance par laquelle, conformément aux articles 2, alinéa premier, et 4, alinéa premier, du compromis, il impartit au Gouvernement de la République française et au Gouvernement de la Confédération suisse un délai « pour la production, par les Parties, de tous documents, projets et observations qu'elles croiront devoir soumettre à la Cour en vue du règlement, par ses soins, de l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles », ainsi qu'un délai ultérieur « destiné à permettre à chacune des Parties de répondre par écrit aux documents, projets et déclarations présentés par la Partie adverse ».

Dans le premier de ces délais, le Gouvernement français fit parvenir à la Cour un document intitulé « Observations et Projet » et où était formulé, notamment, un « Projet de décision » en dix-sept articles ; de nouvelles conclusions, toutefois, n'étaient pas énoncées dans le document dont il s'agit. De même, le Gouvernement suisse déposa une pièce intitulée « Documents, Projet et Observations » comprenant, avec un « Projet de règlement du régime des territoires visés à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles » en treize articles et une annexe, de nouvelles conclusions ainsi conçues :

*« Plaise à la Cour,*

Par un seul et même arrêt rendu conformément à l'article 58 du Statut de la Cour :

1. Prononcer sa décision sur la question formulée dans l'article premier, alinéa premier, du compromis du 30 octobre 1924 en disant :

a) qu'entre la Suisse et la France, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, n'a pas abrogé les stipulations du Protocole des Conférences de Paris du

first informing it that it did not seem possible for a convention to be concluded and ratified by the Parties before May 1st, and the latter notifying it that it had proved impossible to conclude an agreement between the Government of the French Republic and the Swiss Federal Council concerning the settlement of the question of the free zones prior to the said date.

In these circumstances, on May 3rd, 1930, the President of the Court—the Court itself not being then in session—after hearing the Agents of the Parties, made an Order by which, in accordance with Articles 2, paragraph 1, and 4, paragraph 1, of the Special Agreement, he allowed the Government of the French Republic and the Government of the Swiss Confederation a period of time “for the production by the Parties of all documents, proposals and observations which they might see fit to submit to the Court for the purposes of the settlement by it of all the questions involved by the execution of paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles”, and also a further period “to enable each Party to reply in writing to the documents, proposals and observations submitted by the other Party”.

Within the first of these periods, the French Government transmitted to the Court a document entitled “Observations and Proposal”, containing, *inter alia*, a “Draft Decision” in seventeen articles; no fresh submissions were, however, set forth in the said document. Similarly, the Swiss Government submitted a document entitled “Documents, Proposal and Observations”, containing, in addition to a “Draft Settlement of the régime of the territories referred to in Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles”, in thirteen articles and an annex, some new submissions worded as follows:

*“May it please the Court,*

By a single judgment rendered in conformity with Article 58 of the Court’s Statute;

1. To pronounce its decision on the question formulated in Article 1, paragraph 1, of the Special Agreement of October 30th, 1924, and to adjudge:

(a) that, as between Switzerland and France, Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, has not abrogated the provisions of the Protocol of the

3 novembre 1815, du Traité de Paris du 20 novembre 1815, du Traité de Turin du 16 mars 1816 et du Manifeste de la Cour des Comptes de Sardaigne du 9 septembre 1829, relatives à la structure douanière et économique des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex ;

b) qu'entre la Suisse et la France, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, n'a pas non plus pour but de faire obligatoirement abroger lesdites stipulations, en ce sens qu'il n'oblige pas la Suisse à accepter comme seule base possible du règlement futur l'abrogation des zones franches.

2. Régler conformément au projet présenté par le Gouvernement suisse et en ayant égard à la disposition du second alinéa de l'article 2 du compromis du 30 octobre 1924, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles. »

Dans le second des délais fixés par l'ordonnance du 3 mai 1930, savoir, le 30 septembre 1930, chacun des Gouvernements en cause déposa une Réponse écrite. Ils n'y formulèrent pas de nouvelles conclusions, mais le Gouvernement suisse se réserva de déposer éventuellement des conclusions subsidiaires relatives à une expertise ainsi qu'au transport sur les lieux d'une délégation de la Cour, conformément à l'article 4, alinéa 2, du compromis. En effet, par lettre du 11 octobre 1930, l'agent du Gouvernement suisse fit parvenir à la Cour les conclusions subsidiaires suivantes :

« *Plaise à la Cour*, si elle n'estime pas pouvoir rendre *de plano* l'arrêt prévu par l'article 2 du compromis :

I. Déclarer le Projet français incompatible avec les droits de la Suisse et l'écarter du débat.

II. Ordonner une expertise.

1) Organiser ladite expertise d'une manière analogue à celle que prévoit l'ordonnance rendue par la Cour, le 13 septembre 1928, en l'affaire de l'usine de Chorzów.

2) Poser aux experts la question suivante :

Conference of Paris of November 3rd, 1815, of the Treaty of Paris of November 20th, 1815, of the Treaty of Turin of March 16th, 1816, and of the Manifesto of the Sardinian Court of Accounts of September 9th, 1829, regarding the customs and economic régime of the free zones of Upper Savoy and the District of Gex ;

(b) that furthermore, as between Switzerland and France, Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, is not intended necessarily to lead to the abrogation of the aforesaid provisions, in the sense that it does not compel Switzerland to accept, as the only possible basis for the future settlement, the abolition of the free zones.

2. To settle in accordance with the proposal submitted by the Swiss Government and having regard to the terms of the second paragraph of Article 2 of the Special Agreement of October 30th, 1924, all the questions involved by the execution of paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles."

Within the second period fixed by the Order of May 3rd, 1930, and expiring on September 30th, 1930, each of the Governments concerned filed a written Reply. These Replies contained no fresh submissions, but the Swiss Government reserved its right, if necessary, to file further submissions relating to an expert enquiry and to the despatch of a delegation of the Court to the spot, in accordance with paragraph 2 of Article 4 of the Special Agreement. In a letter dated October 11th, 1930, the Agent of the Swiss Government transmitted to the Court the following further submissions :

"*May it please the Court*, if the Court does not deem it possible to render *de plano* the judgment contemplated by Article 2 of the Special Agreement :

I. To declare the French Proposal incompatible with the rights of Switzerland and to disregard it.

II. To order an expert enquiry.

(1) To organize this enquiry on lines similar to those laid down in the Order made by the Court on September 13th, 1928, in the case of the Chorzów Factory.

(2) To put the following question to the experts :

« Les experts devant admettre que le cordon douanier sera placé à la limite indiquée par le Projet suisse, ledit projet règle-t-il les relations entre la Suisse et les régions françaises intéressées de manière à donner satisfaction aux intérêts légitimes des populations, tels qu'ils existaient avant 1923 ? »

Aux observations et réponses des deux Gouvernements étaient joints les documents énumérés dans le bordereau reproduit à l'appendice.

La procédure écrite prévue par l'article 4, alinéa premier, du compromis ayant été ainsi terminée, le Président fixa au 23 octobre 1930 l'ouverture d'une nouvelle série d'audiences publiques. Il fit, en même temps, prévenir les Parties que, n'ayant pu assurer, à cette occasion, la présence à La Haye de neuf au moins des juges qui avaient participé à l'examen de l'affaire des zones en 1929, il avait été obligé de reconstituer la Cour d'après les principes de l'article 25 du Statut.

Cette impossibilité, qui s'était avérée déjà au mois d'août 1930, exerça ses effets dans deux directions différentes.

En premier lieu, le Gouvernement suisse avait, par lettre de son agent datée du 24 juillet 1930, souligné qu'à son avis de très utiles éclaircissements seraient fournis à la Cour, en vue de l'arrêt qu'il lui appartenait de rendre, par l'envoi sur les lieux d'une délégation de la Cour, conformément à l'article 4, alinéa 2, du compromis, et par une expertise des solutions proposées par les Parties pour le règlement du régime des zones; selon le Gouvernement suisse, cet envoi sur les lieux et cette expertise devraient s'opérer dès après le dépôt des « documents, projets et observations » visés par le premier alinéa dudit article; dans cet ordre d'idées, il suggéra l'utilité qu'il y aurait à fournir aux agents l'occasion de soumettre à la Cour les observations de leur Gouvernement touchant lesdites procédures. Informé, dès le 11 août, du fait qu'en vue de l'audition ainsi suggérée, la Cour devrait sans doute être reconstituée pour toute la suite de l'affaire des zones franches, le Gouvernement suisse fit savoir à la Cour, par lettre de son agent datée du 15 août 1930, que le

"Taking it for granted that the French customs cordon will be placed on the line indicated in the Swiss Proposal, does that Proposal regulate the relations between Switzerland and the French regions concerned in a manner calculated to satisfy the legitimate interests of the inhabitants as those interests were before 1923?"

To the Observations and Replies of the two Governments were appended the documents enumerated in the list reproduced in the appendix.

The written proceedings provided for by Article 4, paragraph 1, of the Special Agreement having thus been concluded, the President fixed October 23rd, 1930, as the date for the opening of a new series of public hearings. At the same time he caused the Parties to be notified that, not having been able to secure the attendance at The Hague for these hearings of at least nine of the judges who had taken part in the examination of the zones' case in 1929, he had been compelled to reconstitute the Court in accordance with the principles of Article 25 of the Statute.

The impossibility of securing the said quorum had been apparent as early as August 1930; it exercised an effect in two different directions.

In the first place, the Swiss Government, by a letter from its Agent dated July 24th, 1930, had emphasized that, in its opinion, most useful information would be afforded the Court, for the purposes of the judgment which it had to give, if it were to delegate some of its members to conduct investigations on the spot, in accordance with Article 4, paragraph 2, of the Special Agreement, and if it ordered an expert enquiry regarding the solutions proposed by the Parties for the settlement of the zones' régime; the Swiss Government held that this investigation by a delegation on the spot and this expert enquiry should be carried out immediately after the filing of the "documents, proposals and observations" mentioned in the first paragraph of the same Article; in this connection, it suggested that it would be useful to give the Agents an opportunity of presenting to the Court their Governments' observations in regard to these proceedings. On being informed, on August 11th, that in order to hold the suggested hearing, the Court would in all probability have to be reconstituted for the whole of the

Conseil fédéral ne croyait pas devoir, en présence de ce fait nouveau, maintenir sa requête du 24 juillet précédent, jugeant inopportun de poser, à propos d'un simple incident de procédure, la grave question de la reconstitution éventuelle de la Cour.

En second lieu, dès l'ouverture des audiences prévues pour le 23 octobre 1930, le Président avait expliqué que, pour répondre aux prescriptions de l'article 13, alinéa 3, du Statut, la Cour aurait dû conserver une composition identique à celle qu'elle avait en 1929 ; que, cependant, les circonstances n'avaient pas permis d'atteindre ce résultat, le nombre des juges disponibles parmi ceux qui avaient participé à la session de 1929 étant tombé au-dessous du quorum requis par l'article 25 du Statut pour la validité des délibérations de la Cour ; qu'il était donc devenu nécessaire de reconstituer la Cour d'après les principes dudit article en convoquant tous les juges titulaires disponibles et, dans l'ordre du tableau, les juges suppléants dont la présence était nécessaire pour parfaire le nombre de onze prévu dans le Statut. Le Président ayant demandé aux agents s'ils avaient des observations ou déclarations à présenter à ce sujet, MM. Basdevant et Logoz firent les déclarations suivantes, dont le Président leur donna acte :

(M. Basdevant.)

« Au nom du Gouvernement français, je déclare que ce Gouvernement accepte la continuation de la procédure en considération du fait que, selon lui, la solution de la question qui doit actuellement être débattue ne dépend pas de la solution à donner à la question qui a été débattue dans la première phase de la procédure. »

(M. Logoz.)

« Le Gouvernement suisse accepte que la procédure continue purement et simplement comme si la composition de la Cour n'avait pas changé depuis l'été de 1929.

Le Gouvernement suisse maintient en outre la manière de voir exposée dans ses Observations et dans sa Réponse, notamment quant au rapport de dépendance qui existe entre la première phase judiciaire de l'affaire et la phase actuelle.

remainder of the case of the free zones, the Swiss Government informed the Court, by a letter from its Agent dated August 15th, 1930, that the Federal Council, in view of this new circumstance, felt that it should not maintain its request of July 24th, 1930, as it considered it inexpedient to raise the serious question of a possible reconstitution of the Court in connection with a mere detail of procedure.

In the second place, at the outset of the hearings fixed for October 23rd, 1930, the President had explained that, to comply with the provisions of Article 13, paragraph 3, of the Statute, the composition of the Court should have been the same as in 1929; circumstances, however, had rendered this impossible, the number of judges available of those who had taken part in the session of 1929 having fallen below the quorum required by Article 25 of the Statute in order to render the proceedings of the Court valid. Accordingly, it had become necessary to reconstitute the Court, in conformity with the principles of that Article, by summoning all the regular judges available and also—in the order laid down in the list kept for the purpose—the number of deputy-judges whose presence was necessary to make up the number of eleven laid down by the Statute. The President having asked the Agents whether they had any observations or statements to make in regard to this point, MM. Basdevant and Logoz made the following declarations which the President placed on record:

(M. Basdevant.)

“On behalf of the French Government, I declare that this Government agrees to the continuation of the proceedings in view of the fact that, according to its view, the solution of the question now to be argued is independent of the solution to be given to the question argued in the first phase of the proceedings.”

(M. Logoz.)

“The Swiss Government agrees to the proceedings being continued purely and simply as though the composition of the Court had not altered since the summer of 1929.

The Swiss Government for the rest maintains the view set forth in its Observations and in its Reply, more especially as regards the interdependence existing between the first judicial phase of the case and the present phase. It holds, moreover,

Il estime, par ailleurs, que la question débattue dans la première phase de la procédure est résolue. »

Les représentants des Parties ne s'étant ainsi pas prévalus du droit qui leur revenait, eu égard à la reconstitution de la Cour, de demander à replaider l'ensemble de l'affaire, la Cour entendit, les 23, 24, 25, 27, 28, 29 et 31 octobre, 1<sup>er</sup>, 3 et 4 novembre 1930, en leurs exposés et observations, M<sup>e</sup> Paul-Boncour, conseil, et M. Basdevant, agent du Gouvernement français, ainsi que M. Logoz, agent du Gouvernement suisse. Enfin, elle entendit, le 24 novembre 1930, sur sa demande, les observations présentées par MM. Basdevant et Logoz au sujet de l'interprétation de l'article 2, alinéa 2, du compromis, sur les conséquences qui découleraient, pour la suite de la procédure, de cette interprétation et sur le point de savoir si et dans quelles conditions l'assentiment dont il s'agit dans ladite disposition « serait définitif comme ayant été formulé dans les projets soumis par le Gouvernement français et le Gouvernement suisse ».

Les déclarations faites à ce sujet par l'agent du Gouvernement français peuvent se résumer dans les deux passages suivants :

« .... il résulte de la réserve de l'assentiment des Parties, expressément stipulé pour les questions douanières visées à l'alinéa 2 de l'article 2 du compromis, que la Cour n'a pas en pareille matière les pouvoirs d'amiable compositeur, et qu'elle est seulement médiatrice. La question de savoir dans quelles conditions l'assentiment prévu à l'article dont il s'agit sera donné par le Gouvernement français est d'ordre intérieur français, et comme, en matière douanière, le Gouvernement ne peut agir sans l'approbation des Chambres, il appartiendra au Gouvernement, avant de donner son approbation, de s'y faire autoriser conformément aux lois constitutionnelles. »

« Le Gouvernement, en présentant le projet en question [le projet formulé dans les « Observations » françaises], a, en ce qui le concerne, donné son assentiment définitif ; il ne reviendra pas en arrière, et il recommandera instamment au Parlement de donner son approbation. Mais le Gouvernement n'a pas pu engager le Parlement ; la Constitution ne le lui permettrait pas. »

that the question argued in the first phase of the proceedings has been decided."

Accordingly, since the representatives of the Parties did not avail themselves of their right, in view of the reconstitution of the Court, to demand to reargue the whole case, the Court heard the observations presented by M<sup>e</sup> Paul-Boncour, Counsel, and M. Basdevant, Agent for the French Government, and by M. Logoz, Agent for the Swiss Government, on October 23rd, 24th, 25th, 27th, 28th, 29th and 31st, and November 1st, 3rd and 4th, 1930. Finally, on November 24th, 1930, it heard the observations made at its request by MM. Basdevant and Logoz concerning the interpretation of Article 2, paragraph 2, of the Special Agreement, the consequences ensuing therefrom with regard to the further proceedings and the question whether, and if so under what conditions, the consent referred to in that clause "could be regarded as finally given, having been expressed in the proposals submitted by the French Government and by the Swiss Government".

The statements made on this subject by the French Government's Agent may be summed up in the two following passages :

".... it follows from the fact that the consent of the Parties is expressly reserved in respect of the customs questions referred to in paragraph 2 of Article 2 of the Special Agreement, that the Court in this matter does not possess the powers of an 'amiable compositeur' and that it is only in the position of a mediator. The question under what conditions the consent contemplated by this Article will be given by the French Government is one of French domestic policy and since, in customs matters, the Government can do nothing without the approval of the Chambers, it will rest with the Government, before giving its approval, to obtain authority to do so in accordance with the Constitution."

"The Government, in submitting the proposal in question [the proposal made in the French 'Observations'], has, in so far as it [i.e. the French Government] is concerned, given its consent once and for all; it will not go back upon it and it will strongly urge Parliament to give its approval. But the Government has not been able to commit Parliament; the Constitution does not allow it to do so."

D'autre part, selon les déclarations faites par l'agent du Gouvernement suisse, le projet de décision soumis à la Cour par la Suisse

« implique, au sens de l'article 2, alinéa 2, du compromis, l'assentiment de la Suisse, assentiment qui est obligatoire pour la Suisse dès maintenant et sans autre, à toutes les dispositions qu'il contient, en particulier en ce qui concerne l'importation de marchandises françaises en franchise ou à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales ».

De même,

« .... si la Cour estimait devoir insérer dans son arrêt, au sujet de l'importation de marchandises françaises en franchise ou à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales, des dispositions autres que celles que propose le projet suisse, la Suisse, comme Partie à l'instance actuellement engagée, y donne d'ores et déjà son assentiment, en ce sens qu'elle reconnaîtra cette décision de la Cour comme obligatoire pour elle. Cette déclaration, elle aussi, est obligatoire pour la Suisse dès maintenant et sans autre.

Et l'assentiment de la Suisse en ce qui concerne toutes les dispositions de son projet qui ont trait à l'importation de marchandises en franchise à travers la ligne des douanes fédérales, ainsi qu'à toute autre disposition que la Cour croirait devoir insérer à cet égard dans son arrêt, est valable même si l'arrêt n'adoptait pas la thèse suisse relative au maintien des zones. »

Au cours des débats oraux, dont la clôture définitive fut portée à la connaissance des Parties par une communication du Greffe du 1<sup>er</sup> décembre 1930, les agents des Parties produisirent les pièces dont le bordereau est reproduit à l'appendice.

Le 6 décembre 1930, la Cour rendit une nouvelle ordonnance par laquelle elle

« 1) Impartit au Gouvernement de la République française et au Gouvernement de la Confédération suisse un délai expirant le 31 juillet 1931, et pouvant être prorogé sur la requête des deux Parties, pour régler entre eux les importations en franchise ou à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales, ainsi que tout autre point concernant le régime des territoires visés à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles et qu'ils jugeraient convenable de régler ;

On the other hand, according to the statements made by the Agent of the Swiss Government, the "draft decision" submitted to the Court by Switzerland

"implies the consent of Switzerland, within the meaning of Article 2, paragraph 2, of the Special Agreement—a consent henceforward and unconditionally binding upon her—to all the provisions contained therein, more especially as regards the importation of French goods free of duty or at reduced rates across the line of the Federal Customs".

Similarly,

".... should the Court see fit to insert in its judgment provisions regarding the importation of French goods free of duty or at reduced rates across the line of the Federal customs, other than the provisions proposed in the Swiss plan, Switzerland, in her capacity as a Party to the present proceedings, here and now gives her consent, i.e. she will accept this decision of the Court as binding upon her. This declaration also is henceforward and unconditionally binding on Switzerland.

And Switzerland's consent, in so far as concerns all the provisions of her proposal relating to the importation of goods free of duty across the line of the Federal Customs, and any other provisions on this subject which the Court may see fit to insert in its judgment, holds good even if the judgment does not uphold the Swiss contention with regard to the maintenance of the zones."

In the course of the oral proceedings, the closure of which was announced to the Parties by a communication from the Registry dated December 1st, 1930, the Parties' Agents produced the documents, a list of which is given in the appendix.

On December 6th, 1930, the Court made a new Order, whereby it

"(1) Accords to the Government of the French Republic and to the Government of the Swiss Confederation a period expiring on July 31st, 1931, which may be extended at the request of both Parties, to settle between themselves the matter of importations free of duty or at reduced rates across the Federal customs line and also any other point concerning the régime of the territories referred to in Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles with which they may see fit to deal ;

2) Dit qu'à l'expiration du délai imparti ou prolongé la Cour rendra son arrêt à la requête de la Partie la plus diligente, faculté étant laissée au Président d'accorder aux deux Gouvernements les délais nécessaires pour présenter auparavant toutes observations écrites ou orales. »

Dans son exposé des motifs, cette ordonnance fait connaître la manière de voir de la Cour sur certaines questions de droit, en dehors de celles qui se trouvaient traitées dans l'ordonnance du 19 août 1929.

Par lettre du 29 juillet 1931, le ministre de Suisse à La Haye, agent de son Gouvernement, se référant à ladite ordonnance, fit savoir à la Cour que les négociations qui y étaient envisagées n'avaient pas pu aboutir; en conséquence, le Gouvernement suisse constatait que les conditions requises pour la continuation de la procédure étaient remplies et considérerait qu'il appartenait à la Cour de rendre l'arrêt prévu dans l'ordonnance. De son côté, l'agent du Gouvernement français, par lettre du 30 juillet 1931, confirma que l'ambassadeur de la République française à Berne avait reçu du Département politique fédéral une note par laquelle celui-ci avait mis fin aux négociations qui, conformément à l'ordonnance du 6 décembre 1930, avaient été ouvertes entre les deux Gouvernements.

Après avoir entendu — en présence l'un de l'autre et devant le juge qui avait présidé la Cour en décembre 1930 — les demandes des agents des Parties touchant la marche ultérieure de la procédure, ainsi que les observations de l'un au sujet des demandes formulées par l'autre, le Président de la Cour rendit, le 6 août 1931, une ordonnance par laquelle, en vertu des pouvoirs à lui conférés par le dispositif de l'ordonnance du 6 décembre 1930, il impartit au Gouvernement de la Confédération suisse et au Gouvernement de la République française un délai expirant le 30 septembre 1931 pour présenter par écrit à la Cour toutes observations ultérieures au sujet de l'affaire visée par le compromis conclu entre lesdits Gouvernements le 30 octobre 1924 et prévint, pour une date du mois d'octobre 1931, à fixer ultérieurement, une audience publique au cours de laquelle les représentants de chacun desdits Gouvernements pourraient répondre aux observations

(2) Declares that at the expiration of the period granted or of any prolongation thereof, the Court will deliver judgment at the request of either Party, the President being empowered to grant the two Governments the necessary periods of time for the presentation beforehand of any written or oral observations."

In the recitals of this Order the Court made known its opinion on certain points of law other than those dealt with in the Order of August 19th, 1929.

In a letter of July 29th, 1931, the Swiss Minister at The Hague, his Government's Agent, with reference to this Order, informed the Court that the negotiations provided for therein had proved fruitless; accordingly the Swiss Government submitted that the conditions requisite for the continuation of the proceedings were fulfilled and held that it was for the Court to deliver judgment as provided in the Order. The Agent of the French Government, for his part, by a letter of July 30th, 1931, confirmed that the French Ambassador at Berne had received from the Federal Political Department a note whereby the latter terminated the negotiations which had been begun between the two Governments in pursuance of the Order of December 6th, 1930.

After hearing—in each other's presence and in that of the judge who had presided over the Court in December 1930—the submissions of the Parties' Agents with regard to the subsequent proceedings and the observations of each upon the submissions of the other, the President of the Court, on August 6th, 1931, made an Order whereby, in virtue of the powers conferred upon him by the operative clauses of the Order of December 6th, 1930, he allowed the Government of the Swiss Confederation and the Government of the French Republic a period expiring on September 30th, 1931, for the submission to the Court in writing of any further observations in regard to the case set out in the Special Agreement concluded between the two Governments on October 30th, 1924, and fixed for the month of October, the actual date to be decided later, a public hearing at which the representatives of each of the said Governments might reply to any written

écrites éventuellement déposées, ainsi qu'il est dit ci-dessus, au nom de l'autre Gouvernement.

Il y a lieu de relever le passage suivant de l'exposé des motifs de l'ordonnance dont il s'agit :

« .... par décisions des 22 novembre et 4 décembre 1930, la Cour, après délibéré en Chambre du Conseil, a reconnu que c'est la Cour dans la composition qu'elle avait alors qui doit continuer à s'occuper de l'affaire des zones franches et constaté que le juge qui exerçait à ce moment les fonctions de Président doit continuer à les exercer en ce qui a trait à ladite affaire ».

En effet, le Président avait fixé au 14 octobre 1931 l'ouverture des audiences consacrées aux réponses orales faites par chacun des deux agents aux observations écrites présentées par l'autre, dans le délai prévu par l'ordonnance ; dans ce délai, le Gouvernement français avait déposé un volume intitulé « Nouvelles Observations », accompagné d'un volume d'annexes contenant la « Documentation relative aux négociations prescrites par l'ordonnance de la Cour du 6 décembre 1930 ». De son côté, le Gouvernement suisse avait déposé un volume dans lequel quelques brèves indications sur la marche desdites négociations servaient d'introduction à une documentation analogue. Ni les « Nouvelles Observations » françaises, ni les Observations suisses, ne contiennent de conclusions proprement dites. Le Conseil fédéral se borne, dans la pièce déposée en son nom, à constater qu'il appartient à la Cour de rendre son arrêt conformément à l'ordonnance du 6 décembre 1930 ; cet arrêt devrait, selon le Conseil fédéral, « être exécutoire » ; il devrait, notamment, « être pratiquement et actuellement exécutoire en ce qui concerne l'emplacement du cordon douanier français ». Pour ce qui est de la pièce présentée au nom du Gouvernement français, elle contient un « Projet de règlement », en onze articles, que le Gouvernement de la République soumet à la Cour, résumant sous la rubrique « Conclusion » les thèses qu'il a développées, et qu'on peut formuler comme suit :

Si la Cour estime ne pouvoir remplir une partie de sa mission, elle devra la décliner tout entière. Si la Cour estime qu'elle peut remplir toute sa mission, le régime nouveau à établir par elle doit être déterminé par la considération des

observations filed as above stated on behalf of the other Government.

The following passage from the recitals of this Order should be noted :

".... according to decisions taken on November 22nd and December 4th, 1930, the Court, after deliberation, has recognized that the Court as then constituted must continue to deal with the case of the free zones and held that the judge who was then acting as President must continue to exercise his functions for the purpose of the said case".

The President eventually fixed October 14th, 1931, as the date for the beginning of the hearings to be devoted to the oral replies made by each Agent to the written observations filed by the other within the period of time allowed by the Order ; before the expiration of this time the French Government filed a volume entitled "Fresh Observations", accompanied by a volume of annexes containing "Documents relating to the negotiations prescribed by the Order of Court of December 6th, 1930". The Swiss Government, for its part, submitted a volume in which a short outline of the course of the said negotiations was given, by way of an introduction to documents of a similar kind. Neither the French "Fresh Observations" nor the Swiss Observations contain submissions, properly so-called. The Federal Council, in the document filed in its name, restricts itself to observing that the Court is called on to deliver judgment in accordance with its Order of December 6th, 1930 ; this judgment should, in the view of the Federal Council, be "executory" ; i.e. it should be capable of being put into force at once as regards the fixing of the French customs line. As regards the document filed on behalf of the French Government, it contains "Draft Regulations" in eleven articles which the Government of the Republic submits to the Court ; and it recapitulates, under the heading "Conclusion", the arguments which it has developed, and which may be summarized as follows :

Should the Court consider that it is unable to fulfil a part of its task, it should decline the whole of it. Should the Court consider that it can fulfil the whole of its task, the new régime to be introduced must be determined having regard to

### III ZONES FRANCHES DE HAUTE-SAVOIE ET DU PAYS DE GEX

circonstances actuelles. Si la Cour estime qu'elle doit déterminer le régime nouveau sur la base du droit existant, elle doit déterminer si les traités anciens dont la Suisse prétend se prévaloir ont créé un lien de droit entre la France et la Suisse et, dans l'affirmative, si ce lien de droit n'a pas été aboli, soit par une abrogation tacite, soit par l'effet du changement des circonstances. Pour le cas où la Cour jugerait possible de remplir la mission que lui confère le compromis, le Gouvernement français la prie, conformément à l'article 4, alinéa 2, du compromis, de « déléguer un ou trois de ses membres aux fins de procéder à des enquêtes sur les lieux et d'entendre tous intéressés ». Enfin, et dans la même hypothèse, le Gouvernement français prie la Cour de réserver aux Parties la possibilité de s'expliquer sur l'opportunité de procéder à une expertise (ainsi que cela avait été proposé par le Gouvernement suisse dans ses conclusions subsidiaires du 11 octobre 1930), de même que sur les modalités d'une telle expertise, savoir, lorsque le Gouvernement suisse aura fait connaître à la Cour si lesdites conclusions sont maintenues, retirées ou modifiées.

Les audiences prévues par l'ordonnance du 6 août 1931, et primitivement fixées au 14 octobre 1931, furent, par la suite, les agents dûment entendus, renvoyées faute de quorum — mais sans que leur caractère en fût en rien modifié — au mois d'avril 1932. En effet, la Cour entendit, les 19, 20, 21, 22, 23, 26, 27, 28 et 29 avril, MM. Basdevant et Logoz en leurs exposés, réplique et duplique ; elle entendit également leurs réponses à certaines questions qui leur avaient été posées. En ouvrant les audiences, le Président souligna que les débats oraux qui allaient commencer devaient avoir le même caractère que les observations écrites, tel que ce caractère était défini par l'ordonnance du 6 août 1931. Au cours des audiences ou après celles-ci, les pièces énumérées au bordereau qui forme l'appendice furent déposées par l'un ou l'autre des agents.

Parmi ces pièces se trouvent notamment les conclusions suivantes, déposées par l'agent du Gouvernement français à la fin de son exposé :

present conditions. Should the Court hold that it must determine the new régime on the basis of existing law, it must decide whether the old treaties on which Switzerland claims to rely have created legal obligations between France and Switzerland and if so whether these legal obligations have not been abolished either by tacit abrogation or as the result of the change in conditions. Should the Court find it possible to fulfil the task conferred on it by the Special Agreement, the French Government requests it, in accordance with Article 4, paragraph 2, of the Special Agreement, "to delegate one or three of its members for the purposes of conducting investigations on the spot and of hearing the evidence of any interested persons". Finally, in the latter contingency, the French Government requests the Court to give the Parties an opportunity of stating their views on the desirability of an expert enquiry (this having been proposed by the Swiss Government in its alternative submissions of October 11th, 1930) and on the methods of conducting such an enquiry, whenever the Swiss Agent has informed the Court whether these submissions are maintained, withdrawn or modified.

The hearings, which had been provided for in the Order of August 6th, 1931, and had at first been fixed for October 14th, 1931, were subsequently, after the Agents had been duly heard, adjourned till April 1932, owing to the absence of a quorum—but without their character being in any way changed by this postponement. On April 19th, 20th, 21st, 22nd, 23rd, 26th, 27th, 28th and 29th, MM. Basdevant and Logoz made oral statements, replies and rejoinders before the Court and gave answers to certain questions which had been put to them. In opening the hearings the President pointed out that the oral proceedings which were about to begin were to possess the same character as the written Observations, as defined by the Order of August 6th, 1931. In the course of the hearings, or after their conclusion, the documents given in the list in the appendix were filed by one or other of the Agents.

These documents include, in particular, the following submissions which were put in by the Agent of the French Government at the end of his statement:

« Plaise à la Cour :

I. — Pour le cas où la Cour se jugerait dans l'impossibilité, en raison des dispositions du Statut qui la régit, de remplir toute la mission qui lui a été confiée par le compromis et de la remplir de la manière correspondant à l'intention des Parties :

Dire qu'il ne lui est pas possible de rendre l'arrêt prévu par l'article 2, alinéa premier, du compromis d'arbitrage, et qu'il appartient, en conséquence, aux Parties de donner à cette décision telle suite qu'elle comporte.

II. — Pour le cas où la Cour jugerait compatible avec son Statut l'accomplissement par elle de toute la mission que lui a confiée le compromis, et ce de la manière correspondant à l'intention des Parties :

Par un seul et même arrêt, prononcer sa décision sur la question formulée dans l'article premier du compromis d'arbitrage et régler, pour la durée qu'elle déterminera, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ;

Et, à cet effet, dire :

A. — *Sur le premier point :*

1° Que l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, a, entre la France et la Suisse, abrogé les actes énumérés à l'article premier, alinéa premier, du compromis ;

2° Subsidiairement, que, dans la mesure où l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, n'a pas abrogé lesdits actes entre la France et la Suisse, cet article a pour but de les faire abroger, l'abrogation entre la France et la Suisse ne pouvant toutefois résulter que d'un acte faisant droit entre la France et la Suisse ;

B. — *Sur le deuxième point :*

Que le régime auquel désormais seront soumis les rapports douaniers des territoires visés par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles sera celui énoncé au projet de règlement inséré aux pages 79 à 82 des Nouvelles Observations françaises ;

Subsidiairement, tout régime basé sur la juxtaposition et la perméabilité des deux cordons douaniers que la Cour croirait devoir instituer.

"May it please the Court :

I.—Should the Court decide that, by reason of its Statute, it is unable to fulfil the whole task entrusted to it by the Special Agreement in a manner corresponding to the intention of the Parties :

To declare that it cannot give the judgment contemplated by Article 2, paragraph 1, of the Special Arbitration Agreement, and that it is therefore for the Parties to take such steps as this decision may involve.

II.—Should the Court decide that it can, consistently with its Statute, fulfil the whole task entrusted to it by the Special Agreement in a manner corresponding to the intention of the Parties :

To decide by means of a single judgment the question set out in Article 1 of the Special Arbitration Agreement, and to settle for a period which it will fix all the questions involved by the execution of paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles ;

And, for this purpose, to declare :

A.—*As to point I :*

(1) That Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, has, as between France and Switzerland, abrogated the instruments enumerated in Article 1, paragraph 1, of the Special Agreement ;

(2) Alternatively that, in so far as Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, has not abrogated the said instruments, as between France and Switzerland, the Article was intended to lead to their abrogation, it being understood that abrogation as between France and Switzerland can be effected only by an instrument legally binding as between those two countries ;

B.—*As to point II :*

That the régime henceforth to govern the customs relations of the territories referred to in Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, shall be that set forth in the draft settlement contained on pages 79 to 82 of the New French Observations ;

Alternatively, any régime based upon the juxtaposition and permeability of the two customs cordons that the Court may see fit to establish.

III. — Subsidiairement et pour le cas où la Cour estimerait que le régime des territoires visés à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles doit être institué sur la base de la situation de droit actuelle :

Élucider complètement cette situation de droit,

Et dire que les actes énumérés à l'article premier, alinéa premier, du compromis ne font pas actuellement droit entre la France et la Suisse,

Soit parce que l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, a abrogé lesdits actes ;

Soit, pour la zone de Gex, parce que la Suisse n'a participé, ni par signature, ni par adhésion, aux actes internationaux qui l'ont instituée, étant notamment constaté qu'elle s'est formellement refusée à y donner son adhésion ;

Soit, pour la zone de Saint-Gingolph, parce que celle-ci a été créée par le Manifeste unilatéral du 9 septembre 1829, et non par le Traité du 16 mars 1816 ;

Soit, pour la zone sarde, parce que l'article 3 du Traité du 16 mars 1816, qui l'a instituée, a été implicitement abrogé par des actes ultérieurs, et notamment par le Traité du 8 juin 1851 ;

Soit, pour toutes les zones, en tant que la Suisse aurait pu être fondée dans le passé à se prévaloir des actes qui les ont instituées, par l'effet du changement des circonstances, résultant notamment de l'établissement du cordon douanier fédéral à la frontière helvétique, la Cour ayant qualité pour déduire, en l'espèce, l'effet du changement des circonstances ;

Où pour tout autre motif que la Cour croirait devoir énoncer ;

Subsidiairement, que l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, a pour but de faire abroger les actes qu'il vise ;

Et qu'en conséquence la Cour n'a pas à retenir lesdits actes comme devant servir de base au régime qu'elle a mission d'instituer.

#### IV. — *Plus subsidiairement encore :*

Rétablir non seulement la situation créée du côté de la France et de la Sardaigne par le recul du cordon douanier de ces deux pays, mais encore la situation existant du côté suisse, lors de l'institution de chacune des zones franches, en reculant le cordon douanier suisse de manière à le placer là où il était en 1815, 1816 et 1829. »

III.—Alternatively and in case the Court is of opinion that the status of the territories referred to in Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles should be established on the basis of the existing legal position:

To elucidate fully this legal position,

And to declare that the instruments mentioned in Article 1, paragraph 1, of the Special Agreement are not now legally binding as between France and Switzerland,

Either because Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, has abrogated the said instruments;

Or, as regards the Gex zone, because Switzerland was not a Party, either as a signatory or by accession, to the international instruments which established that zone, it being particularly noted that Switzerland formally refused to accede thereto;

Or, as regards the Saint-Gingolph zone, because that zone was created by the unilateral Manifesto of September 9th, 1829, and not by the Treaty of March 16th, 1816;

Or, as regards the Sardinian zone, because Article 3 of the Treaty of March 16th, 1816, whereby that zone was created, was implicitly abrogated by subsequent instruments, notably the Treaty of June 8th, 1851;

Or, as regards all the zones, and to the extent Switzerland has hitherto been entitled to rely on the instruments whereby the zones were established, because, owing to changed conditions, resulting more particularly from the establishment of the Federal customs line at the Swiss frontier, the Court being entitled, for the purposes of this case, to judge of the effect of these changed conditions;

Or for any other reason which the Court may see fit to adopt;

Alternatively, that Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, was intended to lead to the abrogation of the instruments mentioned therein;

And that, consequently, the Court may disregard the said instruments as a basis for the régime which it is required to establish.

#### IV.—*Alternatively :*

By withdrawing the Swiss customs cordon so as to place it where it was in 1815, 1816 and 1829, to restore, not only the situation resulting for France and Sardinia from the withdrawal of the customs cordon of those two countries, but also the situation existing on the Swiss side at the time when each of the free zones was created."

En introduisant ces conclusions, l'agent du Gouvernement français se réserva de présenter, le moment venu et le cas échéant, des conclusions relatives aux modalités de l'enquête sur les lieux qui avait été demandée par le Gouvernement français, et, en outre, des conclusions sur la question de l'expertise, lorsque l'agent du Gouvernement suisse aurait exposé la situation au regard de la demande analogue présentée par lui.

Pour sa part, l'agent du Gouvernement suisse se borna, dans son exposé oral, à prier la Cour de déclarer irrecevables les conclusions présentées par l'agent du Gouvernement français au cours des audiences et, subsidiairement, d'écarter, quant au fond, lesdites conclusions. Par ailleurs, il déclara maintenir les conclusions antérieurement déposées au nom du Gouvernement suisse, sauf à considérer les conclusions subsidiaires du 11 octobre 1930 comme étant sans objet « tant que la Cour n'estimera pas pouvoir statuer sur les questions visées au second alinéa de l'article 2 du compromis ».

Dans sa réplique orale, l'agent du Gouvernement français, bien que le Gouvernement suisse eût considéré le transport sur les lieux d'une délégation de la Cour comme étant devenu sans objet, a déclaré maintenir sa demande tendant à ce que la Cour procède à une enquête sur les lieux conformément à l'article 4, alinéa 2, du compromis.

De son côté, l'agent du Gouvernement suisse a déclaré, dans sa duplique orale, maintenir « dans tous leurs termes » les déclarations qu'il avait faites devant la Cour le 24 novembre 1930. Il a déclaré, en outre, que les seules conclusions suisses sont celles qui furent prises le 10 juillet 1930 — et qui « subsistent » —, sauf pour ce qui est des conclusions tendant à demander à la Cour de déclarer irrecevables, subsidiairement d'écarter, les nouvelles conclusions françaises, présentées à l'audience.

Au cours des phases successives de la procédure, les deux Parties ont, en dehors des conclusions proprement dites, prié la Cour de se prononcer dans un sens ou dans l'autre sur une série de questions incidentes. Pour autant que ces questions entrent dans le cadre du compromis, la Cour les relèvera et s'en occupera ci-après.

In formulating these submissions, the Agent of the French Government reserved his right to present, if necessary, at the proper time, submissions as to the method of conducting the investigation on the spot which had been asked for by the French Government, and also submissions as to the question of an expert enquiry, when the Agent of the Swiss Government had explained the similar request presented by him.

The Agent of the Swiss Government, for his part, confined himself, in his oral statement, to requesting the Court to rule that the submissions presented by the French Government's Agent during the hearings were inadmissible; and alternatively, to reject the said submissions on their merits. For the rest, he declared that he maintained the submissions formerly presented on behalf of the Swiss Government, except that the further submissions of October 11th, 1930, should be regarded as having ceased to have any object "unless the Court were to decide that it could give judgment on the questions referred to in the second paragraph of Article 2 of the Special Agreement".

In his oral reply, the Agent of the French Government said that, although the Swiss Government had held that the delegation of members of the Court for the purpose of conducting an investigation on the spot had no longer any object, he maintained his request for the Court to conduct such an investigation in conformity with Article 4, paragraph 2, of the Special Agreement.

The Agent of the Swiss Government, for his part, declared in his oral rejoinder that he maintained "in every particular" the declarations which he had made before the Court on November 24th, 1930. He further declared that the only Swiss submissions were those presented on July 10th, 1930—which "still held good"—the sole addition being the submissions asking the Court to declare inadmissible or, alternatively, to reject the new French submissions presented during the course of the hearings.

During the successive phases of the procedure, both Parties have, independently of their submissions properly so-called, requested the Court to decide, in one sense or another, on a number of incidental points. In so far as these points fall within the ambit of the Special Agreement, the Court will take them up and deal with them below.

C'est dans cet état de la procédure que la Cour statue ainsi qu'il suit.

\* \* \*

L'ère des guerres napoléoniennes précédant les Cent-Jours se termina par les traités conclus à Paris, le 30 mai 1814, entre la France, d'une part, et de l'autre, respectivement, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie. L'article 6 de ces traités, qui sont conformes les uns aux autres, contient, entre autres stipulations, la disposition suivante :

« La Suisse indépendante continuera de se gouverner par elle-même. »

L'article 4 dispose que

« Pour assurer les communications de la Ville de Genève avec d'autres parties du territoire de la Suisse, situées sur le lac, la France consent à ce que l'usage de la route par Versoy soit commun aux deux pays. »

Les traités dont il s'agit prévoyaient, d'autre part, dans leur article 32, que, dans un délai de deux mois, toutes les Puissances qui avaient été de part et d'autre engagées dans la guerre qui venait de se terminer, enverraient des plénipotentiaires à Vienne « pour régler, dans un congrès général, les arrangements qui doivent compléter les dispositions du présent Traité ».

L'Acte du Congrès de Vienne, du 9 juin 1815, s'occupe, dans ses articles 74 à 84, des affaires de la Suisse. Aux termes de l'article 75, le territoire de Genève est réuni à la Suisse et formera un nouveau canton. Selon l'article 79, la France

« consent à faire placer la ligne des douanes de manière à ce que la route qui conduit de Genève par Versoy en Suisse, soit en tout temps libre, et que ni les postes ni les voyageurs, ni les transports de marchandises n'y soient inquiétés par aucune visite de douane, ni soumis à aucun droit. Il est également entendu que le passage des troupes suisses ne pourra y être aucunement entravé. »

The proceedings having reached this stage, the Court now delivers judgment as follows.

\* \* \*

The era of the Napoleonic wars preceding the Hundred Days was brought to an end by the treaties concluded at Paris on May 30th, 1814, between France, on the one hand, and Austria, Great Britain, Prussia and Russia respectively, on the other. Article 6 of these treaties, which all correspond, contains *inter alia* the following provision :

"Switzerland, independent, shall continue to govern herself<sup>1</sup>."

Article 4 lays down that

"To secure the communications of the Town of Geneva with other parts of the Swiss Territory situated on the Lake, France consents that the road by Versoy shall be common to the two countries<sup>1</sup>."

The treaties in question also provided in Article 32 that, within two months, all the Powers which had been engaged on one side or the other in the war which had just been brought to an end, should send plenipotentiaries to Vienna "for the purpose of regulating, in General Congress, the arrangements which are to complete the provisions of the present Treaty<sup>1</sup>".

Articles 74 to 84 of the Act of the Congress of Vienna of June 9th, 1815, deal with the affairs of Switzerland. Under Article 75, the territory of Geneva is united to Switzerland and is to constitute a new canton. Under Article 79, France

"consents so to place the line of customs houses that the road which leads from Geneva into Switzerland by Versoy, shall at all times be free, and that neither the post nor travellers nor the transport of merchandize shall be interrupted by any examination of the officers of the customs nor subjected to any duty. It is equally understood that the passage of Swiss troops on this road shall not, in any manner, be obstructed<sup>2</sup>".

<sup>1</sup> Translation taken from *British and Foreign State Papers*, 1812-1814.

<sup>2</sup> Translation taken from *The Map of Europe by Treaty*, 1814-1875, Hertslet.

Enfin, aux termes de l'article 84 de l'Acte de Vienne,

« la déclaration adressée, en date du 20 mars, par les Puissances qui ont signé le traité de Paris, à la diète de la Confédération suisse, et acceptée par la diète, moyennant son acte d'adhésion du 27 mai, est confirmée dans toute sa teneur, et les principes établis ainsi que les arrangements arrêtés dans ladite déclaration seront invariablement maintenus ».

Dans le préambule de ladite déclaration du 20 mars 1815, il est fait notamment état du désir des Puissances de fournir à la Suisse, par des restitutions territoriales et des cessions, les moyens d'assurer son indépendance et de maintenir sa neutralité ; il y est expliqué, en outre, que les Puissances ont recueilli toutes les informations sur les intérêts des différents cantons. La déclaration elle-même porte :

« Que dès que la Diète helvétique aura donné son accession en bonne et due forme aux stipulations renfermées dans la présente transaction, il sera fait un acte portant la reconnaissance et la garantie, de la part de toutes les Puissances, de la neutralité perpétuelle de la Suisse dans ses nouvelles frontières, lequel acte fera partie de celui qui, en exécution de l'article 32 du susdit traité de Paris du 30 mai, doit compléter les dispositions de ce traité. »

La « transaction » dont il est question dans la déclaration du 20 mars 1815 porte, à son article 5, que,

« pour assurer les communications commerciales et militaires de Genève avec le canton de Vaud et le reste de la Suisse, et pour compléter, à cet égard, l'article 4 du Traité de Paris, Sa Majesté Très Chrétienne consent à faire placer la ligne des douanes de manière à ce que la route qui conduit de Genève par Versoy en Suisse soit, en tout temps, libre, et que, ni les postes, ni les voyageurs, ni les transports de marchandises n'y soient inquiétés par aucune visite des douanes, ni soumis à aucun droit ».

C'est par acte du 27 mai 1815 que la Diète de la Confédération helvétique, au nom de la Confédération, accéda à la « déclaration émanée le 20 mars 1815 du Congrès de Vienne »,

Finally, according to Article 84 of the Act of Vienna,

"the Declaration of March 20th, addressed by the Powers who signed the Treaty of Paris, to the Diet of the Swiss Confederation and accepted by the Diet, through the Act of Adhesion of May 27th, is confirmed in the whole of its tenor, and the principles established, as also the arrangements agreed upon, in the said Declaration, shall be invariably maintained<sup>1</sup>".

In the preamble to the above-mentioned Declaration of March 20th, 1815, special reference is made to the Powers' desire to provide Switzerland, by restitutions and cessions of territory, with the means of preserving her independence and maintaining her neutrality; it is also stated therein that the Powers have obtained all information relative to the interests of the various cantons. The Declaration itself states that:

"As soon as the Helvetic Diet shall have duly and formally acceded to the stipulations contained in the present Instrument, an Act shall be prepared containing the acknowledgment and the guarantee, on the part of all the Powers, of the perpetual neutrality of Switzerland in her new frontiers; which Act shall form part of that which, in the execution of Article 32 of the Treaty of Paris of May 30th, was to complete the arrangements contained in that Treaty<sup>1</sup>."

Article 5 of the "Instrument" (Transaction) referred to in the Declaration of March 20th, 1815, states that,

"in order to ensure the commercial and military communications of the Town of Geneva with the Canton of Vaud and the rest of Switzerland; and with a view to fulfil in that respect Article 4 of the Treaty of Paris, His Most Christian Majesty consents so to place the line of customs houses that the road which leads from Geneva into Switzerland by Versoy shall at all times be free and that neither the post, nor travellers, nor the transport of merchandize shall be interrupted by any examination of the officers of the customs, nor subjected to any duty<sup>1</sup>".

The accession of the Diet of the Swiss Confederation, on behalf of the Confederation, to the "Declaration made on March 20th, 1815, by the Congress of Vienna", was effected by

<sup>1</sup> Translation taken from *The Map of Europe by Treaty, 1814-1875*, Hertslet.

en exprimant le vœu que plein effet fût donné aux dispositions de la déclaration du 20 mars et que l'exécution des engagements qui y sont stipulés fût assurée.

Ce vœu fut exaucé par les Puissances, lors de la conclusion, à la date du 20 novembre 1815, après la fin des Cent-Jours, des seconds traités de paix de Paris. Elles firent, en effet, le même jour, une déclaration dont le passage pertinent suit :

« L'accession de la Suisse à la Déclaration donnée à Vienne le vingt mars mil huit cent quinze, par les Puissances Signataires du Traité de Paris, ayant été dûment notifiée aux Ministres des Cours Impériales et Royales par l'acte de la Diète Helvétique du vingt-sept mai suivant, rien ne s'opposait à ce que l'acte de la reconnaissance et de la garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse dans ses nouvelles frontières fût fait conformément à la Déclaration susdite. Mais les Puissances ont jugé convenable de suspendre, jusqu'à ce jour, la signature de cet acte, à cause des changements que les événements de la guerre et les arrangements qui devaient en être la suite pouvaient apporter aux limites de la Suisse et des modifications qui pouvaient aussi en résulter dans les dispositions relatives au territoire associé au bienfait de la neutralité du Corps Helvétique.

Ces changements se trouvant déterminés par les stipulations du Traité de Paris, de ce jour, les Puissances Signataires de la Déclaration de Vienne du vingt mars font, par le présent acte, une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse, et Elles lui garantissent l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites, telles qu'elles sont fixées, tant par l'acte du Congrès de Vienne, que par le Traité de Paris de ce jour ; et telles qu'elles le seront ultérieurement, conformément à la disposition du protocole du 3 novembre ci-joint en extrait, qui stipule en faveur du Corps Helvétique un nouvel accroissement de territoire, à prendre sur la Savoie, pour arrondir et désenclaver le canton de Genève. »

L'extrait du Protocole du 3 novembre 1815 dont il est question dans la déclaration du 20 novembre — protocole qui était relatif aux cessions territoriales à faire par la France — contient entre autres dispositions ce qui suit :

an act of May 27th, 1815; in this act, the Diet expressed the hope that full effect would be given to the terms of the Declaration of March 20th and that the fulfilment of the engagements therein contained would be ensured.

This hope met with fulfilment when the Powers concluded the second series of treaties of Paris on November 20th, 1815, after the Hundred Days; for on the same day they made a Declaration, the relevant passage of which is as follows:

“The Accession of Switzerland to the Declaration published at Vienna on the 20th March, 1815, by the Powers who signed the Treaty of Paris, having been duly notified to the Ministers of the Imperial and Royal Courts, by the Act of the Helvetic Diet on the 27th of the month of May following, there remained nothing to prevent the Act of Acknowledgment and Guarantee of the perpetual Neutrality of Switzerland from being made conformably to the above-mentioned Declaration. But the Powers deemed it expedient to suspend till this day the signature of that Act, in consequence of the changes which the events of the war, and the arrangements which might result from it might possibly occasion in the limits of Switzerland, and in respect also to the modifications resulting therefrom, in the arrangements relative to the federated territory, for the benefit of the Helvetic Body.

These changes being fixed by the stipulations of the Treaty of Paris signed this day, the Powers who signed the Declaration of Vienna of the 20th March declare, by this present Act, their formal and authentic Acknowledgment of the perpetual Neutrality of Switzerland; and they Guarantee to that country the Integrity and Inviolability of its Territory in its new limits, such as they are fixed, as well by the Act of the Congress of Vienna as by the Treaty of Paris of this day, and such as they will be hereafter; conformably to the Arrangement of the Protocol of the 3rd November, extract of which is hereto annexed, which stipulates in favour of the Helvetic Body a new increase of Territory, to be taken from Savoy, in order to disengage from Enclaves, and complete the circle of the Canton of Geneva<sup>1</sup>.”

The extract from the Protocol of November 3rd, 1815—referred to in the Declaration of November 20th—which Protocol was relative to the territorial cessions to be made by France, contains *inter alia* the following:

<sup>1</sup> Translation taken from *The Map of Europe by Treaty, 1814-1875*, Hertslet.

« Le Gouvernement français ayant consenti à reculer ses lignes de douane des frontières de la Suisse du côté du Jura, les cabinets des Cours réunies employeront leurs bons offices pour engager S. M. Sarde à les faire reculer également du côté de la Savoie, au moins au-delà d'une lieue de la frontière Suisse et en-dehors des Voirons, de Salève et des monts de Sion et de Wuache. »

Un extrait dudit protocole contenant le passage cité ci-dessus fut officiellement communiqué, le 7 novembre suivant, au plénipotentiaire suisse par les plénipotentiaires des Cabinets des Cours d'Autriche, de Russie, de Grande-Bretagne et de Prusse.

Aux termes de l'article premier des traités conclus, le 20 novembre 1815, entre la France, d'un côté, et l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, respectivement, de l'autre :

« Les frontières de la France seront telles qu'elles étaient en 1790 sauf les modifications de part et d'autre qui se trouvent indiquées dans l'article présent.

. . . . .

3. Pour établir une communication directe entre le canton de Genève et la Suisse, la partie du pays de Gex, bornée à l'est par le lac Léman, au midi par le territoire du canton de Genève, au nord par celui du canton de Vaud, à l'ouest par le cours de la Versoix et par une ligne qui renferme les communes de Collex-Bussy et Meyrin, en laissant la commune de Fernex à la France, sera cédée à la Confédération helvétique pour être réunie au canton de Genève. La ligne des douanes françaises sera placée à l'ouest du Jura, de manière que tout le pays de Gex se trouve hors de cette ligne. »

C'est le territoire compris entre la frontière politique franco-suisse et la ligne des douanes françaises, reculée de la dite frontière — ainsi que cela est dit dans les instruments diplomatiques qui viennent d'être cités —, qui constitue la zone

"The French Government having consented to withdraw its lines of custom and excise from the frontiers of Switzerland, on the side of the Jura, the Cabinets of the Allied Powers will employ their good offices for inducing His Sardinian Majesty to withdraw in like manner, his lines of custom and excise, on the side of Savoy, at least upwards of a league from the Swiss frontiers, and on the outside of the great road of Saleve, and of the mountains of Sion and Vuache<sup>1</sup>."

An extract from the said Protocol, containing the passage quoted above, was officially communicated on November 7th to the Swiss plenipotentiary by the plenipotentiaries of the Cabinets of the Courts of Austria, Russia, Great Britain and Prussia.

According to Article 1 of the treaties concluded on November 20th, 1815, between France, on the one hand, and Austria, Great Britain, Prussia and Russia, respectively, on the other :

"The Frontiers of France shall be the same as they were in the year 1790, save and except the modifications on one side and on the other, which are detailed in the present Article.

- . . . . .
3. In order to establish a direct communication between the Canton of Geneva and Switzerland, that part of the pays de Gex, bounded on the east by the Lake Leman; on the south, by the territory of the Canton of Geneva; on the north, by that of the Canton of Vaud; on the west, by the course of the Versoix, and by a line which comprehends the Communes of Collex-Bossy, and Meyrin, leaving the Commune of Ferney to France, shall be ceded to the Helvetic Confederacy, in order to be united to the Canton of Geneva. The line of the French Customs-houses shall be placed to the west of the Jura, so that the whole of the Pays de Gex shall be without that line<sup>1</sup>."

The territory comprised between the Franco-Swiss political frontier and the line of the French customs withdrawn from that frontier—as provided in the diplomatic instruments quoted above—constitutes the free zone of the District of Gex

<sup>1</sup> Translation taken from *The Map of Europe by Treaty*, 1814-1875, Hertslet.

franche du Pays de Gex visée tant par le compromis, dans son article premier, que dans l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

\*

La zone franche de la Haute-Savoie, connue sous la dénomination de « zone sarde », tire, en dernier lieu, elle aussi son origine des arrangements relatifs à Genève qui firent suite aux guerres napoléoniennes.

L'article 5 précité de la « transaction » jointe à la déclaration des Puissances, relative à la Suisse, du 20 mars 1815, contient la clause suivante :

« Les Puissances intervenantes interposeront de plus leurs bons offices pour faire obtenir à la Ville de Genève un arrondissement convenable du côté de la Savoie. »

Se référant à cette clause, le Gouvernement sarde déclara, par lettre du 26 mars 1815, adressée aux Puissances, consentir aux cessions territoriales qui étaient envisagées, sous certaines conditions qui y étaient spécifiées et que les Puissances approuvèrent par une déclaration du 29 mars 1815. Dès lors, des stipulations consacrant ces cessions et conditions furent insérées dans les articles 91 et 92 de l'Acte du Congrès de Vienne, du 9 juin 1815. De son côté, la Diète de la Confédération suisse, par « acte d'accession aux actes du Congrès du 29 mars 1815 » du 12 août de la même année, déclara accepter lesdites conditions. Le Protocole susvisé du 3 novembre 1815 tendait, dans son article 5, à consacrer l'état de choses qui résultait de l'ensemble des instruments précités, sauf à envisager certains échanges territoriaux entre la Sardaigne et le canton de Genève, et à déclarer que les Cabinets des Cours réunies emploieraient leurs bons offices pour engager Sa Majesté sarde à faire reculer, du côté de la Savoie, ses lignes de douane au moins au delà d'une lieue de la frontière suisse. Par leur déclaration du 20 novembre 1815, les Puissances signataires de la déclaration du 20 mars précédent garantirent formellement à la Suisse l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites, y compris

mentioned in Article 1 of the Special Agreement and in Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles.

\*

The free zone of Upper Savoy, known as the "Sardinian zone", also, in the last analysis, derives its origin from the arrangements relative to Geneva made following upon the Napoleonic wars.

The above quoted Article 5 of the "Transaction" appended to the Declaration of the Powers concerning Switzerland of March 20th, 1815, contains the following clause:

"The Contracting Powers shall, moreover, interpose their good offices for the purpose of obtaining for the Town of Geneva a suitable accession of territory on the side of Savoy<sup>1</sup>."

With reference to this clause, the Sardinian Government, in a letter of March 26th, 1815, addressed to the Powers, stated that it consented to the cessions of territory contemplated, subject to certain conditions which were specified and which the Powers approved by a Declaration on March 29th, 1815. Accordingly, provisions confirming these cessions and conditions were inserted in Articles 91 and 92 of the Act of the Congress of Vienna of June 9th, 1815. The Diet of the Swiss Confederation, for its part, by an "act of adhesion to the acts of the Congress of March 29th, 1815", dated August 12th of the same year, accepted the said conditions. The above-mentioned Protocol of November 3rd, 1815, confirmed, in its fifth Article, the position resulting from the various instruments referred to, save that it envisaged certain territorial exchanges between Sardinia and the Canton of Geneva and declared that the Cabinets of the Allied Courts would use their good offices to induce His Sardinian Majesty to withdraw his customs line on the side of Savoy at least one league from the Swiss frontier. By their Declaration of November 20th, 1815, the Powers which had signed the Declaration of March 20th formally guaranteed to Switzerland the integrity and inviolability of her territory within her new boundaries,

<sup>1</sup> Translation taken [from *The Map of Europe by Treaty, 1814-1875*, Hertslet.

celles qui seraient ultérieurement fixées conformément à la disposition du Protocole du 3 novembre « qui stipule en faveur du Corps helvétique un nouvel accroissement de territoire à prendre sur la Savoie, pour arrondir et désenclaver le Canton de Genève ».

La détermination de la frontière entre la Suisse et la Sardaigne fut laissée à une entente directe à intervenir entre ces deux États.

Ceux-ci conclurent, le 16 mars 1816, à Turin, un « traité de cession territoriale et de limites » se référant expressément aux divers actes dont il vient d'être fait mention. Ce traité, dans son article premier, fixe la frontière politique entre les deux pays voisins, et, dans son article 3, la ligne des douanes sardes en territoire sarde. Ce dernier article est ainsi conçu :

« Pour entrer dans le sens du protocole du 3 novembre, relativement aux douanes, en conciliant néanmoins, autant qu'il est possible, ses dispositions avec les intérêts de Sa Majesté, la ligne de douane, dans le voisinage de Genève et du lac, passera, à partir du Rhône, par Cologny, Valeiry, Cheney, le Luiset, le Chable, le Sapey, le Vaison, Étrembières, Annemasse, Ville-la-Grand, le long du cours du Foron jusqu'à Machilly, puis Douvaine et Colongette jusqu'au lac, et le long du lac jusqu'à Meillerie, pour reprendre ensuite et continuer la frontière actuelle par le poste le plus voisin de Saint-Gingolph : bien entendu que, dans la ligne déterminée, il sera libre à Sa Majesté de faire les changements et les dispositions qui lui conviendront le mieux pour le nombre et le placement de ses bureaux. Aucun service ne pourra être fait ni sur le lac, ni dans la zone, qui sépare du territoire de Genève la ligne ci-dessus indiquée : il sera néanmoins loisible, en tout temps, aux autorités administratives de Sa Majesté, de prendre les mesures qu'elles jugeront convenables contre les dépôts et le stationnement des marchandises dans ladite zone, afin d'empêcher toute contrebande qui pourrait en résulter. Le Gouvernement de Genève de son côté, voulant seconder les vues de Sa Majesté à cet égard, prendra les précautions nécessaires pour que la contrebande ne puisse être favorisée par les habitants du Canton. »

including those subsequently to be fixed, in accordance with the clause in the Protocol of November 3rd, "which stipulates in favour of the Helvetic Body a new increase of Territory to be taken from Savoy, in order to disengage from Enclaves, and complete the circle of the Canton of Geneva<sup>1</sup>".

The determination of the frontier between Switzerland and Sardinia was left to a direct agreement between those two States.

The latter, on March 16th, 1816, at Turin, concluded a "treaty respecting territorial cession and boundaries" in which they expressly referred to the various instruments above mentioned. Article 1 of this treaty fixes the political frontier between the two neighbouring countries, and Article 3 fixes the line of the Sardinian customs in Sardinian territory. The latter Article runs as follows :

"According to the purport of the Protocol of the 3rd of November, respecting Custom-Houses (reconciling at the same time its dispositions, as much as possible, with the interests of His Majesty) the Line of Custom-Houses in the neighbourhood of Geneva and the Lake, shall proceed from the Rhone by Cologny, Valeiry, Cheney, Luiset, Chable, Sapey, Vieson, Etrembières, Annemasse, Ville-la-Grand, along the course of the Foron to Machilly, thence by Douvaine and Colongette as far as the Lake, and along the Lake to Meillerie, afterwards resuming and continuing the present frontier at the post nearest to Saint-Gingolph; it being understood that His Majesty shall be at liberty to make such alterations and dispositions relative to the numbers and situations of his Custom-Houses within the said line as he may deem most convenient. No Custom-House duty can be performed either on the Lake or within the space (*zone*) which separates the territory of the Canton of Geneva from the line above described; it shall, nevertheless, be at all times lawful for His Majesty's administrative authorities, to take such measures as they may deem necessary to prevent any illegal traffic, resulting from dépôts or the stationing of merchandise, within the said space (*zone*). The Government of Geneva desiring, on its part, to second the views of His Majesty in this respect, will take the necessary precautions to prevent smuggling from being encouraged by the inhabitants of the Canton<sup>1</sup>."

<sup>1</sup> Translation taken from *The Map of Europe by Treaty*, 1814-1875, Hertzslet.

La « zone sarde » est celle qui se trouve enfermée entre, d'une part, la section de la ligne décrite par cet article et délimitée par le Rhône et par le lac, et, d'autre part, la frontière politique.

\*

Ainsi qu'il résulte de l'article premier du Traité de Turin du 16 mars 1816 (« bien entendu que la propriété du lac jusqu'au milieu de sa largeur, à partir d'Hermance jusqu'à Vézenaz, est acquise au Canton de Genève »), la frontière politique entre la Suisse et la Sardaigne passait au milieu du lac. D'autre part, aux termes de l'article 3 du même traité, la ligne des douanes sardes passe « le long du lac » entre Colongette et Meillerie. La zone comprise entre la portion du rivage qui sépare ces deux localités, d'une part, et la ligne médiane du lac, d'autre part, constitue la zone qui est connue sous la dénomination de « zone lacustre ».

\*

Le même article 3 du Traité de Turin porte que la ligne des douanes sardes passera « le long du lac jusqu'à Meillerie, pour reprendre et continuer la frontière actuelle par le poste le plus voisin de Saint-Gingolph ».

A ce sujet, un « Manifeste » fut émis le 9 septembre 1829 par la Royale Chambre des Comptes de Sardaigne. Les deux premiers alinéas du préambule ainsi que l'article premier et le premier alinéa de l'article 2 ont la teneur suivante :

« Le canton du Vallais, invoquant la disposition de l'article 3 du traité conclu avec la Confédération Suisse et le canton de Genève le 16 mars 1816, a demandé que le bureau des douanes établi actuellement dans le village de St.-Gingoulph soit supprimé et que la ligne des douanes soit reculée de cette frontière, en sorte qu'il puisse se former une nouvelle Zone de ce côté qui embrasse le territoire de ladite commune.

Quoique cette demande, d'après le rapport qui a été fait à S. M., ait paru n'être pas précisément fondée en droit, et s'appuyer seulement sur une expression ambiguë,

The "Sardinian zone" is that comprised between the section of the line described in this Article, from the Rhone to the Lake, and the political frontier.

\*

As appears from Article 1 of the Treaty of Turin of March 16th, 1816 ("it being understood that the property of one half the breadth of the lake from Hermance to Vézenaz is acquired by the Canton of Geneva<sup>1</sup>"), the political frontier between Switzerland and Sardinia followed the middle of the lake. On the other hand, under Article 3 of the same Treaty, the line of the Sardinian customs went "along the Lake" between Colongette and Meillerie. The zone comprised between the part of the shore between these two places and the middle line of the lake constitutes the so-called "Lake zone".

\*

The same Article 3 of the Treaty of Turin states that the line of the Sardinian customs shall proceed "along the Lake to Meillerie, afterwards resuming and continuing the present frontier at the post nearest to St. Gingolph<sup>1</sup>".

On this subject, a "Manifesto" was issued on September 9th, 1829, by the Royal Sardinian Court of Accounts. The first two paragraphs of the preamble and Article 1 and the first paragraph of Article 2 run as follows:

"The Canton of Valais, invoking the terms of Article 3 of the Treaty concluded with the Swiss Confederation and the Canton of Geneva on March 16th, 1816, has requested the abolition of the customs office at present established in the village of St. Gingolph and the withdrawal of the customs line from this frontier, so that a new zone shall be formed in this locality comprising the territory of the said commune.

Although this request, according to the report made to His Majesty, has appeared not to be altogether well-founded in law and only to be based on an ambiguous

---

<sup>1</sup> Translation taken from *The Map of Europe by Treaty*, 1814-1875, Hertslet.

toutefois pour faire une chose agréable au canton du Vallais et lui donner une marque de sa bienveillance, S. M. a bien voulu y adhérer.

. . . . .

*Article premier.* — Le bureau des douanes existant dans le village de St.-Gingolph demeure supprimé, et il sera établi au village de Locum.

*Article 2.* — Dorénavant, la ligne des douanes vers la susdite partie de la frontière du Vallais commencera depuis le lac, à l'endroit où la grande route d'Évian est coupée par le pont-rouge à côté du village de Locum; elle remontera le lit du même ruisseau de Locum et le suivra, après la pointe de la Frasse et la montagne de Mémise, jusqu'à sa source au pied de la chaîne de rochers qui servent de limites entre les communes de Novel, Bernes et Tolon, depuis cette jonction elle suivra la chaîne de la montagne qui, passant près Trépertuet, rejoint le pied de la Dent d'Ôche; de là elle continuera par la crête des monts qui va rejoindre la Dent de Villand à côté de la cime de la Cornette. »

Ainsi se trouve définie la zone qui a nom « zone de Saint-Gingolph ».

\*

Le 24 mars 1860 fut signé à Turin, entre la France et la Sardaigne, le traité « relatif à la réunion de la Savoie et de l'arrondissement de Nice à la France ». Aux termes de cet instrument, la Sardaigne consent à cette réunion, étant entendu qu'elle sera effectuée sans nulle contrainte de la volonté des populations, et que la Sardaigne ne pourra transférer les parties neutralisées de la Savoie — auxquelles appartenaient les zones définies ci-dessus, en dehors de la zone de Gex — qu'aux conditions auxquelles elle les possède elle-même. En conséquence, un plébiscite fut organisé dans les territoires intéressés; il eut lieu les 22 et 23 avril 1860, et son résultat fut la proclamation de la réunion à la France de la Savoie et de Nice par le Sénatus-Consulte du 12 juin 1860. Eu égard aux conditions spéciales dans lesquelles le

expression, nevertheless, in order to give satisfaction to the Canton of Valais, as a token of his good will, His Majesty has been good enough to consent to its being granted.

. . . . .

*Article 1.*—The Customs office in the village of St. Gingolph shall be and remain abolished and shall be established in the village of Locum.

*Article 2.*—Henceforward, the line of the customs towards the above-mentioned part of the frontier of Valais shall start from the Lake, at the point where the main Evian road is intersected by the 'red bridge' beside the village of Locum; it shall proceed up the bed of the same stream of Locum and shall follow it *via* the peak of La Frasse and the mountain of Mémise as far as its source at the foot of the chain of rocks which serve as boundaries between the communes of Novel, Bernes, and Tolon; from this point it shall follow the mountain chain passing near Trépertuet, and rejoin the foot of the Dent d'Oche; thence it shall continue along the crest of the mountains which join the Dent de Villand beside the summit of La Cornette."

Thus is defined the zone known as the "zone of Saint-Gingolph".

\*

On March 24th, 1860, France and Sardinia signed at Turin the Treaty "concerning the annexation of Savoy and the arrondissement of Nice to France". According to the terms of this instrument, Sardinia consents to this annexation on the understanding that it is to be effected without any constraint of the wishes of the populations and that Sardinia cannot transfer the neutralized parts of Savoy—which included the zones defined above, apart from the zone of Gex—except on the conditions upon which she herself possesses them. Accordingly, a plebiscite was organized in the territories concerned; it was taken on April 22nd and 23rd, 1860, and its result was the proclamation of the annexation to France of Savoy and Nice by the *Senatus-Consultum* of June 12th, 1860. In view of the special conditions in which the plebiscite was taken—

plébiscite s'était effectué, — on avait, dans une partie du territoire, la faculté de voter *oui*, *oui et zone*, ou *non*, et la très grande majorité vota *oui et zone*, — les douanes françaises furent reculées, en vertu d'un décret impérial du même jour, sur une nouvelle ligne passant à l'intérieur du territoire français : ainsi fut créée, par décision souveraine et unilatérale de la France, la « grande zone » ou « zone d'annexion », englobant la petite zone sarde et la zone de Saint-Gingolph. La zone fut abolie par la loi française du 16 février 1923, entrée en vigueur le 10 novembre de la même année. Quoi qu'il en soit, le présent litige ne concerne pas la « grande zone » de 1860.

\*

Depuis leur création, les zones franches dont il incombe à la Cour de s'occuper avaient un caractère unilatéral en ce sens que le recul des lignes douanières française et sarde en arrière de la frontière politique était stipulé sans qu'une obligation analogue ou compensatoire fût imposée à la Suisse. Cette situation de droit ne se traduisait pas, d'ailleurs, par une inégalité de fait, eu égard au système douanier en vigueur pour Genève. Ce système, en effet, tel qu'il fut organisé par des actes législatifs fédéraux et cantonaux des années 1815 et 1816, était, quant à son application, d'une grande simplicité et prévoyait des tarifs très peu élevés ; les droits, tant cantonaux que fédéraux, étaient perçus par des bureaux cantonaux.

Le système fut, cependant, modifié à la suite de la consolidation des douanes fédérales et de la suppression des douanes cantonales, opérées en 1849 et développées au cours des années suivantes (loi fédérale sur les péages du 30 juin 1849 ; loi fédérale du 27 août 1851) ; cette réforme affectait tant le mode de perception des droits (acquittés dorénavant à la frontière de la Confédération exclusivement et non aux frontières cantonales) que leur taux.

Si la modification du système fédéral des douanes n'était pas, à l'époque, considérée de part ou d'autre comme affectant sérieusement la valeur du régime des zones franches, — l'institution par décision unilatérale du Gouvernement français, en

in one part of the territory, the inhabitants were permitted to vote *yes*, *yes and zone*, or *no*, and the very great majority voted *yes and zone*—the French customs were withdrawn, by an imperial decree of the same day, to a new line within French territory: thus, by a sovereign and unilateral decision on the part of France, was created the “Great zone” or “Annexation zone”, which included the small Sardinian zone and the zone of Saint-Gingolph. The zone was abolished by the French law of February 16th, 1923, which came into force on November 10th of the same year. However that may be, the present dispute does not concern the “Great zone” of 1860.

\*

Ever since their creation, those free zones, which the Court has to deal with, possessed a unilateral character, that is to say that the withdrawal of the French and Sardinian Customs lines to a position in rear of the political frontier was prescribed, without any similar or countervailing obligation being imposed upon Switzerland. This legal situation was not, however, productive of a *de facto* inequality, owing to the Customs system in force for Geneva. This system, as instituted by the Federal and Cantonal laws of 1815 and 1816, was extremely simple in its application and only provided for very low tariffs; both the Cantonal and Federal duties were levied by the cantonal offices.

This system was, however, altered as a result of the consolidation of the Federal Customs and of the abolition of the Cantonal Customs, which were effected in 1849 and developed during the succeeding years (Federal Law on Tolls of June 30th, 1849; Federal Law of August 27th, 1851); these changes affected both the method of collecting the duties (which were henceforward to be levied solely at the frontier of the Confederation and not at the cantonal frontiers) and the rates of the duties.

Though the alteration in the Federal Customs system was not, at the time, regarded on either hand as seriously affecting the value of the régime of the free zones—this is evidenced by the creation of the Great zone (of Annexation) in

1860, de la grande zone (d'annexion) en est la preuve, — elle rendit cependant nécessaires ou désirables certains ajustements par voie de conventions.

C'est ainsi qu'aux termes du Traité de commerce entre la Sardaigne et la Suisse du 8 juin 1851, la Suisse s'engage (art. 4) à recevoir en franchise des États sardes un certain nombre de produits limitativement énumérés et à accorder certains autres avantages « en considération de la libre sortie en franchise des denrées alimentaires, et objets de consommation, destinés à l'approvisionnement de la Ville et du Canton de Genève ». Encore — et notamment — par le Règlement relatif au Pays de Gex, annexé au Traité de commerce conclu, le 30 juin 1864, entre la France et la Suisse, le Gouvernement de la Confédération s'engagea à accorder certaines facilités aux produits du Pays de Gex, indépendamment des concessions douanières spécifiées dans le tarif annexé au traité. Ce règlement fut suivi de plusieurs accords visant des questions de détail, et notamment d'une Convention du 14 juin 1881 relative au régime douanier entre le canton de Genève et la zone franche de la Haute-Savoie (c'est-à-dire la grande zone d'annexion), ainsi que d'un traité de commerce du jour suivant, accompagné d'un règlement relatif au Pays de Gex. Même après l'expiration, au 1<sup>er</sup> janvier 1893, de ce dernier traité (et sauf pour une période de difficultés douanières entre la France et la Suisse, qui s'étendit jusqu'en 1895), ledit règlement fut en fait appliqué jusqu'à ce qu'il eût été remplacé par un règlement analogue, annexé à la Convention de commerce du 20 octobre 1906.

Il y a lieu de souligner que le régime conventionnel relatif à la zone sarde, établi pour une période de trente ans, sauf tacite reconduction, par l'Accord du 14 juin 1881, était distinct de celui qui réglait les relations entre la Suisse et la zone de Gex, lequel suivait le sort des traités de commerce successifs auxquels le règlement pertinent était annexé ; à partir de 1913, cependant, la Convention de 1881 devint, à l'instar des traités de commerce, dénonçable moyennant un préavis d'un an.

virtue of a unilateral decision by the French Government in 1860—it nevertheless made it necessary or desirable to effect certain adjustments by way of treaty.

Accordingly, in the Commercial Treaty concluded on June 8th, 1851, between Sardinia and Switzerland, the latter undertakes (Art. 4) to allow the importation free of duty from the Sardinian States of a certain number of specified articles, and to concede certain other benefits “in consideration of the exemption from export duties of foodstuffs and consumable goods intended to supply the City and Canton of Geneva”. Again, in particular, by the Regulation concerning the District of Gex, which was annexed to the Treaty of Commerce concluded on June 30th, 1864, between France and Switzerland, the Government of the Confederation undertook to grant certain facilities to the products of the District of Gex in addition to the customs concessions specified in the tariff annexed to the Treaty. This Regulation was followed by various agreements concerning questions of detail, and in particular by a Convention, dated June 14th, 1881, concerning a customs régime between the Canton of Geneva and the free zone of Upper Savoy (i.e., the Great zone of Annexation) and a Treaty of Commerce, dated the following day, to which was attached a Regulation concerning the District of Gex. Even after the expiry of the latter Treaty, on January 1st, 1893 (and except for a period of customs difficulties between France and Switzerland, which lasted into the year 1895), the said Regulation was in fact applied until it was replaced by another regulation of the same kind annexed to the Commercial Convention of October 20th, 1906.

It should be observed that the contractual régime for the Sardinian zone (which régime was instituted by the Agreement of June 14th, 1881, for a period of thirty years, renewable by tacit consent) was distinct from that which governed the relations between Switzerland and the Gex zone; the latter régime shared the fate of the successive commercial treaties, to which the relevant regulations were attached. In 1913, however, the Convention of 1881 became subject to denunciation, in the same way as the commercial treaties, at one year's notice.

Se prévalant de cette possibilité, et tenant compte, notamment, de la modification qu'avait en fait subie la situation des zones franches à la suite de l'installation, durant la guerre, d'un cordon français de police et fiscal à la frontière politique, le Gouvernement français dénonça, le 20 septembre 1918, la Convention de commerce du 20 octobre 1906 (y compris le règlement relatif à la zone de Gex) et, le 18 décembre 1918, la Convention du 14 juin 1881 relative au régime douanier entre le canton de Genève et la zone franche de la Haute-Savoie.

\*

La dénonciation des accords relatifs aux zones franches devait produire ses effets à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1920.

Or, dès le 14 janvier 1919, le Gouvernement suisse, dans sa réponse à la note française du 18 décembre 1918 dénonçant la Convention de 1881, avait déclaré qu'il était prêt à examiner « toutes les propositions que le Gouvernement français estimerait devoir lui soumettre concernant les relations économiques entre la Suisse et la Haute-Savoie ».

Cette suggestion fut suivie d'abord d'une prise de contact officielle, puis d'un échange de notes en vue de l'organisation de négociations officielles. L'ouverture de celles-ci fut retardée à cause d'une étude dont la question fit l'objet du côté français, où elle était envisagée comme ayant trait à la substitution « au régime des zones franches d'un régime conforme aux idées et aux besoins modernes, en tenant compte de la position géographique respective des régions intéressées, et basé sur une juste réciprocité ». Le 26 avril 1919, cependant, l'ambassade de France à Berne fit parvenir au Département politique fédéral

« un projet de convention de bon voisinage, destiné à servir de base aux pourparlers qui vont s'engager entre les représentants français et suisses chargés d'élaborer le régime conventionnel spécial applicable, d'une part, aux régions françaises des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie actuellement placées hors de la ligne douanière française, d'autre part, aux cantons suisses limitrophes ».

Availing itself of this possibility, and having regard in particular to the change effected in the situation of the free zones owing to the establishment of a French police and fiscal cordon at the political frontier during the war, the French Government, on September 20th, 1918, denounced the Commercial Convention of October 20th, 1906 (including the Regulation concerning the Gex zone), and on December 18th, 1918, it further denounced the Convention of June 14th, 1881, concerning the customs régime between the Canton of Geneva and the free zone of Upper Savoy.

\*

The denunciation of the agreements concerning the free zones was to become effective as from January 1st, 1920.

As early as January 14th, 1919, the Swiss Government, in its reply to the French note of December 18th, 1918, denouncing the Convention of 1881, had stated that it was ready to examine "any proposals which the French Government might see fit to submit to it concerning the economic relations between Switzerland and Upper Savoy".

This suggestion was followed, first, by an informal discussion, and subsequently, by an exchange of notes with a view to the inauguration of official negotiations. The opening of the latter was delayed owing to an examination of the question having been undertaken in France, where it was regarded as connected with the substitution, "for the régime of the free zones, of a régime consistent with modern ideas and requirements, adapted to the respective geographical situations of the regions concerned, and based on conditions of fairness and reciprocity". On April 26th, 1919, the French Embassy at Berne communicated to the Federal Political Department

"a draft convention for good neighbourly relations, designed to serve as a basis for the discussions about to take place between the French and Swiss representatives appointed to draw up a special contractual régime which shall be applicable to the French districts in the Departments of Ain and Upper Savoy at present outside the French customs-line, and to the adjacent Swiss cantons".

La lettre d'envoi accompagnant ce projet contient, entre autres, les passages suivants :

« Le Gouvernement de la République est certain que le régime ainsi établi sur une juste réciprocité et sur l'existence de conditions géographiques spéciales remplacera avantageusement le régime suranné des zones franches et contribuera grandement à développer les relations amicales entre les deux pays, notamment en ce qui concerne les rapports des régions spécialement intéressées.

A ce propos, le Gouvernement français croit devoir faire connaître au Gouvernement fédéral qu'il lui paraît indispensable de profiter de la réunion à Paris des délégués des Puissances pour faire constater dans le traité de paix avec l'Allemagne la caducité des servitudes imposées à la France en 1815 en ce qui concerne la zone neutralisée aussi bien que les zones franches de la Savoie et du Pays de Gex.

Le Gouvernement français serait particulièrement heureux de recevoir d'urgence l'assurance que le Gouvernement suisse, appréciant le caractère tout amical de cette communication, s'associe à lui pour reconnaître que les relations séculaires de pays voisins, dont le caractère cordial s'est affirmé solennellement pendant la guerre qui prend fin, ne peuvent que gagner à la disparition de clauses surannées avantageusement remplacées par un régime conventionnel librement consenti, plus souple et adapté aux exigences modernes. »

La note française du 26 avril 1919 fut suivie, le 28 du même mois, d'une seconde note qui développe les idées suggérées dans la première. Il y est dit notamment :

« Il y aurait lieu d'insérer dans le traité de paix avec l'Allemagne, héritière de la Prusse qui a signé les traités de 1815, l'abrogation des clauses relatives .... aux zones franches, et le Gouvernement français serait particulièrement désireux d'obtenir au préalable l'assentiment de la Suisse »,

et encore :

« Le Gouvernement français est persuadé que ses relations futures avec le Gouvernement fédéral se sentiront heureusement du fait que la Suisse sera venue apporter spontanément son témoignage de la caducité de stipulations devenues une entrave au développement normal des rapports politiques et économiques entre les deux pays. »

The covering note, forwarding this draft, contained *inter alia* the following passages :

"The Government of the Republic is convinced that the régime thus established on a basis of fairness and reciprocity, and adapted to the special geographical conditions which exist, will replace with advantage the obsolete régime of the free zones, and will materially conduce to develop friendly relations between the two countries, more particularly as regards relations between the districts specially concerned.

In this connection, the French Government desires to inform the Federal Government that it is essential, in its view, to take advantage of the assembly of the delegates of the Powers at Paris to place on record in the Treaty of Peace with Germany that the servitudes imposed on France in 1815, as regards the neutralized zone and also as regards the free zones of Savoy and the District of Gex, have now lapsed.

The French Government is very desirous of receiving an assurance at the earliest possible moment that the Swiss Government appreciates the entirely friendly character of this communication, and is at one with the French Government in recognizing that the historic relations, whose cordial character has been formally reaffirmed during the late war, between the neighbouring countries, will not fail to gain by the disappearance of obsolete clauses, which will be advantageously replaced by a contractual régime, freely negotiated, more elastic, and better suited to modern requirements."

The French note of April 26th, 1919, was followed on the 28th of the same month by a second note which elaborated the ideas put forward in the first. Thus, this note observes that :

"It will be desirable to insert in the Treaty of Peace with Germany, as successor of Prussia who signed the treaties of 1815, the abrogation of the clauses relating .... to the free zones, and the French Government is specially anxious to obtain the assent of Switzerland in advance",

and that :

"The French Government is convinced that its future relations with the Federal Government will greatly benefit by the fact that Switzerland will have spontaneously borne witness to the lapse of provisions which had become an impediment to the normal development of political and economic relations between the two countries."

Le jour suivant, 29 avril 1919, le ministre des Affaires étrangères de France fit parvenir au président de la Confédération suisse, alors à Paris, « le texte du projet d'article que le Gouvernement français se propose d'insérer dans le traité de paix ». Dans la lettre d'envoi qui accompagnait ce texte, M. Pichon s'exprimait ainsi :

« Il va de soi que, s'il désire profiter de l'occasion qui s'offre à lui pour faire disparaître le caractère imprimé en 1815 à un régime économique qui s'accommode mal d'être subordonné à la décision de plusieurs Puissances non directement intéressées, le Gouvernement de la République entend bien ne se prévaloir vis-à-vis de la Suisse de l'abrogation dont il s'agit que quand les négociations relatives à la convention destinée à remplacer ce régime auront abouti à un accord entre la France et la Confédération. »

La réponse suisse aux trois communications susmentionnées prit la forme d'une note, adressée le 2 mai 1919 par le Département politique fédéral à l'ambassade de France à Berne. On y lit ce qui suit au sujet de la question des zones franches :

« 2. Le Conseil fédéral ne manquera pas d'examiner, dans l'esprit le plus amical, la demande susmentionnée de la France relative aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, mais il est nécessaire qu'avant de se prononcer il ait eu le temps indispensable de faire étudier les propositions de la Commission française et de consulter les régions suisses plus spécialement intéressées.

C'est pour ces raisons que le Conseil fédéral serait particulièrement heureux de voir le Gouvernement français renoncer à faire mention des zones franches dans le traité de paix. »

Le 4 mai suivant, le Gouvernement de la République française fit parvenir aux autorités suisses une rédaction nouvelle de l'article à insérer dans le traité de paix, rédaction qui était ainsi conçue :

« Les Hautes Parties contractantes, tout en reconnaissant les garanties stipulées en faveur de la Suisse par les traités de 1815 et notamment l'Acte du 20 novembre 1815, garanties qui constituent des engagements internationaux pour le maintien de la paix, constatent cependant que les stipulations de ces traités et conventions, déclarations et autres actes complémentaires relatifs à la zone neutralisée de Savoie, telle qu'elle

On the next day, April 29th, 1919, the French Minister for Foreign Affairs communicated to the President of the Swiss Confederation, who was then at Paris, "the text of the draft article which the French Government proposes to insert in the Peace Treaty". In the covering letter, forwarding this text, M. Pichon wrote as follows:

"It goes without saying that, although the Government of the Republic wishes to avail itself of the opportunity which now offers itself to put an end to the character given in 1815 to an economic system little suited to control by Powers not directly involved in that system, the French Government nevertheless does not intend to avail itself, as against Switzerland, of the abrogation in question, until the negotiations for the convention which is to replace the said régime have resulted in an agreement between France and the Confederation."

The Swiss reply to the three above-mentioned communications took the form of a note which was sent on May 2nd, 1919, by the Federal Political Department to the French Embassy at Berne. On the question of the free zones, it observes:

"2. The Federal Council will not fail to examine in the most friendly spirit the above-mentioned request of France concerning the free zones of Upper Savoy and the District of Gex, but it is indispensable that, before pronouncing an opinion, it should have the necessary time for making a study of the proposals of the French Commission and for consulting the Swiss districts more specially concerned."

For these reasons the Federal Council thinks it highly desirable that the French Government should refrain from referring to the free zones in the Treaty of Peace."

On May 4th, following, the Government of the French Republic communicated to the Swiss authorities a new draft of the article to be inserted in the Treaty of Peace, reading as follows:

"The High Contracting Parties, while they recognize the guarantees stipulated by the treaties of 1815, and especially by the Act of November 20th, 1815, in favour of Switzerland, the said guarantees constituting international obligations for the maintenance of peace, declare nevertheless that the provisions of these treaties, conventions, declarations and other supplementary acts concerning the neutralized zone of

est déterminée par l'alinéa premier de l'article 92 de l'Acte final du Congrès de Vienne, et par l'alinéa 2 de l'article 3 du Traité de Paris du 20 novembre 1815, ne correspondent plus aux circonstances actuelles.

En conséquence, les Hautes Parties contractantes prennent acte de l'accord intervenu entre le Gouvernement français et le Gouvernement suisse pour l'abrogation des stipulations relatives à cette zone qui sont et demeurent abrogées.

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. »

Par une note du 5 mai 1919, remise en même temps par la légation de Suisse à Paris au ministère des Affaires étrangères de France et par le Département politique à l'ambassade de France à Berne, le Conseil fédéral fit savoir qu'après avoir examiné la nouvelle proposition française (c'est-à-dire le nouveau projet d'article), il avait été « assez heureux pour arriver à la conclusion qu'il lui était possible d'y acquiescer sous les conditions et réserves suivantes » en ce qui concerne la zone franche de la Haute-Savoie et du Pays de Gex :

« a. Le Conseil fédéral déclare faire les réserves les plus expresses en ce qui concerne l'interprétation à donner à la déclaration mentionnée au dernier alinéa de l'article ci-dessus à insérer dans le traité de paix où il est dit que « les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches ne correspondent plus aux circonstances actuelles ».

Le Conseil fédéral ne voudrait pas, en effet, que de son adhésion à cette déclaration il pût être conclu qu'il se rallierait à la suppression d'une institution ayant pour but de placer des contrées voisines au bénéfice d'un régime spécial approprié à leur situation géographique et économique et qui a fait ses preuves.

Dans la pensée du Conseil fédéral, il s'agirait non pas de modifier la structure douanière des zones, telle qu'elle a été instituée par les traités susmentionnés, mais uniquement de régler d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles les modalités des échanges entre les régions intéressées.

Savoy, as laid down in paragraph 1 of Article 92 of the Final Act of the Congress of Vienna and in paragraph 2 of Article 3 of the Treaty of Paris of November 20th, 1815, are no longer consistent with present conditions.

For this reason, the High Contracting Parties take note of the agreement reached between the French Government and the Swiss Government for the abrogation of the stipulations relating to this zone which are and remain abrogated.

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."

In a note, dated May 5th, 1919, which was delivered simultaneously by the Swiss Legation at Paris to the French Ministry for Foreign Affairs and by the Political Department to the French Embassy at Berne, the Federal Council stated that, after examining the new French proposal, i.e. the new draft article, it "has happily reached the conclusion that it was possible to acquiesce in it, under the following conditions and reservations" as regards the free zone of Upper Savoy and the District of Gex :

"a. The Federal Council makes the most express reservations to the interpretation to be given to the statement mentioned in the last paragraph of the above Article for insertion in the Treaty of Peace, which provides that the 'stipulations of the treaties of 1815 and other supplementary acts concerning the free zones of Haute-Savoie and the Gex District are no longer consistent with present conditions'.

The Federal Council would not wish that its acceptance of the above wording should lead to the conclusion that it would agree to the suppression of a system intended to give neighbouring territory the benefit of a special régime which is appropriate to the geographical and economical situation and which has been well tested.

In the opinion of the Federal Council, the question is not the modification of the customs system of the zones as set up by the treaties mentioned above, but only the regulation in a manner more appropriate to the economic conditions of the present day of the terms of the exchange of goods between the regions in question.

Les observations qui précèdent ont été inspirées au Conseil fédéral par la lecture du projet de convention relatif à la constitution future des zones, qui se trouvait annexé à la note susmentionnée du Gouvernement français, en date du 26 avril.

Tout en faisant les réserves susmentionnées, le Conseil fédéral se déclare prêt à examiner dans l'esprit le plus amical toutes les propositions que le Gouvernement français jugera à propos de lui faire à ce sujet.

b. Il est admis que les stipulations des traités de 1815 et autres actes complémentaires concernant les zones franches resteront en vigueur jusqu'au moment où un nouvel arrangement sera intervenu entre la Suisse et la France pour régler le régime de ces territoires. »

Le texte de l'article précité fut inséré sans modification — mais avec, en annexe, le texte de la note suisse du 5 mai 1919 — dans les Conditions de paix des Puissances alliées et associées, remises, le 7 mai, à la délégation allemande à Versailles.

Le 18 mai 1919, le ministère français des Affaires étrangères fit parvenir à la légation de Suisse à Paris une note ainsi conçue :

« Par une note en date du 5 mai dernier, la Légation de Suisse à Paris a bien voulu faire connaître au Gouvernement de la République française l'adhésion du Gouvernement fédéral au projet d'article à insérer dans le traité de paix entre les Gouvernements alliés et associés, d'une part, et l'Allemagne d'autre part.

Le Gouvernement français a pris très volontiers acte de l'accord ainsi intervenu, et, sur sa demande, le projet d'article en question, accepté par les Gouvernements alliés et associés, a été inséré sous le n° 435 dans les Conditions de paix présentées aux plénipotentiaires allemands.

Le Gouvernement suisse a formulé, dans sa note du 5 mai sur cette question, diverses considérations et réserves.

En ce qui concerne celles de ces observations qui sont relatives aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, le Gouvernement français a l'honneur de faire remarquer que la situation qui fait l'objet du dernier alinéa de l'article 435 est d'une telle clarté qu'aucun doute ne saurait être émis sur sa portée, spécialement en ce qui concerne le désintéressement qu'elle implique désormais à l'égard de cette question de la part des Puissances autres que la France et la Suisse.

The Federal Council has been led to make the preceding observations by the perusal of the draft Convention concerning the future constitution of the zones which was annexed to the note of April 26th from the French Government.

While making the above reservations, the Federal Council declares its readiness to examine in the most friendly spirit any proposals which the French Government may deem it convenient to make on the subject.

*b.* It is conceded that the stipulations of the treaties of 1815 and other supplementary acts relative to the free zones will remain in force until a new arrangement is come to between France and Switzerland to regulate matters in this territory."

The text of the aforementioned Article was inserted without modification—but with the text of the Swiss note of May 5th, 1919, annexed to it—in the Peace Conditions of the Allied and Associated Powers transmitted on May 7th to the German delegation at Versailles.

On May 18th, 1919, the French Ministry for Foreign Affairs communicated to the Swiss Legation in Paris a note in the following terms:

"In a note dated May 5th, the Swiss Legation in Paris was good enough to inform the Government of the French Republic that the Federal Government adhered to the proposed article to be inserted in the Treaty of Peace between the Allied and Associated Governments and Germany.

The French Government have taken note with much pleasure of the agreement thus reached, and, at their request, the proposed article, which had been accepted by the Allied and Associated Governments, has been inserted under No. 435 in the Peace Conditions presented to the German plenipotentiaries.

The Swiss Government, in their note of May 5th on this subject, have expressed various views and reservations.

Concerning the observations relating to the free zones of Haute-Savoie and the Gex District, the French Government have the honour to observe that the provisions of the last paragraph of Article 435 are so clear that their purport cannot be misapprehended, especially where it implies that no other Power but France and Switzerland will in future be interested in that question.

En ce qui le concerne, le Gouvernement de la République, soucieux de veiller sur les intérêts des territoires français dont il s'agit et s'inspirant à cet égard de leur situation particulière, ne perd pas de vue l'utilité de leur assurer un régime douanier approprié, et de régler d'une façon répondant mieux aux circonstances actuelles les modalités des échanges entre ces territoires et les territoires suisses voisins, en tenant compte des intérêts réciproques.

Il va de soi que cela ne saurait en rien porter atteinte au droit de la France d'établir dans cette région sa ligne douanière à sa frontière politique, ainsi qu'il est fait sur les autres parties de ses limites territoriales et ainsi que la Suisse l'a fait elle-même depuis longtemps sur ses propres limites dans cette région.

Le Gouvernement de la République prend très volontiers acte à ce propos des dispositions amicales dans lesquelles le Gouvernement suisse se déclare prêt à examiner toutes les propositions françaises faites en vue de l'arrangement à substituer au régime actuel desdites zones franches, et que le Gouvernement français entend formuler dans le même esprit amical.

D'autre part, le Gouvernement de la République ne doute pas que le maintien provisoire du régime de 1815, relatif aux zones franches, visé par cet alinéa de la note de la Légation de Suisse du 5 mai, et qui a évidemment pour motif de ménager le passage du régime actuel au régime conventionnel, ne constituera en aucune façon une cause de retard à l'établissement du nouvel état de choses reconnu nécessaire par les deux Gouvernements. La même observation s'applique à la ratification par les Chambres fédérales prévue à l'alinéa *a* du primo de la note suisse du 5 mai, sous la rubrique « Zone neutralisée de la Haute-Savoie ».

Cette note fut, plus tard, insérée dans le Traité de paix signé à Versailles le 28 juin 1919, à la suite du texte de la note suisse du 5 mai 1919 et, comme celui-ci, en annexe à l'article 435 du traité.

Le Gouvernement suisse répondit, le 29 mai, à la note française du 18 mai 1919. Cette réponse contient, entre autres déclarations, ce qui suit :

« Le temps ayant effectivement manqué pour provoquer un échange de vues sur l'interprétation à donner à l'article proposé par le Gouvernement français, c'est par déférence pour lui et dans le désir de lui être agréable que, par sa note subséquente du 5 mai, le Conseil fédéral a donné, sous les réserves les plus formelles, son adhésion au texte proposé par le Gouvernement français.

The French Government, on their part, are anxious to protect the interests of the French territories concerned, and, with that object, having their special situation in view, they bear in mind the desirability of assuring them a suitable customs régime, and determining, in a manner better suited to present conditions, the methods of exchanges between these territories and the adjacent Swiss territories, while taking into account the reciprocal interests of both regions.

It is understood that this must in no way prejudice the right of France to adjust her customs line in this region in conformity with her political frontier, as is done on the other portions of her territorial boundaries, and as was done by Switzerland long ago on her own boundaries in this region.

The French Government are pleased to note on this subject in what a friendly disposition the Swiss Government take this opportunity of declaring their willingness to consider any French proposal dealing with the system to be substituted for the present régime of the said free zones, which the French Government intend to formulate in the same friendly spirit.

Moreover, the French Government have no doubt that the provisional maintenance of the régime of 1815 as to the free zones referred to in the above-mentioned paragraph of the note from the Swiss Legation of May 5th, whose object is to provide for the passage from the present régime to the conventional régime, will cause no delay whatsoever in the establishment of the new situation which has been found necessary by the two Governments. This remark applies also to the ratification by the Federal Chambers, dealt with in paragraph 1 (a) of the Swiss note of May 5th, under the heading 'Neutralized zone of Haute-Savoie'."

This note was subsequently inserted in the Treaty of Peace signed at Versailles on June 28th, 1919, immediately after the text of the Swiss note of May 5th, 1919, and like the latter, as an annex to Article 435 of the Treaty.

On May 29th, the Swiss Government replied to the French note of May 18th, 1919. This reply stated, *inter alia*:

"Since there was in fact no time for an exchange of views on the interpretation to be given to the article proposed by the French Government, the Federal Council, out of deference to the latter and in a desire to meet its wishes, by its subsequent note of May 5th, acquiesced, subject to the most express reservations, in the text proposed by the French Government.

Le Conseil fédéral maintient intégralement ses réserves qui, du reste, ont été insérées dans les actes de la Conférence. Ce point de vue est d'autant plus fondé que c'est dans le seul but d'obtenir le désintéressement des tierces Puissances signataires que le texte proposé par le Gouvernement français au sujet des zones franches a été inséré dans le traité de paix. Ce texte ne peut donc pas préjuger la question de fond, c'est-à-dire le contenu de la convention à négocier entre le Gouvernement suisse et le Gouvernement français.

Le Conseil fédéral croit devoir rappeler notamment que l'article inséré dans le traité de paix ne confère nullement aux stipulations des traités de 1815 et autres actes complémentaires concernant les zones franches un caractère provisoire ; mais ces stipulations restent telles quelles en vigueur et ne peuvent être modifiées ou remplacées que d'un commun accord entre la Suisse et la France. »

Dans la même note, le Gouvernement suisse faisait allusion aux négociations, visant le règlement du régime futur des zones, qui avaient été envisagées dès le début de l'année ; il donnait à entendre qu'il poursuivait les études nécessaires à cette fin, et notamment l'examen du projet français d'avril 1919.

Dans la réponse transmise en date du 14 juin 1919 par l'ambassadeur de France à Berne, le Gouvernement français exprimait le désir de voir nommer le plus tôt possible des négociateurs suisses « en vue de conclure un accord répondant aux désirs des deux pays de consolider leurs relations amicales, en tenant compte des intérêts respectifs des populations ».

Par une note datée du 1<sup>er</sup> juillet 1919, le Département politique fédéral attira alors l'attention de l'ambassade de France « sur le fait qu'il paraît au Conseil fédéral difficile de concilier le projet de convention qui lui a été soumis le 29 avril 1919 avec les réserves qu'il a expressément formulées dans sa note du 5 mai, à l'égard d'une modification du régime actuel qui supposerait l'installation de la douane française à la frontière politique des deux États ».

La note ajoutait que le Conseil fédéral restait « animé du plus vif désir de conclure, aussitôt que possible, un arrangement acceptable pour les deux États et de nature à faciliter les relations d'échange entre les zones franches et la Suisse ».

The Federal Council adheres in full to its reservations which have furthermore been inserted in the Acts of the Conference. This viewpoint is all the more well-founded since the text proposed by the French Government was inserted in the Peace Treaty solely with a view to securing the disinterestedness of the Signatory Powers. This text cannot therefore prejudice the basic question, viz., the contents of the convention to be negotiated between the Swiss and French Governments.

The Federal Council feels that it should specifically state that the article inserted in the Peace Treaty in no way invests the stipulations of the treaties of 1815 and other supplementary acts concerning the free zones with a provisional character; these stipulations remain in force as they stand and can neither be modified nor replaced except by a joint agreement between Switzerland and France."

In the same note, the Swiss Government alluded to the negotiations concerning the settlement of the future régime of the zones which had been envisaged since the beginning of the year and intimated that it was continuing the necessary investigations for this purpose, and notably its examination of the French draft of April 1919.

In its reply sent by the French Ambassador at Berne on June 14th, 1919, the French Government expressed a wish that Swiss negotiators should be appointed as early as possible "with a view to the conclusion of an agreement meeting the wish of both countries to consolidate their friendly relations and taking account of the respective interests of their peoples".

By a note dated July 1st, 1919, the Federal Political Department drew the attention of the French Embassy "to the fact that the Federal Council found it difficult to reconcile the draft convention submitted to it on April 29th, 1919, with the reservations, which it expressly formulated in its note of May 5th, concerning any modification of the existing régime which involved the establishment of the French customs at the political frontier of the two countries".

The note added that the Federal Council was still "animated with the strongest desire to conclude, as soon as possible, an arrangement acceptable to both countries and of such a nature as to facilitate trade relations between the free zones and Switzerland".

\*

L'affaire en resta là jusqu'à ce que, le 1<sup>er</sup> octobre 1919, le Gouvernement suisse fit connaître à l'ambassade de France les noms des délégués suisses chargés de négocier avec les représentants français le régime futur des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, et annonçât l'envoi prochain à l'ambassade d'un projet de convention de bon voisinage établi par les soins des autorités suisses.

Cette communication fut effectivement le point de départ d'une longue et difficile négociation, qui se poursuivit tant par la voie diplomatique ordinaire que par des pourparlers entre délégations désignées à cet effet, et qui aboutit à la signature, le 7 août 1921, d'une convention « réglant les relations de commerce et de bon voisinage entre les anciennes zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex et les cantons suisses limitrophes ». Comme son titre l'indique, cette convention était fondée sur l'abolition, moyennant compensations adéquates, desdites zones, c'est-à-dire sur le transfert de la ligne douanière française à la frontière politique.

La convention obtint l'approbation des Parlements des deux pays. Toutefois, à la suite d'une demande présentée à cet effet conformément à la Constitution de la Confédération suisse, la convention avait dû être soumise à une votation populaire ; cette votation — qui eut lieu le 18 février 1923 — ayant donné un résultat négatif, le Gouvernement français fut informé, le 19 mars 1923, par la légation de Suisse à Paris, que le Gouvernement fédéral n'était pas en mesure de ratifier la convention.

Au cours des négociations qui avaient précédé la conclusion de la Convention du 7 août 1921 (note du ministère des Affaires étrangères français du 25 décembre 1919), il avait été arrangé que les accords concernant le régime des zones franches, qui devaient venir à expiration le 1<sup>er</sup> janvier 1920, demeureraient provisoirement en vigueur, et qu'il ne pourrait être mis fin à ce régime transitoire sans un avis notifié un mois au moins à l'avance.

D'autre part, au cours des mêmes négociations, le Gouvernement français avait (note de l'ambassade de France à Berne

\*

The matter rested there until October 1st, 1919, when the Swiss Government communicated to the French Embassy the names of the Swiss delegates who, with the French representatives, were to negotiate the future régime of the free zones of Upper Savoy and the District of Gex, and announced that the Embassy would shortly receive a draft convention for good neighbourly relations prepared by the Swiss authorities.

This communication was in fact the starting point of long and difficult negotiations, pursued both through ordinary diplomatic channels and through conversations between delegations appointed for the purpose, and culminating on August 7th, 1921, in the signature of a Convention "for the settlement of commercial and neighbourly relations between the former free zones of Upper Savoy and the District of Gex and the adjacent Swiss cantons". As its title suggests, this Convention was based on the abolition, with adequate compensation, of the said zones, i.e., on the transfer of the French customs cordon to the political frontier.

The Convention was approved by the Parliaments of both countries. In consequence, however, of a demand to that effect, made in accordance with the Constitution of the Swiss Confederation, the Convention had to be submitted to a popular vote; this vote, which took place on February 18th, 1923, having proved adverse, the Swiss Legation at Paris, on March 19th, 1923, informed the French Government that the Federal Government was unable to ratify the Convention.

During the negotiations which preceded the conclusion of the Convention of August 7th, 1921 (note from the French Ministry for Foreign Affairs dated December 25th, 1919), it had been arranged that the agreements concerning the régime of the free zones which were due to expire on January 1st, 1920, should remain provisionally in force, and that this temporary régime could not be terminated without at least a month's notice.

On the other hand, during the same negotiations, the French Government had informed the Swiss Government, in a note

du 26 mars 1921) fait savoir au Gouvernement suisse qu'il se voyait dans l'obligation d'envisager dès ce moment l'établissement de la ligne douanière française à la frontière, et de déposer le projet de loi l'autorisant à procéder à cette mesure ; la loi dont il s'agit ne serait d'ailleurs mise en vigueur qu'à l'expiration du préavis de dénonciation prévu ainsi qu'il a été dit ci-dessus.

Cette loi fut adoptée le 16 février 1923 ; son article premier porte que :

« Sur toute l'étendue de la frontière, entre la France et la Suisse, la ligne des douanes nationales est établie à la limite du territoire de la République.

En conséquence, et sous réserve des dispositions des articles ci-après, les régions dites « zones franches » sont désormais placées, à tous égards et notamment au point de vue des impôts indirects, sous le même régime que l'ensemble du territoire français. »

Certaines tentatives, en vue de reprendre les négociations, auxquelles il avait été procédé de part ou d'autre à la suite du résultat du referendum suisse du 18 février 1923, ayant échoué, le ministère des Affaires étrangères de France adressa, le 10 octobre de la même année, au ministre de Suisse à Paris une note portant dénonciation, pour le 10 novembre suivant, conformément à la note du 25 décembre 1919, du régime transitoire en vigueur pour les zones franches, et notifiant que la loi du 16 février 1923, relative à la réforme du statut douanier des zones franches du Pays de Gex et de la Haute-Savoie, entrerait en application le 10 novembre 1923 également.

Le Gouvernement suisse répondit, le 17 octobre 1923, en protestant contre la décision prise par le Gouvernement français. La note que le ministre de Suisse à Paris adressa à ce sujet au Gouvernement français contenait, entre autres déclarations, ce qui suit :

« Le Gouvernement fédéral doit, à son regret, considérer que, pour le moment, toute possibilité de négociations directes demeure exclue. Cette possibilité ne renaîtrait que dans le cas où le Gouvernement français voudrait bien déclarer que l'application de la loi du 16 février 1923 reste expressément suspendue pendant toute la durée des négociations. Le Gouvernement suisse ne voit, dès lors, plus d'autre issue régulière au conflit que le recours à l'arbitrage. Il estime que les points

dated March 26th, 1921, from the French Embassy at Berne that it felt bound henceforward to envisage the establishment of the French customs cordon at the frontier and to introduce a bill authorizing it to take this step; the law in question would, however, not be enforced until the expiration of the required time for notice mentioned above.

This law was passed on February 16th, 1923; Article 1 reads :

"Along the entire frontier, between France and Switzerland, the national customs line shall be established at the limit of the territory of the Republic.

Consequently, and subject to the provisions of the articles hereafter, the so-called 'free zones' regions shall, in all respects and especially in respect of indirect taxes, henceforth be placed under the same régime as the whole of French territory."

Certain attempts to re-open negotiations had been made on either hand, in view of the results of the Swiss referendum of February 18th, 1923; as they had led to no result, the French Ministry for Foreign Affairs forwarded a note, dated October 10th of that year, to the Swiss Minister at Paris denouncing the provisional régime in force for the free zones as from November 10th following, in accordance with the note of December 25th, 1919, and notifying Switzerland that the law of February 16th, 1923, introducing the new customs status of the free zones of the District of Gex and Upper Savoy, would also become applicable on November 10th, 1923.

The Swiss Government replied on October 17th, 1923, protesting against the French Government's decision. The note which the Swiss Minister at Paris wrote on this subject to the French Government contained *inter alia* the following statement :

"The Federal Government is compelled, to its great regret, to consider that all possibility of direct negotiations is excluded, for the time being. Such negotiations would only again become possible if the French Government should declare that the application of the law of February 16th, 1923, will remain definitely suspended throughout the negotiations. As it is, the Swiss Government sees no other regular way out of the dispute except by arbitration. It considers that the disputed

controversés devraient être soumis à la Cour permanente de Justice internationale à La Haye et il demande au Gouvernement de la République de bien vouloir accepter cette procédure. Si celui-ci préférerait une autre instance arbitrale, il serait facile de s'entendre à cet égard. Les points essentiels du différend pourraient se formuler ainsi :

1° Les droits que la Confédération suisse a tenus jusqu'ici des traités de 1815 et 1816 sont-ils encore en vigueur ?

2° L'article 435, dernier alinéa, du Traité de Versailles est-il opposable à la Confédération autrement que dans le sens et dans les limites définis par le Conseil fédéral dans sa note du 5 mai 1919 ? »

Une correspondance diplomatique s'ensuivit, au cours de laquelle, notamment, fut écartée la proposition suisse qui tendait à faire suspendre l'application de la loi française du 16 février 1923 pendant la durée de nouvelles négociations. D'autre part, à la date du 22 janvier 1924, le ministre des Affaires étrangères de France transmitt au ministre de Suisse à Paris un projet de compromis d'arbitrage, visant à confier la mission suivante à un tribunal de trois arbitres, qui auraient le pouvoir d'agir en amiable compositeur :

« Rechercher si la Convention conclue entre le Gouvernement de la République et le Gouvernement fédéral le 7 août 1921 donne à celui-ci les satisfactions sur lesquelles il était en droit de compter ;

Rechercher si ladite convention assure aux régions intéressées de la France et de la Suisse un régime douanier réglant, d'une manière conforme aux conditions économiques actuelles, les modalités des échanges entre lesdites régions. »

Dans sa réponse, en date du 14 février 1924, le ministre de Suisse, rappelant la suggestion en vue d'une procédure judiciaire internationale qu'il avait faite dans sa note du 17 octobre 1923, développa en ces termes la différence qui existait entre cette suggestion et le projet français de compromis :

« .... le projet de compromis du Gouvernement français est établi, non pas sur l'idée d'un arbitrage de droit portant sur la divergence d'interprétation qui constitue le nœud du litige, mais sur l'idée, essentiellement différente, de confier à trois personnes la tâche principale de rechercher, en qualité de compositeurs amiables, si la Convention du 7 août 1921, que

points should be submitted to the Permanent Court of International Justice at The Hague, and it requests the Government of the Republic to be good enough to agree to that procedure. Should the last-named Government prefer some other arbitral tribunal, it would be easy to agree on that point. The substantial points at issue might be formulated as follows :

1° Are the rights which the Swiss Confederation has hitherto derived from the treaties of 1815 and 1816 still in force?

2° Can Article 435, last paragraph, of the Treaty of Versailles be invoked against the Confederation, except within the meaning and the limits laid down by the Federal Council in its note of May 5th, 1919?"

A diplomatic correspondence ensued, in the course of which, *inter alia*, the Swiss proposal that the application of the French law of February 16th, 1923, should be suspended throughout the further negotiations, was rejected. On the other hand, on January 22nd, 1924, the French Minister for Foreign Affairs sent the Swiss Minister at Paris a draft Special Arbitral Agreement imparting the following duties to a tribunal of three arbitrators, which would have power to act as *amiable compositeur* :

"To determine whether the Convention concluded between the Government of the Republic and the Federal Government on August 7th, 1921, gave the latter the advantages it was entitled to expect ;

To determine whether the aforesaid Convention provides the districts concerned in France and Switzerland with a customs régime regulating the conduct of trade between the said districts in a manner consistent with present economic conditions."

In his reply, dated February 14th, 1924, the Swiss Minister referred to the suggestion for international judicial proceedings which he had put forward in his note of October 17th, 1923, and indicated the difference between that suggestion and the French draft Special Agreement in the following terms :

"... the draft Special Agreement of the French Government is based, not on the idea of a legal arbitration bearing on the difference of interpretation which constitutes the crux of the dispute, but on the totally distinct idea of appointing three persons, whose chief task would be to determine, as *compositeurs amiables*, whether the Convention of August 7th, 1921,

le Peuple suisse a rejetée, donnait à la Confédération les satisfactions sur lesquelles elle était en droit de compter ».

Ne pouvant entrer dans l'ordre d'idées exposé par le Gouvernement français, le Conseil fédéral fit parvenir à ce dernier un contre-projet de compromis, visant un « arbitrage de droit » à confier à la Cour permanente de Justice internationale. Aux termes du contre-projet, il appartiendrait à la Cour de statuer sur les questions suivantes :

« Les stipulations du Traité de Paris du 20 novembre 1815, du Protocole des Conférences de Paris du 3 novembre 1815 et du Traité de Turin du 16 mars 1816 relatives à la structure douanière des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex sont-elles encore en vigueur, ou l'article 435 du Traité de Versailles, dans les conditions auxquelles le Conseil fédéral suisse y a adhéré, a-t-il eu pour effet d'abroger ces stipulations ?

S'il est jugé que ces stipulations sont encore en vigueur, la Cour permanente de Justice internationale sera priée de se prononcer sur la seconde question suivante :

La France peut-elle supprimer, par un acte unilatéral, la structure des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex en prétendant qu'il s'agit, en l'espèce, d'un acte qui relève exclusivement de sa souveraineté intérieure ? »

A la suite de cet échange de propositions, il fut convenu, en mars 1924, sur la proposition du Gouvernement français, de confier à deux jurisconsultes français et suisse la mission d'établir un projet de compromis d'arbitrage, qui serait soumis par eux à l'agrément des deux Gouvernements.

Les jurisconsultes désignés, de part et d'autre, à la suite de cette entente élaborèrent le compromis d'arbitrage qui, signé à Paris le 30 octobre 1924 par le ministre des Affaires étrangères de France et par le ministre de Suisse à Paris, put entrer en vigueur le 21 mars 1928, ainsi qu'il a été dit ci-dessus.

\* \* \*

D'après l'article 2, alinéa premier, du compromis, il appartient à la Cour, « par un seul et même arrêt rendu conformément à l'article 58 du Statut de la Cour, de prononcer sa

which the Swiss people have rejected, gave the Confederation the advantages which it was entitled to expect".

Not being able to entertain the ideas advanced by the French Government, the Federal Council sent the French Government an alternative draft Special Agreement, providing for a "legal arbitration" to be undertaken by the Permanent Court of International Justice. By the terms of this alternative draft, the Court would have had to pronounce on the following questions :

"Are the provisions of the Treaty of Paris of November 20th, 1815, of the Protocol of the Conference of Paris of November 3rd, 1815, and of the Treaty of Turin of March 16th, 1816, regarding the customs régime of the free zones of Upper Savoy and the District of Gex still in force, or has Article 435 of the Treaty of Versailles, in the conditions under which the Swiss Federal Council acquiesced therein, had the effect of abrogating the said provisions ?

If it is held that the said provisions are still in force, the Permanent Court of International Justice will be requested to pronounce on the second question, as follows :

Can France, by a unilateral act, abolish the régime of the free zones of Upper Savoy and the District of Gex on the ground that, in the case in point, the act is one which falls exclusively within its domestic jurisdiction ?"

Following on this exchange of proposals, it was agreed in March 1924, on the proposal of the French Government, to instruct two jurists, French and Swiss, to prepare a draft Special Agreement, which would then be submitted by them for approval to their respective Governments.

The jurists appointed by the two Parties, in pursuance of this agreement, drew up the Special Arbitration Agreement which was signed at Paris on October 30th, 1924, by the French Minister for Foreign Affairs and the Swiss Minister at Paris, and which came into force on March 21st, 1928, as stated above.

\* \* \*

According to Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement, the Court shall, "by means of a single judgment rendered in accordance with Article 58 of the Court's Statute,

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 ».

La question sur laquelle la Cour doit tout d'abord prononcer sa décision est, aux termes de l'article premier, alinéa premier, du compromis, celle de savoir « si, entre la France et la Suisse, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, a abrogé ou a pour but de faire abroger les stipulations du Protocole des Conférences de Paris du 3 novembre 1815, du Traité de Paris du 20 novembre 1815, du Traité de Turin du 16 mars 1816 et du Manifeste de la Cour des Comptes de Sardaigne du 9 septembre 1829, relatives à la structure douanière et économique des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, en tenant compte de tous faits antérieurs au Traité de Versailles, tels que l'établissement des douanes fédérales en 1849 et jugés pertinents par la Cour ».

L'incidente « entre la France et la Suisse » a pour effet de limiter la mission de la Cour à déterminer uniquement les droits et obligations réciproques découlant, pour ces deux pays, en ce qui concerne le régime des zones franches, de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, à l'exclusion des relations juridiques qu'a fait naître ce texte entre les signataires dudit traité. Cela, d'ailleurs, n'empêche pas la Cour de se prononcer sur la portée de l'article 435, alinéa 2, comme tel, en vue de déterminer l'effet de cette stipulation entre la France et la Suisse.

Ces points n'ont pas été contestés par les Parties. En revanche, celles-ci sont en désaccord quant au sens et à la portée exacts de la question soumise à la Cour. Le Gouvernement français prétend que l'article premier du compromis, en demandant à la Cour si l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, « a abrogé ou a pour but de faire abroger » les stipulations relatives aux zones franches, pose deux propositions, entre lesquelles la Cour est tenue de choisir. Le Gouvernement suisse conteste cette thèse et maintient que le devoir de la Cour, en vertu de la question soumise, est de répondre

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”.

The question which the Court must first pass upon is, according to Article 1, paragraph 1, of the Special Agreement, “whether, as between France and Switzerland, Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, has abrogated or is intended to lead to the abrogation of the provisions of the Protocol of the Conference of Paris of November 3rd, 1815, of the Treaty of Paris of November 20th, 1815, of the Treaty of Turin of March 16th, 1816, and of the Manifesto of the Sardinian Court of Accounts of September 9th, 1829, regarding the customs and economic régime of the free zones of Upper Savoy and the Pays de Gex, having regard to all facts anterior to the Treaty of Versailles, such as the establishment of the Federal Customs in 1849, which are considered relevant by the Court”.

The expression “as between France and Switzerland” has the effect of limiting the function of the Court to that of determining the reciprocal rights and obligations arising, in connection with the régime of the free zones, for these two countries, under Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, apart from the legal relations created as between the signatories of the said Treaty resulting from this Article. That does not, however, prevent the Court from expressing its opinion on the import of Article 435, paragraph 2, as it stands, with a view to determining the effect of that clause, as between France and Switzerland.

This is not disputed between the Parties. On the other hand, the latter are unable to agree as to the exact meaning and import of the question referred to the Court. The French Government contends that Article 1 of the Special Agreement, in asking the Court to say whether Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, “has abrogated or is intended to lead to the abrogation” of the provisions concerning the free zones, put forward two propositions, between which the Court must make its choice. The Swiss Government contests this view, and maintains that

négativement aux deux propositions, si elle estime que ce résultat est requis par une interprétation correcte de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes.

Pour résoudre cette divergence, il convient avant tout de préciser l'interprétation qu'il faut donner aux mots « a pour but de faire abroger ».

Aucune des deux Parties ne conteste que, si la France et la Suisse arrivent à conclure l'accord prévu par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles et par l'article 2, alinéa premier, du compromis, cet accord aura pour effet d'abroger, en la forme, les anciennes stipulations, quel que soit par ailleurs son contenu. Les deux Parties semblent être d'accord pour penser que, par les mots « a pour but de faire abroger », l'abrogation est envisagée comme un résultat indispensable — et non pas simplement possible — du commun accord ; autrement dit, que la Suisse serait obligée d'accepter comme base des négociations visées par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles et par l'article premier, alinéa 2, du compromis, l'abrogation du régime des zones franches, c'est-à-dire, notamment, le transfert de la ligne douanière française dans ces territoires à la frontière politique.

C'est en se plaçant à ce point de vue que le Gouvernement français insiste sur ce que la Cour doit se borner à conclure, soit que l'abrogation est déjà faite, soit qu'elle doit l'être nécessairement. C'est également à ce point de vue que le Gouvernement suisse maintient que l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, n'a ni abrogé les anciennes stipulations ni imposé à la Suisse de consentir à leur abrogation, et que la Cour en doit ainsi juger.

Dès lors, si, afin de répondre à la question qui lui est posée par le compromis, la Cour ne regardait pas l'expression « a pour but de faire abroger » comme signifiant « a pour but de faire obligatoirement abroger », sa réponse n'éliminerait pas toute la divergence de vues qui s'est manifestée entre la France et la Suisse et qui les a déterminées à saisir la Cour.

the Court's duty, under the terms of the said question, is to reply in the negative to both propositions, if it finds this result necessary for a correct interpretation of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes.

In order to settle this divergence, it is first of all necessary to be clear as to the meaning of the words "intended to lead to the abrogation".

Neither of the Parties disputes that, if France and Switzerland succeeded in reaching the agreement provided for in Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, and in Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement, that agreement, whatever its contents might be, would have the effect of abrogating the former provisions as such. Both Parties appear to agree that, in the passage "is intended to lead to the abrogation", abrogation is regarded as necessary, and not merely as a possible result of the common agreement: in other words, that Switzerland would then be obliged to accept, as a basis for the future negotiations contemplated by Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, and by Article 1, paragraph 2, of the Special Agreement, the abolition of these zones, including in particular the transfer of the French Customs line in these territories to the political frontier.

It is from this standpoint that the French Government maintains that the Court must limit itself to finding, either that the abolition has already been effected, or else that it must necessarily be effected. It is also from this standpoint that the Swiss Government contends that Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, has neither abrogated nor has obliged Switzerland to consent to the abrogation of the old provisions, and that the Court must give judgment to that effect.

It follows that, if the Court, in seeking to answer the question put to it by the Special Agreement, were not to construe the expression "is intended to lead to the abrogation" as meaning "is intended necessarily to lead to the abrogation", its reply would fail to remove the whole of the divergence which exists between France and Switzerland, and which has led them to have recourse to the Court.

La portée de la question étant ainsi précisée, il y a lieu de faire les observations suivantes :

A un point de vue général, on ne saurait facilement admettre que la Cour, dont la fonction est de dire le droit, soit appelée à choisir entre deux ou plusieurs interprétations, déterminées d'avance par les Parties et dont il se pourrait qu'aucune ne correspondît à l'opinion qu'elle se serait formée. En l'absence d'une disposition explicite prévoyant le contraire, il faut présumer que la Cour doit jouir de la liberté qui lui revient normalement et doit être en mesure, si telle est son opinion, non seulement d'accepter l'une ou l'autre des deux propositions, mais de rejeter les deux.

Cette conclusion est corroborée par le préambule du compromis, lorsqu'il constate que les Parties n'ont 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 qu'elles ont résolu de recourir à l'arbitrage pour fixer cette interprétation. C'est donc la bonne interprétation de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, que les Parties demandent à la Cour, en vue d'éliminer leur divergence.

Il est constant que la véritable divergence qui a fait échouer l'entente entre la France et la Suisse a toujours porté sur la question de savoir si les zones franches pouvaient être abolies sans le consentement de la Suisse. Or, la possibilité de donner aux deux propositions soumises une réponse, soit affirmative, soit négative, ne saurait en aucune façon préjuger de la position de la France, alors que l'exclusion d'une réponse négative aux deux propositions équivaldrait à trancher d'avance la question de fond contre la Suisse. Il n'est guère raisonnable de supposer — et cela est d'ailleurs contredit par les documents soumis à la Cour — que la Suisse, au moment où le différend allait être soumis à une instance judiciaire, aurait consenti à abandonner la position juridique qu'elle avait toujours maintenue à l'égard précisément du point qui est actuellement litigieux entre les Parties.

La Cour ne conteste pas le principe invoqué par le Gouvernement français et d'après lequel tout compromis, de même

Having thus made clear the import of the question, it is necessary to add the following observations:

From a general point of view, it cannot lightly be admitted that the Court, whose function it is to declare the law, can be called upon to choose between two or more constructions determined beforehand by the Parties, none of which may correspond to the opinion at which it may arrive. Unless otherwise expressly provided, it must be presumed that the Court enjoys the freedom which normally appertains to it, and that it is able, if such is its opinion, not only to accept one or other of the two propositions, but also to reject them both.

This conclusion is confirmed by the words in the Preamble of the Special Agreement, which states that the Parties have been unable to agree in regard to the interpretation to be placed upon Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, and have decided to resort to arbitration in order to obtain this interpretation. It is, accordingly, the correct interpretation of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, which the Parties ask the Court to give them, in order to remove the divergence existing between them.

It is common ground that the real divergence, which has made it impossible for France and Switzerland to agree, has turned on the question whether the free zones could be abolished without the consent of Switzerland. Now, the possibility of answering both propositions either in the affirmative or in the negative could in no way prejudice the position of France; whereas the exclusion of a negative answer to both propositions would amount to deciding the merits of the question in advance against Switzerland. It is scarcely reasonable to suppose—indeed, such a supposition would be irreconcilable with the documents before the Court—that, at the moment when the dispute was about to be submitted to a judicial organ, Switzerland abandoned the legal position which she has constantly maintained in regard to the very point on which the two Parties are now divided.

The Court does not dispute the rule invoked by the French Government, that every Special Agreement, like every clause

que toute clause prévoyant la juridiction de la Cour, doit être interprété strictement ; mais cela ne saurait signifier que l'on puisse, sous couleur d'interprétation stricte, donner au compromis un sens selon lequel, non seulement il aurait entièrement omis de poser la véritable question litigieuse, mais encore il l'aurait, par soi-même, préjugée.

Il s'ensuit que si la Cour arrive à la conclusion que l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, n'a pas abrogé, entre la France et la Suisse, les anciennes stipulations relatives aux zones franches, elle n'est pas contrainte de dire qu'il a pour but de les faire abroger, mais elle peut, au contraire, dire aussi bien que tel n'est pas le but de l'article, avec ses annexes.

\*

Le premier point que la Cour doit examiner est celui de savoir si l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, a, entre la France et la Suisse, abrogé les stipulations relatives aux zones franches.

Bien que la question posée à la Cour vise l'effet de l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, il peut être utile de rechercher tout d'abord quelle est la portée de cette stipulation, abstraction faite des annexes.

L'article 435, alinéa 2, commence par une déclaration : « 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. » A cette déclaration, le texte même de l'article 435, alinéa 2, relie la conclusion « 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 ». La déclaration faite par les Hautes Parties contractantes et la conclusion qu'elles en tirent s'expliquent évidemment par un ensemble de faits qui s'étaient passés entre l'institution des zones franches et le Traité de Versailles. C'est pourquoi l'article premier, alinéa premier, du compromis invite la Cour à remplir la mission qui lui est

conferring jurisdiction upon the Court, must be interpreted strictly; but that rule could not be applied in such a way as to give the Special Agreement, under the guise of strict interpretation, a construction according to which it would not only fail entirely to enunciate the question really in dispute, but would, by its very terms, have prejudged the answer to that question.

It follows that, if the Court arrives at the conclusion that Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, has not, as between France and Switzerland, abrogated the old provisions concerning the free zones, it is not obliged to say that the clause in question has for its object their abolition, but, on the contrary, may equally say that this is not the intention of the Article, with its Annexes.

\*

The first point which the Court has to examine is whether, as between France and Switzerland, Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, has abrogated the provisions concerning the free zones.

Although the question put to the Court has in view the effects of Article 435, paragraph 2, with its Annexes, it may be of advantage to consider first what is the import of this provision, disregarding the Annexes.

Article 435, paragraph 2, begins by a declaration: "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." This declaration is linked by the actual text of Article 435, paragraph 2, to the conclusion "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". The declaration thus made by the High Contracting Parties and the conclusion which they draw from it are explained by a series of facts which had arisen between the time of the creation of the free zones and the date of the Treaty of Versailles. It is for that reason that Article 1,

confiée en tenant compte de tous faits antérieurs au Traité de Versailles, notamment de l'établissement des douanes fédérales en 1849, et jugés pertinents par elle. A ce point de vue, l'ensemble desdits faits offre pour la question soumise à la Cour une pertinence certaine.

La constatation de la non-conformité des stipulations anciennes avec les circonstances actuelles ne comporte donc, d'après le texte même de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, aucune autre conclusion que celle relative à la faculté, pour la France et la Suisse, de régler entre elles le régime des zones franches, conclusion qui équivaut, de la part des Hautes Parties contractantes autres que la France, à une déclaration de désintéressement à l'égard dudit régime. En particulier, ce texte ne tire pas la conclusion que la conséquence nécessaire de cette non-conformité soit l'abrogation des anciennes stipulations relatives aux zones franches.

En arrivant à ce résultat, la Cour n'a pas manqué, conformément à l'article premier du compromis, de tenir compte de tous faits antérieurs au Traité de Versailles, tels que l'établissement des douanes fédérales en 1849 et jugés pertinents par elle; mais aucun fait porté à sa connaissance ne lui paraît susceptible d'infirmer sa conclusion. Le point de savoir si la France peut se prévaloir des faits dont il s'agit pour invoquer la caducité des anciennes stipulations par suite du changement des circonstances sera examiné plus loin.

On ne peut, d'ailleurs, ignorer que l'article 435, et par sa place dans le Traité de Versailles et par sa genèse, forme un tout: on ne saurait donc interpréter le deuxième alinéa en faisant abstraction de l'alinéa premier. Or, dans l'alinéa premier, les Hautes Parties contractantes, après avoir constaté que les stipulations des « traités et conventions, déclarations et autres actes complémentaires relatifs à la zone neutralisée de Savoie .... ne correspondent plus aux circonstances actuelles », déclarent « en conséquence » prendre « acte de l'accord intervenu entre le Gouvernement français et le Gouvernement suisse pour l'abrogation des stipulations relatives à cette zone », en ajoutant que ces stipulations « sont et demeurent abrogées ».

paragraph 1, of the Special Agreement invites the Court to discharge the duty entrusted to it, having regard to all facts anterior to the Treaty of Versailles, such as the establishment of the Federal Customs in 1849, which are considered relevant by the Court. From this standpoint, the facts referred to above, taken together, are clearly relevant to the question submitted to the Court.

The text itself of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles draws from the statement that the former provisions are not consistent with present conditions no other conclusion but that France and Switzerland are to settle between themselves the status of the free zones—a conclusion which is tantamount to a declaration of disinterestedness in regard to their status on the part of the High Contracting Parties other than France. In particular, this text does not set forth the conclusion that abrogation of the old stipulations relating to the free zones is a necessary consequence of this inconsistency.

In arriving at this conclusion, the Court has not failed, in accordance with Article 1 of the Special Agreement, to have regard to all facts anterior to the Treaty of Versailles, such as the establishment of the Federal Customs in 1849, which it considers relevant; but no fact which has been brought to its knowledge seems to it calculated to weaken its conclusion. The question whether France can adduce these facts to support a claim that the old stipulations have lapsed as a result of the change in conditions will be considered below.

Moreover, it must not be overlooked that Article 435, both by reason of its position in the Treaty of Versailles and of its origin, forms a complete whole: it would therefore be impossible to interpret the second paragraph without regard to the first paragraph. But, in the first paragraph, the High Contracting Parties, after noting that the provisions of these "treaties, conventions, declarations and other supplementary acts concerning the neutralized zone of Savoy .... are no longer consistent with present conditions", go on to declare that "for this reason" they "take note of the agreement reached between the French Government and the Swiss Government for the abrogation of the stipulations relating to this zone", and add that these provisions "are and remain abrogated".

Il s'ensuit que l'expression « ne correspondent plus aux circonstances actuelles », dans l'alinéa premier de l'article, constitue, de la part des Hautes Parties contractantes, la base d'un acquiescement à un accord déjà intervenu entre la France et la Suisse pour l'abrogation de la zone neutre. Dans le deuxième alinéa, cette même expression « ne correspondent plus aux circonstances actuelles » constitue la base d'une déclaration par laquelle les Hautes Parties contractantes donnent leur acquiescement à un accord futur entre la France et la Suisse. Dès lors — et quelle que puisse être sa signification dans d'autres contextes — il n'est guère possible de regarder l'expression « ne correspondent plus aux circonstances actuelles » comme comportant *ipso facto*, dans le deuxième alinéa de l'article, l'abrogation des zones franches, puisqu'elle n'a pas, dans l'alinéa premier, le sens de comporter automatiquement l'abrogation de la zone neutralisée.

Il résulte de ce qui vient d'être dit que l'article 435, alinéa 2, comme tel, ne comporte pas l'abrogation des zones franches. Mais, même à supposer qu'il en fût autrement, il est certain qu'en tout état de cause l'article 435 du Traité de Versailles n'est opposable à la Suisse, qui n'est pas partie à ce traité, que dans la mesure où elle l'a elle-même accepté. Cette mesure est déterminée par la note du Conseil fédéral suisse du 5 mai 1919, dont un extrait constitue l'annexe I audit article. C'est par cet acte, et par cet acte seul, que le Gouvernement suisse a déclaré acquiescer à la disposition de l'article 435 ; et cela sous certaines considérations et réserves qui se trouvent énoncées dans ladite note, où il est dit, entre autres : « Le Conseil fédéral ne voudrait pas .... que de son adhésion à cette rédaction [savoir, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles] il pût être conclu qu'il se rallierait à la suppression d'une institution ayant pour but de placer des contrées voisines au bénéfice d'un régime spécial approprié à leur situation géographique et économique et qui a fait ses preuves. » Et encore : « Dans la pensée du Conseil fédéral, il s'agirait non pas de modifier la structure douanière des zones, telle qu'elle a été instituée par les traités susmentionnés, mais uniquement de régler d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles les modalités des échanges entre les régions intéressées. »

It follows that the expression "no longer consistent with present conditions", when used in the first paragraph of the Article, constitutes the ground on which the High Contracting Parties acquiesce in an agreement already concluded between France and Switzerland for the abolition of the neutral zone. When used in the second paragraph, these same words "are no longer consistent with present conditions" constitute the ground on which the High Contracting Parties declare that they acquiesce in a future agreement between France and Switzerland. Hence, no matter what its significance might be in other contexts, it is scarcely possible to regard the expression "are no longer consistent with present conditions" as *ipso facto* involving in the second paragraph of the Article the abolition of the free zones, since in the first paragraph its meaning is not such as automatically to involve the abolition of the neutralized zone.

It follows from the foregoing that Article 435, paragraph 2, as such, does not involve the abolition of the free zones. But, even were it otherwise, it is certain that, in any case, Article 435 of the Treaty of Versailles is not binding upon Switzerland, who is not a Party to that Treaty, except to the extent to which that country accepted it. That extent is determined by the note of the Federal Council of May 5th, 1919, an extract from which constitutes Annex I of the said Article. It is by that instrument, and by it alone, that Switzerland has acquiesced in the provision of Article 435; and she did so under certain conditions and reservations, set out in the said note, which states, *inter alia*: "The Federal Council would not wish that its acceptance of the above wording [*scil.* Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles] should lead to the conclusion that it would agree to the suppression of a system intended to give neighbouring territory the benefit of a special régime which is appropriate to the geographical and economical situation and which has been well tested." And again: "In the opinion of the Federal Council, the question is not the modification of the customs system of the zones as set up by the treaties mentioned above, but only the regulation in a manner more appropriate to the economic conditions of the present day of the terms of the exchange of goods between the regions in question."

Nulle réserve ne pourrait être plus explicite que celle-ci. Il est vrai que dans la note du Conseil fédéral se trouve également le passage suivant : « Il est admis que les stipulations des traités de 1815 et autres actes complémentaires concernant les zones franches resteront en vigueur jusqu'au moment où un nouvel arrangement sera intervenu entre la Suisse et la France pour régler le régime de ces territoires. » Nul doute, en effet, que si un nouvel arrangement intervenait entre la France et la Suisse, cet arrangement, ainsi qu'il a été observé plus haut, abrogerait, en la forme, les anciennes stipulations, quel qu'en fût par ailleurs le contenu. Mais on ne voit pas comment cette admission impliquerait le consentement de la Suisse à l'abrogation des zones et annulerait ainsi les déclarations et réserves contenues dans la note.

Quant à la note française du 18 mai 1919, qui constitue l'annexe II à l'article 435 du Traité de Versailles, il convient d'observer ce qui suit : Tout en ayant pour mission d'interpréter ledit article « avec ses annexes », la Cour n'en reste pas moins libre d'apprécier l'importance qu'il convient, à ce point de vue, d'attribuer à chacune des annexes. Or, quelle que soit par ailleurs la valeur de la note française du 18 mai, elle ne saurait en aucun cas affecter les modalités de l'acquiescement du Conseil fédéral à l'article dont il s'agit, acquiescement qui constitue un acte unilatéral de la Suisse. A supposer du reste qu'il fût possible d'attribuer aux deux notes une valeur juridique égale, elles se neutraliseraient l'une l'autre et l'on retomberait sur le texte de l'article 435, alinéa 2, qui, comme on l'a vu, ne comporte pas l'abrogation des zones franches.

La Cour arrive donc à la conclusion que l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, n'a pas abrogé, entre la France et la Suisse, le régime des zones franches.

•  
\*

Le second point que la Cour doit examiner est celui de savoir si l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, a pour but de faire abroger, entre la France et la Suisse, les stipulations relatives aux zones franches. Il a

No reservation could be more explicit. It is true that the Federal Council's note also contains the following passage: "It is conceded that the stipulations of the treaties of 1815 and other supplementary acts relative to the free zones will remain in force until a new arrangement is come to between France and Switzerland to regulate matters in this territory." Certainly, if a new arrangement were concluded between France and Switzerland, that arrangement, whatever its contents might be, would, as observed above, abrogate the former provisions as such. But it does not appear how this admission could imply the consent of Switzerland to the abrogation of the zones, thus making the declarations and reservations in her note of no effect.

As regards the French note of May 18th, 1919, which constitutes Annex II of Article 435 of the Treaty of Versailles, the following observations are called for: Although the Court's task is to interpret the said Article "with its Annexes", the Court nevertheless remains free to estimate the weight to be attached from this point of view to each of the Annexes. Whatever value may attach to the French note of May 18th, it cannot, in any circumstances, affect the conditions of the Federal Council's acquiescence in the Article in question, that acquiescence being a unilateral act on the part of Switzerland. Moreover, even if it were thought possible to attribute the same legal weight to each of the notes, they would mutually cancel each other, and the text of Article 435, paragraph 2, would again become decisive, and that text, as has been seen, does not imply the abrogation of the free zones.

The Court, therefore, reaches the conclusion that Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, has not abrogated the régime of the free zones as between France and Switzerland.

\*

The second point which the Court has to consider is whether Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, is intended to lead to the abrogation, as between France and Switzerland, of the provisions relating to the

déjà été expliqué pourquoi la Cour regarde l'expression « a pour but de faire abroger » comme signifiant « a pour but de faire obligatoirement abroger », savoir de créer pour la Suisse une obligation de procéder, avec la France, à l'abrogation de stipulations reconnues comme ne correspondant plus aux circonstances actuelles. Pareille obligation ne saurait se concevoir que dans l'une ou l'autre des hypothèses suivantes :

A) Qu'en donnant son acquiescement à l'article 435 du Traité de Versailles, sous les considérations et réserves contenues dans la note du 5 mai 1919, la Suisse se serait engagée à concourir à un accord comportant l'abrogation du régime des zones franches.

B) Que le consentement de la Suisse à cette abrogation ne serait pas nécessaire, car celle-ci n'aurait pas un véritable droit aux zones franches.

*Ad A :* Comme il a déjà été observé, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ne tire de la constatation relative à la non-conformité des stipulations anciennes concernant les zones franches avec les circonstances actuelles d'autre conséquence que la faculté, pour la France et la Suisse, de régler entre elles, d'un commun accord, le régime de ces territoires dans les conditions jugées opportunes par les deux pays, sans préjuger par ailleurs, de quelque manière que ce soit, du contenu de cet accord, qui, dès lors, pourra ou non, suivant la commune volonté des Parties, comporter l'abrogation du régime des zones franches.

Mais, même si l'on voulait interpréter les mots « 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 », — plutôt que comme une autorisation résultant du désintéressement des Puissances signataires des anciens traités, — comme un mandat comportant une obligation, pour la France et la Suisse, de procéder à l'abrogation de stipulations reconnues comme ne correspondant plus aux circonstances actuelles, ce mandat ne serait pas opposable à la Suisse, qui ne l'a pas accepté. En effet, par la note du 5 mai 1919, la Suisse s'est déclarée prête à contribuer

free zones. It has already been explained why the Court regards the expression "is intended to lead to the abrogation", as meaning "is intended necessarily to lead to the abrogation", i.e. to create for Switzerland an obligation to proceed, in conjunction with France, to abrogate provisions acknowledged to be no longer consistent with present conditions. Such an obligation would only be conceivable in one or other of the following eventualities:

A) If by acquiescing in Article 435 of the Treaty of Versailles, subject to the considerations and reservations set out in the note of May 5th, 1919, Switzerland had bound herself to enter into negotiations for an agreement involving the abrogation of the free zones' régime.

B) If Switzerland's consent to such abrogation were not necessary, because she had no actual right to the free zones.

*As regards A:* As has already been observed, Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles does not draw from the statement as to the inconsistency of the former stipulations concerning the free zones with present conditions any consequence other than that it is for France and Switzerland to come to an agreement together with a view to settling between themselves the status of those territories, under such conditions as shall be considered suitable by both countries, without in any way prejudging the question of the contents of this agreement which therefore may or may not, according to the common will of the Parties, lead to the abrogation of the régime of the free zones.

But, even supposing that the words "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" were interpreted as a mandate involving an obligation for France and Switzerland to proceed to abrogate provisions acknowledged to be no longer consistent with present conditions—rather than as an authorization resulting from the disinterested attitude assumed by the Powers which had signed the old treaties—this mandate would not be enforceable as against Switzerland, which has not accepted it.

à « régler d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles les modalités des échanges entre les régions intéressées, » mais elle écarte en termes exprès l'idée de « modifier la structure douanière des zones, telle qu'elle a été instituée par les traités susmentionnés ». Dans ces conditions, on ne saurait interpréter la note susdite comme une acceptation, par la Suisse, du mandat de procéder à l'abrogation des zones franches, car le régime des zones franches, savoir le recul du cordon douanier français, est l'essence même de la « structure douanière » que la Suisse se refuse à modifier.

*Ad B :* Il reste alors à examiner la possibilité, pour la France, d'abroger le régime des zones franches sans le consentement de la Suisse.

D'une manière générale, les termes mêmes de l'article 435, alinéa 2, semblent présupposer l'existence d'un droit découlant, pour la Suisse, des stipulations anciennes. On ne comprend pas pourquoi les Puissances signataires du Traité de Versailles, si elles étaient d'avis que le consentement de la Suisse n'était pas nécessaire, n'auraient pas prononcé l'abrogation de leur propre autorité.

Il est, par contre, certain que l'article 435 est un texte qui a fait l'objet de négociations, engagées à la demande de la France, entre cette Puissance et la Suisse ; que le consentement de la Suisse a été effectivement demandé et que différentes propositions lui ont été soumises pour l'obtenir ; enfin, que les Hautes Parties contractantes ont inséré, à la suite de l'article 435, la note suisse du 5 mai 1919, note qui, de l'avis de la Cour, est, de même que les propositions successives de la France, entièrement fondée sur l'existence d'un droit de la Suisse aux zones franches.

En ce qui concerne particulièrement la zone sarde, il y a lieu d'observer que la Suisse, en sa qualité de Partie au Traité signé à Turin le 16 mars 1816, a acquis un droit contractuel au recul de la ligne douanière française dans cette région. Il est exact qu'à la suite du Protocole du 3 novembre 1815, la Sardaigne, par une note du 11 novembre, s'était engagée vis-

For, in her note of May 5th, 1919, Switzerland has declared her readiness to co-operate in "the regulation in a manner more appropriate to the economic conditions of the present day of the terms of the exchange of goods between the regions in question", but she explicitly rejects the idea of a "modification of the customs system of the zones as set up by the treaties mentioned above". In these circumstances, it is impossible to interpret the above-mentioned note as an acceptance by Switzerland of a mandate to abrogate the free zones; for the régime of the free zones—that is to say the withdrawal of the French customs cordon—lies at the very root of the "customs system" which Switzerland refused to modify.

*As regards B:* It remains then to consider whether it is possible for France to abrogate the free zones régime without Switzerland's consent.

Generally speaking, the very terms of Article 435, paragraph 2, appear to presuppose the existence of a right on the part of Switzerland derived from the old stipulations. It is hard to understand why the Powers which signed the Treaty of Versailles, if they considered that Switzerland's consent was not necessary, did not declare the free zones abrogated on their own authority.

Again, it is certain that Article 435 is a provision which formed the subject of negotiations entered into at the request of France between that Power and Switzerland; that Switzerland's consent was actually asked and that various proposals were submitted to her before it was obtained; finally, that the High Contracting Parties inserted, immediately after Article 435, the Swiss note of May 5th, 1919, which note is, in the Court's opinion, like the successive proposals made by France in order to obtain it, entirely based on the existence of a right on the part of Switzerland to the free zones.

With particular regard to the Sardinian zone, it is to be observed that Switzerland, in her capacity as a Party to the Treaty signed at Turin on March 16th, 1816, has acquired a contractual right to the withdrawal of the French customs cordon in this region. It is true that following upon the Protocol of November 3rd, 1815, Sardinia, by a note of

à-vis des Puissances à créer la zone sarde ; et cela par une convention avec la Suisse. Ce fait, toutefois, ne prive pas le Traité de Turin de sa valeur indépendante, en tant que convention entre la Sardaigne et la Suisse.

En ce qui concerne particulièrement la zone de Saint-Gingolph, la Cour étant d'avis que le Traité de Turin du 16 mars 1816 n'a pas été abrogé par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, il en est de même du Manifeste de la Royale Chambre des Comptes de Sardaigne du 9 septembre 1829. Ce manifeste, d'ailleurs, notifié en exécution des ordres souverains, à la suite de l'adhésion donnée par Sa Majesté le roi de Sardaigne aux réclamations du canton du Valais fondées sur l'article 3 dudit Traité de Turin, mit fin à un différend international et fixa obligatoirement, pour le Royaume de Sardaigne, ce qui, à l'avenir, devait faire droit entre les Parties. L'accord de volontés, ainsi traduit par le manifeste, confère à la délimitation de la zone de Saint-Gingolph un caractère conventionnel que doit respecter la France, comme ayant succédé à la Sardaigne dans la souveraineté sur ledit territoire.

En ce qui concerne particulièrement la zone de Gex, il y a lieu de faire les constatations suivantes :

Pour donner suite à l'article 6 du Traité de Paris du 30 mai 1814, les Puissances, réunies au Congrès de Vienne, adressèrent à la Suisse, à la date du 20 mars 1815, une « Déclaration » dans laquelle il est dit que, « dès que la Diète helvétique aura donné son accession en bonne et due forme aux stipulations renfermées dans la présente transaction, il sera fait un acte portant la reconnaissance et la garantie, de la part de toutes les Puissances, de la neutralité perpétuelle de la Suisse dans ses nouvelles frontières ». La « transaction » qui fait partie de ladite déclaration prévoit, entre autres clauses territoriales, que la ligne des douanes françaises doit être placée « de manière que la route qui conduit de Genève par Versoy en Suisse soit en tout temps libre ».

La proposition ainsi faite par les Puissances à la Suisse fut acceptée par la Diète fédérale moyennant l'« acte d'accession »

November 11th, gave an undertaking to the Powers to create the Sardinian zone; and to do so by means of a convention with Switzerland. But this circumstance does not deprive the Treaty of Turin of its independent value as a convention between Sardinia and Switzerland.

With particular regard to the zone of Saint-Gingolph, the Court, being of opinion that the Treaty of Turin of March 16th, 1816, has not been abrogated by Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, the same is true as regards the Manifesto of the Royal Sardinian Court of Accounts of September 9th, 1829. This Manifesto, moreover, which was issued in pursuance of royal orders, following upon the favourable reception by H.M. the King of Sardinia of the request of the Canton of Valais based on Article 3 of the said Treaty of Turin, terminated an international dispute and settled, with binding effect as regards the Kingdom of Sardinia, what was henceforward to be the law between the Parties. The concord of wills thus represented by the Manifesto confers on the delimitation of the zone of Saint-Gingolph the character of a treaty stipulation which France must respect as Sardinia's successor in the sovereignty over the territory in question.

With particular regard to the zone of Gex, the following is to be noted:

Pursuant to Article 6 of the Treaty of Paris of May 30th, 1814, the Powers assembled at the Congress of Vienna addressed to Switzerland, on March 20th, 1815, a "Declaration" to the effect that "as soon as the Helvetic Diet shall have duly and formally acceded to the stipulations in the present instrument, an act shall be prepared containing the acknowledgment and the guarantee, on the part of all the Powers, of the perpetual neutrality of Switzerland, in her new frontiers<sup>1</sup>". The "instrument" which forms part of this Declaration, amongst other territorial clauses, provides that the line of the French customs is to be so placed "that the road which leads from Geneva into Switzerland by Versoy, shall at all times be free<sup>1</sup>".

The proposal thus made to Switzerland by the Powers was accepted by the Federal Diet by means of the "act of

<sup>1</sup> Translation taken from *The Map of Europe by Treaty, 1814-1875*, Hertslet.

du 27 mai 1815 ; en vertu de cet acte, « la Diète accède au nom de la Confédération Suisse à la Déclaration des Puissances réunies au Congrès de Vienne en date du 20 mars 1815 et promet que les stipulations de la transaction seront fidèlement et religieusement observées ».

C'est à la suite de la déclaration formelle d'accession de la Suisse que les Puissances dressèrent l'acte promis dans leur déclaration du 20 mars : cet acte est la déclaration du 20 novembre 1815.

Par cette déclaration, signée entre autres par la France, « les Puissances signataires de la Déclaration de Vienne du 20 mars font .... une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse, et elles lui garantissent l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites, telles qu'elles sont fixées, tant par l'Acte du Congrès de Vienne, que par le traité de Paris de ce jour, et telles qu'elles le seront ultérieurement, conformément à la disposition du Protocole du 3 novembre ci-joint en extrait, qui stipule en faveur du Corps Helvétique un nouvel accroissement de territoire à prendre sur la Savoie, pour arrondir et désenclaver le Canton de Genève ».

Les « nouvelles limites » de la Suisse « fixées .... par le traité de Paris de ce jour » résultent de l'article premier dudit traité, dont le préambule et le paragraphe 3 sont ainsi conçus :

« Les frontières de la France seront telles qu'elles étaient en 1790 sauf les modifications de part et d'autre qui se trouvent indiquées dans l'article présent.

- . . . . .
3. Pour établir une communication directe entre le canton de Genève et la Suisse, la partie du pays de Gex, bornée à l'est par le lac Léman, au midi par le territoire du canton de Genève, au nord par celui du canton de Vaud, à l'ouest par le cours de la Versoix et par une ligne qui renferme les communes de Collex-Bussy et Meyrin, en laissant

acceptance" of May 27th, 1815; according to this act, "the Diet accedes, in the name of the Swiss Confederation, to the Declaration of the Powers assembled at the Congress of Vienna under date of the 20th March, 1815, and promises that the stipulations contained in the Transaction inserted in this Act shall be faithfully and religiously observed<sup>1</sup>".

On receipt of Switzerland's formal declaration of acceptance, the Powers drew up the instrument promised in their Declaration of March 20th: this instrument is the Declaration of November 20th, 1815.

By this Declaration, signed *inter alios* by France, "the Powers who signed the Declaration of the 20th of March declare .... their formal and authentic acknowledgment of the perpetual neutrality of Switzerland; and they guarantee to that country the integrity and inviolability of its territory in its new limits, such as they are fixed, as well by the Act of the Congress of Vienna as by the Treaty of Paris of this day, and such as they will be hereafter; conformably to the arrangement of the Protocol of November 3rd, extract of which is hereto annexed, which stipulates in favour of the Helvetic Body a new increase of territory, to be taken from Savoy, in order to disengage from enclaves, and complete the circle of the Canton of Geneva<sup>1</sup>".

The "new limits" of Switzerland "fixed .... by the Treaty of Paris of this day" are indicated in the first article of that Treaty, the preamble and paragraph 3 of which are as follows:

"The frontiers of France shall be the same as they were in the year 1790, save and except the modifications on one side and on the other, which are detailed in the present Article.

. . . . .

3. In order to establish a direct communication between the Canton of Geneva and Switzerland, that part of the Pays de Gex, bounded on the east by Lake Lemman; on the south, by the territory of the Canton of Geneva; on the north, by that of the Canton of Vaud; on the west, by the course of the Versoix, and by a line which comprehends the communes of

<sup>1</sup> Translation taken from *The Map of Europe by Treaty*, 1814-1875, Hertslet.

la commune de Fernex à la France, sera cédée à la Confédération helvétique pour être réunie au canton de Genève. La ligne des douanes françaises sera placée à l'ouest du Jura, de manière que tout le pays de Gex se trouve hors de cette ligne. »

L'extrait du Protocole du 3 novembre, joint en annexe à la déclaration, contient la stipulation suivante :

« Le Gouvernement Français ayant consenti à reculer ses lignes de douanes des frontières de la Suisse du côté du Jura, les Cabinets des Cours réunies emploieront leurs bons offices pour engager S. M. Sarde à les faire reculer également du côté de la Savoie au moins au delà d'une lieue de la frontière suisse et en dehors des Voirons, du Salève et des Monts de Sion et du Vuache. »

Il découle de tout ce qui précède que la création de la zone de Gex fait partie d'un règlement territorial en faveur de la Suisse, établi en conséquence d'un accord entre cet État et les Puissances, la France comprise, et qui confère à ladite zone un caractère contractuel au regard de la Suisse.

Il s'ensuit également qu'aucune accession de la Suisse à la déclaration du 20 novembre n'était nécessaire ; et, en fait, cette accession n'a pas été demandée : on n'a jamais prétendu que cette déclaration ne serait pas obligatoire, faute d'accession de la Suisse.

La Cour, arrivée à cette conclusion sur la base d'un simple examen de la situation de fait relative au cas d'espèce, n'a pas besoin de considérer la nature juridique de la zone de Gex au point de vue de la « stipulation pour autrui ».

Si toutefois on voulait se placer également sur ce terrain, il y aurait lieu de faire les observations suivantes :

On ne saurait facilement présumer que des stipulations avantageuses à un État tiers aient été adoptées dans le but de créer en sa faveur un véritable droit. Rien cependant n'empêche que la volonté d'États souverains puisse avoir cet objet et cet effet. L'existence d'un droit acquis en vertu d'un

Collex-Bussy, and Meyrin, leaving the commune of Ferney to France, shall be ceded to the Helvetic Confederacy, in order to be united to the Canton of Geneva. The line of the French Customs-houses shall be placed to the west of the Jura, so that the whole of the Pays de Gex shall be without that line<sup>1</sup>."

The extract from the Protocol of November 3rd which is attached to the Declaration, contains the following provision:

"The French Government having consented to withdraw its lines of custom and excise from the frontiers of Switzerland, on the side of the Jura, the Cabinets of the Allied Powers will employ their good offices for inducing His Sardinian Majesty to withdraw in like manner, his lines of custom and excise, on the side of Savoy, at least upwards of a league from the Swiss frontiers, and on the outside of the great road of Saleve, and of the mountains of Sion and Vuache<sup>1</sup>."

It follows from all the foregoing that the creation of the Gex zone forms part of a territorial arrangement in favour of Switzerland, made as a result of an agreement between that country and the Powers, including France, which agreement confers on this zone the character of a contract to which Switzerland is a Party.

It also follows that no accession by Switzerland to the Declaration of November 20th was necessary and, in fact, no such accession was sought: it has never been contended that this Declaration is not binding owing to the absence of any accession by Switzerland.

The Court, having reached this conclusion simply on the basis of an examination of the situation of fact in regard to this case, need not consider the legal nature of the Gex zone from the point of view of whether it constitutes a stipulation in favour of a third Party.

But were the matter also to be envisaged from this aspect, the following observations should be made:

It cannot be lightly presumed that stipulations favourable to a third State have been adopted with the object of creating an actual right in its favour. There is however nothing to prevent the will of sovereign States from having this object and this effect. The question of the existence of a right acquired

<sup>1</sup> Translation taken from *The Map of Europe by Treaty*, 1814-1875, Hertslet.

acte passé par d'autres États est donc une question d'espèce : il s'agit de constater si les États qui ont stipulé en faveur d'un autre État ont entendu créer pour lui un véritable droit, que ce dernier a accepté comme tel.

L'ensemble des actes ci-dessus mentionnés, ainsi que les circonstances dans lesquelles ils ont été dressés, établissent, de l'avis de la Cour, que l'intention qu'avaient les Puissances, en même temps qu'elles « arrondissaient » le territoire genevois et assuraient l'accès direct du canton de Genève au reste de la Suisse, était de créer en faveur de la Suisse un droit, dont celle-ci pourrait se prévaloir, au recul de la ligne douanière française en arrière de la frontière politique du Pays de Gex, c'est-à-dire à la zone franche de Gex.

Dans cet ordre d'idées, il y a lieu de rappeler que la zone franche de Gex, demandée par la Suisse comme succédané à une cession de ce territoire, forme une des stipulations d'ordre territorial prévues par le premier Traité de Paris de 1814, et réalisées en différentes étapes par les décisions du Congrès de Vienne et par le deuxième Traité de Paris, stipulations rappelées dans la déclaration des Puissances à la Suisse du 20 novembre 1815.

Il convient également de rappeler que l'établissement de la zone sarde est la contre-partie de celui de la zone de Gex, contre-partie que les Puissances, y compris la France, s'engageaient à obtenir de Sa Majesté sarde et qui, d'après la note des Puissances à la Sardaigne du 20 novembre 1815, devait être réalisée par une convention entre la Sardaigne et la Suisse : il est difficile de concevoir comment l'on aurait demandé à la Sardaigne, à titre de contre-partie, la concession à la Suisse d'un droit, si l'on avait considéré la zone de Gex, à l'égard de la Suisse, comme un simple avantage dénué de base juridique stable. En réalité, au cours de la longue période pendant laquelle les droits revendiqués par la Suisse ont été reconnus, aucune distinction ne semble avoir été faite entre les deux zones ; l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles n'établit pas non plus de distinction entre elles.

under an instrument drawn between other States is therefore one to be decided in each particular case: it must be ascertained whether the States which have stipulated in favour of a third State meant to create for that State an actual right which the latter has accepted as such.

All the instruments above mentioned and the circumstances in which they were drawn up establish, in the Court's opinion, that the intention of the Powers was, beside "rounding out" the territory of Geneva and ensuring direct communication between the Canton of Geneva and the rest of Switzerland, to create in favour of Switzerland a right, on which that country could rely, to the withdrawal of the French customs barrier behind the political frontier of the District of Gex, that is to say, of the Gex free zone.

In this connection, it should be recalled that the free zone of Gex which was asked for by Switzerland as an alternative to the cession of that territory, constitutes one of the territorial stipulations contemplated by the first Treaty of Paris of 1814, and which were made effective by stages by means of the decisions of the Congress of Vienna and the second Treaty of Paris, and are referred to in the Declaration addressed by the Powers to Switzerland on November 20th, 1815.

It should also be recalled that the establishment of the Sardinian zone is the counter-part of the establishment of the Gex zone, that the Powers, including France, undertook to obtain this counter-part from the King of Sardinia and that, according to the Powers' note to Sardinia of November 20th, 1815, this was to be effected by means of a convention between Sardinia and Switzerland. It is difficult to see why Sardinia should have been called upon to concede a right to Switzerland by way of a counter-part, if the Gex zone had been regarded, so far as Switzerland was concerned, as a mere benevolent concession devoid of any solid legal basis. In actual fact, throughout the long period during which the rights claimed by Switzerland have been acknowledged, no distinction would appear to have been drawn between the two zones; nor does Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles make any distinction between them.

De l'avis de la Cour, la thèse du Gouvernement français selon laquelle, la Suisse n'ayant pas un droit aux zones franches, celles-ci pourraient être supprimées sans son consentement, n'est donc pas fondée.

\*

Sur la question posée par l'article premier, alinéa premier, du compromis, la Cour arrive, par conséquent, à la conclusion qu'entre la France et la Suisse, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, n'a pas abrogé et n'a pas pour but de faire abroger les stipulations du Protocole des Conférences de Paris du 3 novembre 1815, du Traité de Paris du 20 novembre 1815, du Traité de Turin du 16 mars 1816 et du Manifeste de la Cour des Comptes de Sardaigne du 9 septembre 1829, relatives à la structure douanière et économique des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex.

\* \* \*

Ayant ainsi démontré quelle doit être, à son avis, la réponse qu'il faut donner à la question formulée dans l'article premier du compromis, et les Parties n'ayant pu, dans le délai accordé en vertu de l'alinéa 2 du même article, « régler entre elles le nouveau régime » des territoires en question « dans les conditions jugées opportunes par les deux Parties, ainsi qu'il est prévu par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles », la Cour passe à l'examen des questions qui relèvent de la mission à elle dévolue par l'article 2 du compromis, dont le premier alinéa est ainsi conçu :

« 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. »

In the Court's opinion, the French Government's submission that, as Switzerland has no right to the free zones, the latter can be suppressed without her consent, is not tenable.

\*

Accordingly, with regard to the question put by Article 1, paragraph 1, of the Special Agreement, the Court arrives at the conclusion that, as between France and Switzerland, Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles with its Annexes neither has abrogated nor has for its object the abrogation of the provisions of the Protocol of the Conference of Paris of November 3rd, 1815, of the Treaty of Paris of November 20th, 1815, of the Treaty of Turin of March 16th, 1816, or of the Manifesto of the Sardinian Court of Accounts of September 9th, 1829, regarding the customs and economic régime of the free zones of Upper Savoy and the Pays de Gex.

\* \* \*

Having thus shown what reply must, in its view, be given to the question enunciated in Article 1 of the Special Agreement, and the Parties having been unable, within the time-limit granted pursuant to paragraph 2 of that Article, "to settle between themselves the new régime" of the territories in question "under such conditions as they may consider expedient, as provided in Article 435, paragraph 2" of the Versailles Treaty, the Court passes on to an examination of the questions ensuing from the task entrusted to it under Article 2 of the Special Agreement, the first paragraph of which is 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."

Au sujet de cette mission, la Cour se trouve en présence d'une divergence fondamentale entre les Parties. D'après le Gouvernement français, la Cour serait appelée à effectuer, aux lieu et place de la France et de la Suisse, le règlement prévu à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. Elle aurait, partant, les mêmes pouvoirs, la même liberté d'appréciation et de décision que la France et la Suisse elles-mêmes lorsqu'elles négocient l'accord prévu par cet article dudit traité. Pas plus que la France et la Suisse elles-mêmes n'auraient été liées par le résultat du délibéré de la Cour en réponse à la question formulée dans l'article premier du compromis, la Cour ne serait liée par le résultat de son délibéré. Elle n'aurait pas à déduire, même en partie, des stipulations des traités de 1815 et 1816 et actes complémentaires visés à l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles le régime qu'il s'agit d'instituer. Elle serait, au contraire, appelée à établir le régime qui lui paraît le plus opportun en vue des circonstances actuelles, et elle serait libre, selon son appréciation des circonstances, soit de supprimer les zones, soit de les maintenir.

C'est sur cette base que le Gouvernement français a soumis à la Cour un projet de décision fondé sur la suppression des zones franches, la juxtaposition des cordons douaniers à la frontière politique et l'institution d'un régime frontalier spécial comportant la perméabilité des deux cordons douaniers.

De son côté, le Gouvernement suisse invoque, entre autres, que la Cour devrait, « par un seul et même arrêt », rendre en premier lieu sa décision sur la question formulée dans l'article premier du compromis et relative à l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, puis régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de cet alinéa dudit article; il estime qu'il ne s'agit pas simplement de faire ce règlement sur la base de considérations d'opportunité, mais que la base du règlement à établir devrait être celle du respect du droit de la Suisse tel qu'il aurait été reconnu par la Cour en réponse à la question formulée dans l'article premier du compromis.

As regards this task, the Court is confronted by a fundamental difference in the standpoints of the Parties. According to the French Government, the Court is required to effect, on behalf and instead of France and Switzerland, the settlement contemplated by Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles. The Court, therefore, would have the same powers and the same freedom of judgment and decision as France and Switzerland themselves have in negotiating the agreement contemplated by this Article of the Treaty. Just as France and Switzerland themselves would not have been bound by the conclusions of the Court's deliberation upon the question formulated in Article 1 of the Special Agreement, so the Court would not be bound by those conclusions. In deciding what régime shall be instituted, the Court would not be bound even in part by the stipulations of the treaties of 1815 and 1816 and the supplementary acts referred to in paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles. The Court, on the contrary, would have to establish the régime which appeared to it to be most expedient having regard to present conditions, and it would be free, according to its view of the conditions, either to abolish the zones or to maintain them.

This is the assumption upon which the French Government submitted to the Court "draft regulations", based on the abolition of the free zones, the juxtaposition of the customs cordons at the political frontier and the institution of a special frontier régime involving the permeability of the two customs cordons.

The Swiss Government, on the other hand, urges *inter alia* that the Court must, "by a single judgment", first of all decide the question enunciated in Article 1 of the Special Agreement touching the interpretation of Article 435, paragraph 2, with its Annexes, and then settle all the questions involved by the execution of that paragraph; Switzerland therefore considers that the Court has not merely to make this settlement on grounds of expediency, but that the settlement to be established must be founded on respect for Switzerland's rights as recognized by the Court in its answer to the question enunciated in Article 1 of the Special Agreement.

Or, la Cour ayant constaté que les stipulations qui ont créé les zones franches ont conféré à la Suisse un droit à ces zones, et qu'entre la France et la Suisse l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, n'a pas abrogé les stipulations en question et n'a pas non plus pour but de les faire obligatoirement abroger, il s'ensuivrait, selon le Gouvernement suisse, que la Cour ne saurait exécuter ledit article autrement qu'en se conformant à l'interprétation ainsi donnée et que, partant, elle ne pourrait, tant que la Suisse n'aurait pas renoncé à son droit, décider que les zones franches doivent être supprimées. La Cour pourrait bien adapter le régime des zones aux circonstances actuelles, puisque la Suisse y consent, mais elle ne pourrait aller au delà de pareille adaptation.

Aussi, c'est une adaptation de ce genre qui forme le contenu du projet de décision que le Gouvernement suisse a présenté en 1930, en demandant à la Cour de l'adopter.

En présence de ces thèses, il y a lieu d'observer, tout d'abord, que la disposition selon laquelle c'est par « un seul et même arrêt » que la Cour doit remplir la tâche qui lui a été confiée par l'article 2 du compromis paraît indiquer qu'il y a un lien entre les deux parties de cette tâche, et que le résultat auquel la Cour est arrivée en répondant à la question formulée dans le premier alinéa de l'article premier du compromis, ne doit pas être indifférent pour l'accomplissement de la partie de sa tâche qui consiste à régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles.

En effet, il est à peine concevable qu'un seul et même arrêt puisse contenir, en premier lieu, l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, pour ce qui est de savoir si, entre la France et la Suisse, ledit article, avec ses annexes, a abrogé ou a pour but de faire abroger les stipulations des actes énumérés à l'article premier du compromis, puis édicter, au sujet du règlement des questions qu'implique l'exécution de ce même article, des dispositions qui ignoreraient ou contrediraient l'interprétation donnée par la Cour.

Since the Court has recognized that the stipulations which created the free zones conferred on Switzerland a right to these zones, and that, as between France and Switzerland, Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles with its Annexes has not abrogated the stipulations in question and is not intended necessarily to lead to their abrogation, it follows, according to the Swiss Government, that the Court cannot execute that Article except in accordance with the interpretation thus given, and that, consequently, as long as Switzerland does not renounce her right, it cannot decide that the free zones are to be abolished. The Court might well adapt the zones' régime to present conditions, since Switzerland consents thereto, but beyond that it could not go.

Accordingly, the draft decision submitted by the Swiss Government in 1930 with the request that the Court should adopt it consisted of just such an adaptation.

In view of these contentions, it must be noted, firstly, that the provision whereby the Court must fulfil the task entrusted to it under Article 2 of the Special Agreement "by a single judgment", seems to indicate a connection between both parts of this task, and that the conclusion reached by the Court in answering the question in Article 1, paragraph 1, of the Special Agreement cannot be irrelevant to the fulfilment of that part of its task which consists in settling all the questions involved by Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles.

In fact, it is hardly conceivable that a single judgment should contain in the first place the interpretation of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles with its Annexes on the point whether, as between France and Switzerland, that Article, with its Annexes, abrogated or was intended to lead to the abrogation of the stipulations enumerated in Article 1 of the Special Agreement, and then go on to lay down in connection with the settlement of the question involved or the execution of the same Article, provisions which disregarded or conflicted with the interpretation given by the Court.

De même, il ne paraît pas compréhensible que les Parties aient voulu être fixées, avant les négociations visées à l'article premier, alinéa 2, du compromis, sur les points indiqués au premier alinéa dudit article, si, en cas d'échec des négociations, la Cour avait été libre de régler le régime sur une base autre que celle qu'elle aurait indiquée aux Parties à la fin de son délibéré. Toute la procédure envisagée par l'article premier du compromis et par les notes interprétatives y annexées perdrait en effet sa raison d'être si la Cour, dans le règlement prévu à l'article 2 du compromis, pouvait faire abstraction de l'interprétation qu'elle donne de l'article 435 du Traité de Versailles.

Cette procédure ne s'explique qu'en supposant que les Parties ont principalement voulu arriver à un accord amiable et qu'elles ont estimé qu'un tel accord ne pouvait être obtenu tant que la question posée à l'article premier du compromis ne serait pas résolue, et que, cette question une fois résolue, la solution servirait de base non seulement à l'accord à intervenir, mais aussi au règlement qu'en cas d'échec des négociations il incomberait à la Cour d'édicter.

Il ressort des indications fournies sur les négociations qui, avant la conclusion du compromis, avaient eu lieu entre les Parties, et dont il a été fait état devant la Cour dans la première phase de la procédure, que la divergence qui avait fait échouer les négociations portait sur la question de savoir si le régime des zones pouvait être aboli sans le consentement de la Suisse, et, plus spécialement, de savoir si tel était l'effet de l'article 435 du Traité de Versailles avec ses annexes. C'est ce que paraît confirmer aussi le préambule du compromis, où il est dit :

« Considérant que la France et la Suisse n'ont 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 que l'accord prévu par ces textes n'a pas pu être réalisé par voie de négociations directes,

Ont résolu de recourir à l'arbitrage pour fixer cette interprétation et régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles. »

Similarly, it seems impossible to suppose that the Parties could have desired to obtain definite indications, before the negotiations referred to in Article 1, paragraph 2, of the Special Agreement, in regard to the points indicated in the first paragraph of that Article, if, in the event of the failure of the negotiations, the Court had been free to settle the régime on a basis other than that indicated to the Parties at the close of its deliberation. The whole of the procedure contemplated by Article 1 of the Special Agreement and the interpretative notes annexed thereto would, in fact, cease to have any object if the Court, in making the settlement contemplated by Article 2 of the Special Agreement, could disregard its own interpretation of Article 435 of the Treaty of Versailles.

This procedure is only explicable on the assumption that the Parties were mainly concerned to reach a friendly agreement, and thought such an agreement could not be attained as long as the questions raised in Article 1 of the Special Agreement remained unsolved, but that once that question was solved, the solution reached would serve as a basis, not only for the future agreement but also for the settlement which, in the event of the negotiations failing, the Court would have to effect.

It appears from the information given about the negotiations which took place between the Parties prior to the conclusion of the Special Agreement and which were adduced before the Court during the first phase of the proceedings, that the cause of the failure of the negotiations was the difference between the Parties as to whether the zones' régime could be abolished without Switzerland's consent, and more especially, as to whether that was the effect of Article 435 of the Treaty of Versailles with its Annexes. This fact seems to be confirmed by the preamble of the Special Agreement, which reads:

"Whereas France and Switzerland have been unable to agree in regard to the interpretation to be placed upon Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, and as it has proved impossible to effect the agreement provided for therein by direct negotiations,

Have decided to resort to arbitration in order to obtain this interpretation and for the settlement of all the questions involved by the execution of paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles."

Le lien étroit entre cette interprétation et le règlement qui suivra y est clairement marqué et fournit un argument important en faveur de l'interprétation selon laquelle le règlement confié à la Cour doit être fait sur la base de sa réponse à la question formulée à l'article premier du compromis.

La thèse française selon laquelle la Cour, en réglant l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435 du Traité de Versailles, jouit des mêmes pouvoirs et de la même liberté d'appréciation et de décision que la France et la Suisse elles-mêmes, lorsqu'elles négociaient un accord, ne saurait être retenue.

S'il est certain que les Parties, libres de disposer de leurs droits, auraient pu, dans leurs négociations visées à l'article premier, alinéa 2, du compromis, et pourraient, dans des négociations futures, donner à leur accord n'importe quelle portée et, partant, même abroger les zones franches ou régler des matières sortant du cadre du régime dont il s'agit d'après l'article 2 du compromis, il ne s'ensuit aucunement que la Cour jouisse de la même liberté. Pareille liberté, contraire à la fonction propre de la Cour, ne pourrait en tout cas lui appartenir que si elle résultait d'une stipulation positive et claire qui ne se trouve pas dans le compromis.

En effet, l'article 2 du compromis ne dit pas que la Cour soit substituée aux Parties pour établir le régime des territoires en question. Il dit qu'il lui appartient de régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles. Aussi le Gouvernement français a-t-il reconnu que la Cour, à la différence des Parties, doit se borner à régler les questions douanières, et qu'elle doit, comme d'ailleurs il résulte du renvoi fait par le compromis à l'article 435 du Traité de Versailles, s'occuper exclusivement des territoires visés audit article. La Cour reviendra plus loin aux questions qui se posent en ce qui concerne lesdites limitations.

D'autres objections ont été formulées, sur la base du texte même de l'article 2 du compromis. Ainsi, l'on a invoqué que

The close connection between this interpretation and the settlement which is to follow is clearly marked in this preamble and supplies a strong argument in favour of the view that the settlement entrusted to the Court is to be made on the basis of its answer to the question in Article 1 of the Special Agreement.

The French argument, according to which the Court, in settling all the questions involved by the execution of Article 435 of the Treaty of Versailles, enjoys the same powers and the same freedom of judgment and decision as France and Switzerland would themselves enjoy in negotiating an agreement, cannot be upheld.

While it is certain that the Parties, being free to dispose of their rights, might have embodied, in the negotiations contemplated in Article 1, paragraph 2, of the Special Agreement, and might also in any future negotiations embody in their agreement any provisions they might desire, and, accordingly, even abolish the free zones or settle matters lying outside the framework of the régime with which Article 2 of the Special Agreement deals, it in no way follows that the Court enjoys the same freedom. Such freedom, being contrary to the proper function of the Court, could, in any case, only be enjoyed by it if such freedom resulted from a clear and explicit provision which is not to be found in the Special Agreement.

In fact, Article 2 of the Special Agreement does not say that the Court shall be substituted for the Parties with a view to establishing the régime of the territories in question. It says that it is for the Court to settle all the questions involved by the execution of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles. Accordingly, the French Government itself recognized that the Court, unlike the Parties, must confine itself to settling the customs questions and that it can only deal, as indeed is clear from the reference in the Special Agreement to Article 435 of the Treaty of Versailles, with the territories referred to in that Article. The Court will return later to the questions which arise in connection with these limitations.

However, other objections have been raised, based on the actual text of Article 2 of the Special Agreement. Thus it

c'est « pour la durée qu'il lui appartiendra de déterminer et en tenant compte des circonstances actuelles » que la Cour doit exercer sa fonction de régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

A ce sujet, il y a lieu de remarquer que « tenir compte des circonstances actuelles » ne veut pas dire « tenir compte exclusivement des circonstances actuelles », et que ces termes n'impliquent pas non plus que toutes les questions qui doivent être réglées soient susceptibles de l'être sur la base des circonstances actuelles.

De même, les termes « pour la durée qu'il lui [à la Cour] appartiendra de déterminer » n'impliquent pas que tous les éléments du règlement doivent avoir une durée temporaire et restreinte. Il n'est donc pas contraire auxdits termes de décider que, par exemple, l'emplacement de la ligne des douanes françaises et autres éléments du règlement qui, comme celui-ci, résultent des droits respectifs de l'une ou de l'autre Partie, restent en vigueur tant que le droit dont ils sont la conséquence n'a pas été aboli ou modifié par l'accord des Parties. Tout ce que l'on peut déduire des termes en question, c'est que les Parties ont estimé que, dans « l'ensemble des questions » dont il s'agit, il s'en trouverait éventuellement certaines qui devraient être réglées pour une durée restreinte et en tenant compte des circonstances actuelles.

Un autre argument a été tiré du fait que l'article 2 du compromis renvoie à l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles sans mentionner les annexes, comme le fait l'article premier. On en a conclu que, les dispositions que la Cour doit exécuter n'étant pas les mêmes que celles qu'il lui appartenait d'interpréter, elle n'est pas liée, en procédant à l'exécution de l'article, par l'interprétation qu'elle a donnée de l'article, avec ses annexes.

La Cour ne peut attribuer à cette circonstance pareil effet, qui se heurterait aux considérations ci-dessus développées. Une interprétation plus saine lui paraît être de considérer le renvoi à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles comme visant ledit alinéa tel qu'il a été interprété par la Cour, en réponse à la question formulée à l'article premier du compromis,

has been argued that it is "for a period to be fixed by it and having regard to present conditions" that the Court must fulfil its task of settling all the questions involved by the execution of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles.

On this point, it may be observed that "having regard to present conditions" does not mean "having regard solely to present conditions", and that these words do not imply that all the questions which have to be settled are capable of settlement on the basis of present conditions.

Similarly, the words "for a period to be fixed by it" (the Court) do not mean that all the features of the settlement are to be temporary and limited. Therefore, it would not be contrary to this clause to decide, for example, that the position of the French customs line and other features of the settlement which, like the latter, are derived from the respective rights of either Party, should remain in force as long as the right from which they flow has not been abolished or modified by agreement between the Parties. All that may be inferred from the words in question is that the Parties thought that among "all the questions" referred to, there might be some which ought only to be settled for a limited period and having regard to present conditions.

Another argument was put forward, based on the fact that Article 2 of the Special Agreement, unlike Article 1, refers to Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles without mentioning the Annexes. From this it was inferred that, since the provisions which the Court was to execute were not the same as those which it was to interpret, it was not bound, in proceeding to execute the Article, by the interpretation which it had placed upon the Article with its Annexes.

The Court is unable to attach to this fact the force thus attributed to it, which would run counter to the foregoing considerations. In the Court's view, a more correct construction would be to regard the reference to Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles as relating to that paragraph, such as it is interpreted by the Court in its

car c'est cette réponse qui détermine, entre la France et la Suisse, l'effet de l'article 435.

\*

Pour les raisons indiquées ci-dessus, la Cour doit examiner les questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles, en se plaçant au point de vue qu'elle doit reconnaître les droits conférés à la Suisse par les traités de 1815 et les autres actes complémentaires relatifs aux zones franches et donner effet à ces droits.

Au cours des observations orales prévues par les ordonnances des 6 décembre 1930 et 6 août 1931, l'agent du Gouvernement français a présenté une série de conclusions fondées sur la thèse opposée; dans cette mesure, par conséquent, ces conclusions ne peuvent être retenues.

Mais, dans les mêmes conclusions, on a fait valoir, au nom du Gouvernement français, qu'indépendamment de l'effet abrogatoire allégué de l'article 435 du Traité de Versailles, les anciennes stipulations par lesquelles les zones ont été instituées ne sont plus désormais en vigueur. On a soutenu que, pour toutes les zones, le changement de circonstances a été assez considérable pour autoriser la Cour à penser que les anciennes stipulations sont devenues caduques et, en outre, que, pour la zone sarde, l'article 3 du Traité de Turin de 1816 a été implicitement abrogé par la conclusion entre les Parties de traités ultérieurs, relatifs à la Savoie, qui sont incompatibles avec le maintien de l'existence de la zone.

L'agent du Gouvernement suisse a contesté le droit, pour le Gouvernement français, de présenter ces moyens dans la phase actuelle de la procédure, et il a demandé à la Cour de les rejeter comme irrecevables.

D'autre part, les deux Parties ont insisté à plusieurs reprises sur l'importance essentielle qu'elles attachaient à voir autant que possible régler par la Cour tous les points en litige entre elles dans la présente espèce. Pour ce motif et aussi parce que la solution d'un différend international tel que le présent ne saurait principalement dépendre d'un point de procédure, la Cour juge préférable de ne pas admettre l'exception

answer to the question set out in Article 1 of the Special Agreement, because that answer must determine the effect, as between France and Switzerland, of Article 435.

\*

For the reasons given, the Court will therefore deal with the questions involved in the execution of paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles upon the footing that it must recognize and give effect to the rights which Switzerland derived from the treaties of 1815 and the other supplementary acts relating to the free zones.

In the course of the oral observations provided for by the Orders of December 6th, 1930, and August 6th, 1931, the representative of the French Government made a series of submissions based on the opposite contention; to this extent, therefore, these submissions cannot be entertained.

But in the same submissions it was argued on behalf of the French Government that, irrespective of the abrogatory effect of Article 435 of the Treaty of Versailles, the old stipulations establishing the zones were no longer in force. It was submitted, as regards all the zones, that the change of circumstances has been so great as to justify the Court in holding that the treaties have lapsed, and also, as regards the Sardinian zone, that Article 3 of the Treaty of Turin of 1816 was impliedly abrogated by the conclusion between the Parties of subsequent treaties relating to Savoy which are incompatible with the continued existence of the zone.

The Agent for the Swiss Government has contested the right of the French Government to put forward these arguments at the present stage, and has asked the Court to reject them as inadmissible.

On the other hand, both Parties have repeatedly insisted on the essential importance of all points at issue between them on the present submission being, as far as possible, settled by the Court. For this reason, and also because the decision of an international dispute of the present order should not mainly depend on a point of procedure, the Court thinks it preferable not to entertain the plea of

d'irrecevabilité et d'examiner au fond les nouveaux moyens présentés par le Gouvernement français qui ressortiraient à sa compétence, en tant qu'ils soulèveraient des questions incidentes.

L'argument sur lequel on se fonde pour prétendre que les stipulations qui ont institué les zones sont devenues caduques est que ces zones furent créées en considération et à raison de l'existence d'un état de choses particulier, que cet état de choses a disparu actuellement du fait de la Suisse elle-même, et qu'en conséquence la Cour, chargée de régler le différend entre les États en cause, a le droit de déclarer qu'entre ceux-ci les stipulations sont devenues caduques.

Le fait sur lequel l'agent du Gouvernement français s'est principalement appuyé pour soutenir son argument est qu'en 1815 le canton de Genève était, à toutes fins et intentions, un territoire de libre-échange, que le retrait des cordons douaniers français et sarde, à l'époque, faisait de Genève et des zones une unité économique, et que l'établissement des douanes fédérales suisses, en 1849, a détruit cette unité économique et mis fin aux conditions en considération desquelles les zones avaient été créées.

Pour justifier la position ainsi prise, il est nécessaire, en premier lieu, de prouver que c'est en considération de l'absence de droits de douane à Genève que les Puissances se prononcèrent en 1815 en faveur de la création des zones. Or, rien, dans le texte des traités, ne vient à l'appui de cette thèse, et la seule occasion où il est démontré que le représentant de la Suisse aux réunions des Alliés en 1815 se soit fondé sur l'absence de douanes à Genève fut celle où il s'efforça d'obtenir le retrait des douanes françaises tout le long de la frontière de Bâle à Genève — effort qui ne fut pas couronné de succès.

Il est vrai qu'en 1815 les droits perçus par le canton de Genève à l'importation se montaient à très peu de chose et ne constituaient pas une entrave au commerce ; mais ces droits existaient et, partant, ce ne peut être à raison de la non-existence de droits de douane que les zones furent créées.

La Cour ne peut davantage supposer que ce que visaient les Puissances en 1815 fût une situation dans laquelle pourraient être imposés des droits de douane peu élevés, mais non des droits de douane importants, avec la conséquence qu'une

inadmissibility and to deal on their merits with such of the new French arguments as may fall within its jurisdiction in so far at least as they may raise questions incidental to the main issue.

The argument in favour of the view that the stipulations establishing the zones have lapsed is that these zones were created in view of and because of the existence of a particular state of facts, that this state of facts has now disappeared owing to Switzerland's own action, and that in consequence the Court, which is charged with the mission of settling the dispute between the Parties, is entitled as between them to declare that the stipulations have lapsed.

The fact on which the Agent for the French Government has chiefly relied in support of his argument is that in 1815 the Canton of Geneva was to all intents and purposes a free trade area, that the withdrawal of the French and Sardinian customs lines at that time made the area of Geneva and that of the zones an economic unit, and that the institution of the Swiss Federal Customs in 1849 destroyed this economic unit and put an end to the conditions in view of which the zones had been created.

To establish this position it is necessary, first of all, to prove that it was in consideration of the absence of customs duties at Geneva that the Powers decided, in 1815, in favour of the creation of the zones. There is nothing in the text of the treaties to support this, and the only occasion on which the Swiss representative at the Allied gatherings in 1815 is shown to have relied on the absence of customs at Geneva was when he endeavoured to secure the withdrawal of the French customs along the whole frontier from Basle to Geneva—an effort in which he was not successful.

It is true that in 1815 the duties levied on imported goods by the Canton of Geneva were trifling in amount and constituted no hindrance to commerce, but such duties existed, and therefore it cannot have been because there were no customs duties at all that the zones were created.

Nor can the Court assume that what the Powers had in view in 1815 was a condition of things under which modest customs duties might be imposed, but not substantial duties, with the result that a serious increase would justify a claim

augmentation sérieuse de ces droits justifierait la prétention que les stipulations pertinentes étaient devenues caduques. La situation qui en fût résultée eût été bien trop précaire pour servir de base à une partie du règlement européen à la suite des guerres napoléoniennes.

L'argument du Gouvernement français, selon lequel l'établissement des douanes fédérales suisses en 1849 justifie la prétention que les stipulations antérieures en vertu desquelles les zones ont été créées sont devenues caduques à raison du changement survenu dans les circonstances en vue desquelles les zones avaient été instituées, tombe, parce qu'il n'est pas prouvé que les zones aient en fait été créées en considération de circonstances qui cessèrent d'exister lorsque furent instituées en 1849 les douanes fédérales.

Cette manière de voir se trouve pleinement confirmée par le fait que, onze ans après le changement intervenu en 1849 dans la législation douanière suisse, la France, par un acte autonome, a créé une zone franche beaucoup plus étendue que les zones créées en 1815-1816, et comprenant la zone dite sarde ; elle a maintenu cette nouvelle zone pendant plus de soixante ans. Aussi, dans les négociations relatives aux conventions par lesquelles la Suisse s'était obligée à accorder pour une période déterminée des franchises aux importations venant des zones, l'octroi de pareilles franchises n'a-t-il jamais été traité comme une condition de la continuation de la validité des stipulations établissant les zones franches. Cette attitude de la France ne serait pas compréhensible si les Puissances signataires du Traité du 20 novembre 1815 et de la déclaration du même jour, parmi lesquelles se trouvait la France, avaient pensé, lors de la conclusion dudit traité et de l'établissement de la déclaration remise à la Suisse, que le maintien du régime douanier existant à cette époque dans le canton de Genève fût une condition essentielle du recul des lignes de douanes française et sarde.

Pour la zone de Saint-Gingolph, l'agent du Gouvernement français s'est fondé sur le fait qu'entre 1816 et 1850 il n'y a pas eu de poste de douane à Saint-Gingolph-Valais, sauf pour quelques mois au cours d'une année. Ceci était dû à l'introduction de l'« abonnement » (substitution aux droits de douane d'une somme annuelle payée par les habitants de la commune

that the relevant stipulations had lapsed. The resulting situation would have been much too precarious to constitute the basis of a part of the European settlement after the Napoleonic wars.

The French argument that the institution of the Swiss Federal Customs in 1849 justifies a claim that, by reason of the change in the circumstances in view of which the zones were set up, the old stipulations by virtue of which the zones were created, have lapsed, therefore fails from lack of proof that the zones were in fact established in view of the existence of circumstances which ceased to exist when the Federal Customs were instituted in 1849.

This view is fully confirmed by the fact that, eleven years after the change in the Swiss Customs legislation which took place in 1849, France, by her own act, created a free zone which was far more extensive than the zones instituted in 1815-1816, and included the Sardinian zone, and that she maintained this new zone in existence for more than sixty years. Accordingly, in the negotiations for the conventions by which Switzerland bound herself to admit goods imported from the zones free of duty for a fixed period, the granting of such a privilege was never treated as a condition on which the provisions establishing the free zones must depend for the continuance of their validity. This attitude on the part of France would be incomprehensible if the Powers, including France herself, who signed the Treaty of November 20th, 1815, and the Declaration of the same day, had thought, when concluding that Treaty and drawing up the Declaration addressed to Switzerland, that the maintenance of the customs régime existing at that time in the Canton of Geneva was a condition precedent to the withdrawal of the French and Sardinian customs lines.

As regards the zone of Saint-Gingolph, the French Agent relied on the fact that no customs post at Saint-Gingolph-Valais existed between 1816 and 1850, except for a few months in one year. This was due to the introduction of an "*abonnement*", or commutation of the customs duties, in return for an annual sum paid by the inhabitants of the Swiss

suisse de Saint-Gingolph-Valais aux autorités fédérales à Berne). Ici encore, bien qu'il semble exact qu'à raison de l'abonnement aucun droit de douane ne fût perçu à Saint-Gingolph-Valais lors de la création de la zone de Saint-Gingolph, il n'y a pas de preuve suffisante pour établir que la zone de Saint-Gingolph ait été créée en considération de cette circonstance. Cette zone semble avoir fait partie des arrangements généraux pris en vue du retrait de la ligne des douanes sardes.

Il a été rappelé ci-dessus que l'institution des douanes fédérales en 1849 est la circonstance sur laquelle le Gouvernement français s'est principalement appuyé pour en déduire la caducité des anciennes stipulations. D'autres changements qui se sont sans doute vérifiés, par exemple en ce qui concerne les besoins du ravitaillement de Genève, le développement des communications et les progrès de la technique, ne portent pas sur l'ensemble des circonstances, déterminées essentiellement par la configuration géographique du canton de Genève et des régions environnantes, que les Hautes Parties contractantes avaient en vue lors de la création des zones franches ; par conséquent, ils ne sauraient être retenus.

Comme, pour des considérations de fait, l'argument français ne saurait être retenu, il devient inutile pour la Cour d'examiner l'une quelconque des questions de principe qui se posent à propos de la théorie de la caducité des traités à raison du changement de circonstances, telles que la mesure dans laquelle cette théorie peut être considérée comme constituant une règle de droit international, les cas dans lesquels, si la théorie était reconnue, elle pourrait être appliquée, ou par quelle méthode, et enfin la question de savoir si la théorie précitée s'appliquerait à des traités par lesquels ont été créés des droits tels que ceux que détient la Suisse en vertu des traités de 1815 et 1816.

Quant à l'article 3 du Traité de Turin, par lequel a été instituée la zone sarde, l'argument du Gouvernement français est que cet article a été implicitement abrogé par la conclusion ultérieure, entre les Parties, de traités incompatibles avec le maintien de la zone sarde.

Les traités sur lesquels on s'appuie sont : le Traité de commerce de 1851 entre la Suisse et la Sardaigne, et le Traité de 1881 entre la France et la Suisse. Ni l'un ni l'autre de ces deux instruments ne fait mention de la zone sarde.

commune of Saint-Gingolph-Valais to the Federal authorities at Berne. Here again, though it appears to be true that by reason of the "*abonnement*" there were in fact no customs duties levied at Saint-Gingolph-Valais at the time that the Saint-Gingolph zone was created, there is no sufficient proof that the Saint-Gingolph zone was created in view of this circumstance. It seems to be a part of the general arrangements for the withdrawal of the Sardinian customs line.

It has been observed above that the establishment of the Federal Customs in 1849 was the circumstance upon which the French Government mainly relied in arguing that the old stipulations had lapsed. No doubt there have been other changes, for instance, in connection with the food supply requirements of Geneva, with the development of communications and with technical progress which have no bearing on the whole body of circumstances—circumstances essentially governed by the geographical configuration of the Canton of Geneva and of the surrounding region—which the High Contracting Parties had in mind at the time that the free zones were created; accordingly they cannot be taken into consideration.

As the French argument fails on the facts, it becomes unnecessary for the Court to consider any of the questions of principle which arise in connection with the theory of the lapse of treaties by reason of change of circumstances, such as the extent to which the theory can be regarded as constituting a rule of international law, the occasions on which and the method by which effect can be given to the theory if recognized, and the question whether it would apply to treaties establishing rights such as that which Switzerland derived from the treaties of 1815 and 1816.

As regards Article 3 of the Treaty of Turin establishing the Sardinian zone, the French argument is that this Article was impliedly abrogated by the subsequent conclusion between the Parties of treaties which were incompatible with the continued existence of the Sardinian zone.

The treaties relied on are: the Swiss-Sardinian Treaty of Commerce of 1851 and the Franco-Swiss Treaty of 1881. Neither Treaty makes any reference to the Sardinian zone.

Le premier contenait une clause — article 4 — selon laquelle, en considération de la libre sortie par les postes de douane du duché de Savoie et des provinces du Chablais, du Genevois et du Faucigny, des produits alimentaires destinés à être consommés à Genève, la Suisse convenait d'admettre en franchise à l'entrée sur son territoire certains produits sardes. Malgré l'absence, dans cette disposition, de toute mention de la zone sarde, on n'y trouve rien qui soit incompatible avec l'existence de cette zone, et, pour autant que la Cour en est informée, la zone sarde a continué d'exister durant toute la période qui s'est écoulée entre la ratification du traité et la création de la zone d'annexion en 1860.

Le Traité franco-suisse de 1881 fut conclu dans le dessein de réglementer l'échange des produits entre le canton de Genève et la zone d'annexion de 1860 (appelée à cette époque la zone franché de Haute-Savoie), dont faisait partie la zone sarde. La France pouvait, par acte unilatéral, mettre fin à l'existence de la zone de 1860, et l'article 11 du traité prévoyait ce qui devait se produire dans cette éventualité, sans dire, par ailleurs, quoi que ce fût au sujet de la résurrection de la zone sarde. Selon la thèse du Gouvernement français, on doit donc admettre que l'intention des Parties était de supprimer la zone sarde. La Cour n'est pas disposée à déduire la même conclusion de l'absence, à l'article 11, de toute mention de la zone sarde. L'interprétation naturelle de cet article est qu'en cas de suppression de la zone de 1860, l'obligation, pour la Suisse, d'admettre sur son territoire les produits de cette région cesse entièrement d'exister. On ne saurait soutenir, vis-à-vis de la Suisse, que ce pays fût tenu d'admettre les produits de la zone plus petite, c'est-à-dire de la zone sarde.

L'argument du Gouvernement français qui vise la suppression de la zone sarde, à raison de l'abrogation implicite de l'article 3 du Traité de Turin, n'est pas non plus compatible avec l'argument présenté par l'agent du Gouvernement français, et selon lequel l'acte qui institua la zone sarde fut, non pas le Traité de Turin de 1816, mais bien le Protocole du 3 novembre 1815.

Pour ces motifs, la Cour ne peut accepter la thèse française selon laquelle les traités de 1815 et autres actes complémentaires relatifs aux zones franches, s'ils n'ont pas été abrogés

The earlier treaty contained a provision—Article 4—under which, in consideration of the free exit of foodstuffs intended for consumption in Geneva through the customs posts of the Duchy of Savoy and the provinces of Chablais, Genevois and Faucigny, Switzerland agreed to admit certain Sardinian products into Switzerland free of duty. Despite the absence of all mention of the Sardinian zone in this provision, there is nothing in it incompatible with the existence of that zone, and so far as the Court is aware the Sardinian zone continued to exist throughout the period from the ratification of the Treaty to the creation of the Annexation zone in 1860.

The Franco-Swiss Treaty of 1881 was concluded for the purpose of regulating the exchange of goods between the Canton of Geneva and the Annexation zone of 1860 (then called the free zone of Upper Savoy), of which the Sardinian zone formed a part. The zone of 1860 was liable to suppression by unilateral action on the part of France, and Article 11 of the Treaty made provision as to what was to happen in that event without saying anything as to the resuscitation of the Sardinian zone. The French argument is that it must therefore be assumed that the Parties intended to abolish the Sardinian zone. The Court is not prepared to draw any such deduction from the absence of all mention of the Sardinian zone in Article 11. The natural interpretation of the Article is that in the event of the abolition of the zone of 1860 the Swiss obligation to admit the produce from that area into Switzerland should come to an end altogether. No claim could be advanced against her that she was bound to admit produce from the smaller or Sardinian zone.

The French argument as to the suppression of the Sardinian zone by the implied abrogation of Article 3 of the Treaty of Turin is also inconsistent with the argument which has been put forward by the French Agent that the instrument which created the Sardinian zone was the Protocol of November 3rd, 1815, and not the Treaty of Turin of 1816.

For these reasons the Court cannot accept the French contention that the treaties of 1815 and the other supplementary acts relating to the free zones, if not abrogated by

par le Traité de Versailles, ont néanmoins cessé actuellement d'être en vigueur.

Les déclarations faites tant avant qu'après la grande guerre au nom du Gouvernement français corroborent la conclusion à laquelle est ainsi arrivée la Cour. Celle-ci considère qu'il suffit de rappeler à cet égard la note adressée le 28 avril 1919 par l'ambassade de France à Berne au Département politique fédéral, note dans laquelle il est dit que :

« Aucun accord international n'a lié le Gouvernement français en ce qui concerne cette nouvelle zone [zone d'annexion], si ce n'est une convention de pure application administrative avec la Suisse, dénonçable avec un préavis d'un an et qui fut dénoncée, du côté français, il y a quelques mois.

La France ne se trouve donc plus engagée vis-à-vis d'aucune Puissance à respecter la grande zone franche, mais seulement la zone du Pays de Gex et la petite zone sarde. »

\*

Selon l'article 2 du compromis, la Cour, après s'être prononcée sur le point de savoir si l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, a abrogé ou a pour but de faire abroger les anciennes stipulations, doit régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles, c'est-à-dire de la disposition qui prévoit qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler le régime des territoires qui constituent les zones franches. La question qu'il y a lieu d'examiner maintenant est celle de savoir si, et, le cas échéant, dans quelle mesure, il est du pouvoir de la Cour de remplir cette mission.

L'article 2, alinéa 2, du compromis dispose que, si l'arrêt de la Cour prévoit 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 ne pourra être réglée qu'avec l'assentiment des deux Parties. Par cette disposition, les deux États en cause ont subordonné à leur commun acquiescement une partie de l'arrêt de la Cour.

Il ressort de l'examen des exposés écrits et oraux, soumis à la Cour, que la France et la Suisse ont considéré l'une et l'autre la perméabilité de la ligne douanière, c'est-à-dire l'admission

the Treaty of Versailles, have nevertheless now ceased to be in force.

The conclusion at which the Court has thus arrived is supported by statements made, both before and after the great war, on behalf of the French Government. The Court deems it sufficient to recall in this connection the note addressed on April 28th, 1919, by the French Embassy at Berne to the Swiss Political Department, in which it said that:

"There is no international agreement binding the French Government as regards this new zone [Annexation zone], except for a convention, purely administrative in scope, with Switzerland, which convention could be denounced upon giving one year's notice and was denounced by France some months ago.

France is therefore no longer under an obligation to any Power to respect the great free zone, but only the Gex zone and the small Sardinian zone."

\*

Under Article 2 of the Special Agreement, the Court, after pronouncing its decision on the question whether the old stipulations have been, or were intended to be, abrogated by Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, is to settle all the questions involved by the execution of paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles—the provision which stated that it was for France and Switzerland to settle the status of the territories constituting the free zones. The question which must next be considered is whether, and if so to what extent, it is within the power of the Court to fulfil this mission.

Paragraph 2 of Article 2 of the Special Agreement provides that, if the judgment of the Court contemplated the import of goods free or at reduced rates through the Swiss or French customs barrier, the regulation of such importation should only be made with the consent of the two Parties. By this provision, the two Parties subordinated to their joint concurrence a part of the Court's judgment.

An examination of the written and oral pleadings which have been submitted to the Court shows that both France and Switzerland have regarded the "permeability" of the customs

de marchandises en franchise ou à droits réduits, comme une partie essentielle de tout règlement du différend qui porte sur les zones franches. On a fait valoir qu'aucun règlement ne serait complet sans l'inclusion de cette question des franchises douanières. La note suisse du 5 mai 1919, jointe en annexe à l'article 435, considère même la réglementation des échanges comme la seule chose à faire. Il s'ensuit que cette partie de l'arrêt de la Cour, qui affecterait de la manière la plus intime l'existence quotidienne des populations intéressées, est subordonnée à l'approbation des deux Parties.

Si l'approbation prévue doit être postérieure à l'arrêt, pareille condition ne peut se concilier avec les articles 59 et 60 du Statut de la Cour, qui prévoient que l'arrêt est obligatoire et définitif.

Il est vrai que l'une des deux Parties — la Suisse — a donné par avance son assentiment à toute disposition que pourrait ordonner la Cour. Mais l'autre Partie a expliqué que des raisons constitutionnelles l'empêchaient d'agir ainsi. Selon sa Constitution, toutes obligations engageant les finances de l'État doivent être approuvées par les Chambres, et le Gouvernement français ne pourrait donc approuver d'avance, sans l'autorisation des Chambres, les dispositions relatives aux franchises douanières que pourrait insérer la Cour dans son arrêt.

Dans son ordonnance du 6 décembre 1930, la Cour a attiré l'attention des Parties sur les difficultés qui, faute de l'approbation préalable des deux Parties, étaient créées par cette disposition du compromis ; à ce moment, elle ajourna la suite de l'examen de l'affaire, dans l'espoir que les Parties se mettraient d'accord sur ce point. La Cour avait dit alors qu'à défaut d'un accord entre les Parties, elle rendrait son arrêt sur les points de droit qu'implique l'affaire. L'espoir d'un accord ne s'est malheureusement pas réalisé.

Après un examen très approfondi, la Cour maintient son opinion : pour elle, il serait incompatible avec son Statut et avec sa position en tant que Cour de justice de rendre un arrêt dont la validité serait subordonnée à l'approbation ultérieure des Parties.

line, i.e. the admission of goods free or at reduced rates, as an essential part of any settlement of the dispute as to the free zones. It has been stated in argument that no settlement would be complete unless this question of customs franchises was included. The Swiss note of May 5th, 1919, annexed to Article, 435, even treats the regulation of the exchange of goods as the only thing which is required to be done. It follows that that part of the Court's judgment which would most intimately affect the everyday life of the people concerned is made dependent on the approval of the two Parties.

Such a condition, if the consent is to be subsequent to the judgment, cannot be reconciled with Articles 59 and 60 of the Statute of the Court, which provide that the judgment is binding and final.

It is true that one Party—Switzerland—has given its approval in advance to any provisions which the Court may lay down, but the other has explained that, for constitutional reasons, it would be precluded from doing so. By the terms of its Constitution, any engagements which affect the State finances must be approved by the Chambers, and it would therefore be impossible for the French Government, without the concurrence of the Chambers, to give in advance its approval to any provisions relating to customs franchises which the Court might insert in the judgment.

The Court, in its Order of December 6th, 1930, drew attention to the difficulties which, in the absence of previous consent by both Parties, were created by this provision in the Special Agreement, and at that time adjourned the further consideration of the case in the hope that the Parties would come to an agreement on this subject. The Court then said that, failing agreement between the Parties, it would give its judgment on the points of law involved in the case. Unfortunately, the hope of an agreement has not been realized.

After mature consideration, the Court maintains its opinion that it would be incompatible with the Statute, and with its position as a Court of Justice, to give a judgment which would be dependent for its validity on the subsequent approval of the Parties.

Le contenu de l'article 2, alinéa 2, du compromis, l'attitude des Parties d'un bout à l'autre du différend et les explications fournies en leur nom à la Cour durant les débats oraux, montrent combien la mission confiée à la Cour par le premier alinéa de l'article 2 du compromis est mal adaptée au rôle d'une cour de justice. C'est là une mission, que la Cour aurait hésité à accepter, même si le deuxième alinéa de l'article 2 n'avait pas été inséré dans le compromis.

Si l'on a éprouvé la nécessité de faire soumettre à l'approbation des Parties dans la présente espèce ce qui, dans l'arrêt de la Cour, a trait aux exemptions douanières, c'est que le règlement de ces matières est, non pas une question de droit, mais une question qui dépend du jeu d'intérêts économiques réciproques, pour lesquels aucun gouvernement ne saurait accepter le contrôle d'un organe extérieur. Ces questions sont en dehors du domaine où une cour de justice, dont la tâche est d'appliquer des règles de droit, peut aider à la solution de différends entre deux États.

Pour ces motifs, la Cour conserve l'opinion qu'elle a exprimée dans son ordonnance du 6 décembre 1930, à savoir que, si les Parties ne peuvent se mettre d'accord — accord impliquant leur assentiment dans les matières que vise l'article 2, alinéa 2, du compromis —, l'arrêt doit se borner à trancher les questions de droit, c'est-à-dire celles qui ne rentrent pas dans la clause précitée du compromis.

La demande présentée par le Gouvernement français à la Cour, aux fins de faire ordonner par celle-ci une enquête par experts et une descente sur les lieux d'une délégation de ses membres, coïncide avec une demande analogue présentée en 1930 au nom du Gouvernement suisse et non retirée depuis. Le Gouvernement suisse a soutenu cependant, dans ses récentes observations, que, si l'arrêt de la Cour se borne à trancher les questions qui ne rentrent pas dans l'article 2, alinéa 2, du compromis, sa demande devient sans objet. La Cour, partageant cette opinion, ne peut, dans les conditions actuelles, donner suite à la demande du Gouvernement français. Elle ne saurait interpréter la disposition pertinente de l'article 4, alinéa 2, du compromis dans ce sens qu'elle serait, en tout

The contents of paragraph 2 of Article 2 of the Special Agreement and the attitude of the Parties throughout the dispute, together with the explanations which have been submitted to the Court on their behalf during the oral arguments, show how unsuitable to the rôle of a Court of Justice is the task which is entrusted to the Court by the first paragraph of Article 2. It is a task with which the Court would have felt hesitation in complying, even if the second paragraph of Article 2 had not been inserted in the Special Agreement.

The fact that it was felt to be necessary for the Parties in this case to approve so much of the judgment as might relate to tariff exemptions is because the settlement of such matters is not a question of law, but is a matter depending on the interplay of economic interests on which no Government can afford to be controlled by an outside organ. Such questions are outside the sphere in which a Court of Justice, concerned with the application of rules of law, can help in the solution of disputes between two States.

For these reasons, the Court adheres to the opinion which it expressed in the Order of December 6th, 1930, that, if the Parties failed to come to an agreement which involved their assent to matters covered by Article 2, paragraph 2, of the Special Agreement, judgment must be limited to questions of law, i.e. to questions not covered by that provision.

The request of the French Government that the Court should order an expert enquiry to be undertaken and that it should arrange for an investigation on the spot by a delegation of its members, corresponds with a similar request which was made in 1930 on behalf of the Swiss Government and which has not been withdrawn. The Swiss Government however contended, in its recent observations, that, if the Court's judgment must be limited to questions not covered by Article 2, paragraph 2, of the Special Agreement, this request would cease to have any object. The Court, sharing this view, cannot, in the present circumstances, give effect to the French request. It cannot interpret the relevant provision of Article 4, paragraph 2, of the Special Agreement,

état de cause, obligée de faire droit à une pareille demande.

On a fait valoir, au nom du Gouvernement français, que si la Cour, pour une raison quelconque, ne voyait pas la possibilité d'exécuter dans sa totalité la tâche qui lui a été confiée par le compromis, elle devrait se déclarer incompétente sur le tout et ne rendre aucun arrêt. On a soutenu que la compétence de la Cour a sa base dans le compromis, qu'elle est limitée par celui-ci et que les mots, à l'article 2, « par un seul et même arrêt », montrent que l'on ne peut établir aucune distinction entre la question d'interprétation, dont traite l'article premier du compromis, et celle que vise l'article 2 de cet instrument. Limiter son arrêt à une partie de la mission que lui confie le compromis, serait, pour la Cour, aller à l'encontre de la volonté des Parties et, par conséquent, détruire la base de sa compétence.

On a également fait ressortir que la conclusion du compromis représentait une transaction entre les points de vue opposés des Parties, l'un des deux États attachant un intérêt particulier à la question juridique soumise à la Cour par l'article premier, et l'autre s'intéressant spécialement aux questions dont traite l'article 2 ; par conséquent, si la Cour ne rendait son arrêt que sur la question de droit à elle soumise par l'article premier, il en résulterait une injustice, car l'équilibre entre les deux Parties serait détruit.

La Cour n'est pas convaincue que ces arguments doivent l'emporter. En ce qui la concerne, c'est le compromis qui représente la volonté commune des Parties. Si l'obstacle qui s'oppose à l'accomplissement d'une partie de la mission que les États en cause entendaient confier à la Cour résulte des termes du compromis lui-même, c'est directement de la volonté des Parties que cet obstacle découle ; il ne peut, par conséquent, détruire la base de la compétence de la Cour pour le motif qu'il va à l'encontre de la volonté des Parties.

Quant au second argument, il ne faut pas oublier que l'un des Gouvernements intéressés a donné par avance son adhésion à toutes mesures de perméabilité que pourrait prescrire la Cour en faveur des produits passant à travers les cordons douaniers. Lorsque le Gouvernement qui se voit empêché par des raisons constitutionnelles de faire une déclaration ana-

as meaning that it would be bound in any event to comply with such a request.

It has been argued on behalf of the French Government that if the Court finds itself unable for any reason to carry out the whole of the mission entrusted to it by the Special Agreement, it should declare itself incompetent as to the whole and give no judgment whatever. It was argued that the jurisdiction of the Court emanated from the Special Agreement and was circumscribed by it, and that the words in Article 2, "by a single judgment", showed that no distinction could be drawn between the question of interpretation dealt with in Article 1 of the Special Agreement and that covered by Article 2. For the Court to limit its judgment to part of the mission entrusted to it by the Special Agreement, was to run counter to the will of the Parties, and therefore to destroy the basis of its jurisdiction.

It was also urged that the conclusion of the Special Agreement represented a compromise between the opposing views of the Parties—one of the two States being particularly interested in the legal question submitted to the Court in Article 1, and the other in the subjects dealt with in Article 2—and that to give judgment only on the question of law submitted by Article 1 was unjust, as it destroyed the balance between the two Parties.

The Court is not satisfied that these arguments should prevail. It is the Special Agreement which represents, so far as the Court is concerned, the joint will of the Parties. If the obstacle to fulfilling part of the mission which the Parties intended to submit to the Court results from the terms of the Special Agreement itself, it results directly from the will of the Parties and, therefore, cannot destroy the basis of the Court's jurisdiction for the reason that it was counter to the will of the Parties.

As regards the second argument, it must not be forgotten that one of the Governments concerned has agreed in advance to whatever measures of permeability the Court might impose as to goods passing through the customs barriers. For the Government which finds itself unable for constitutional reasons to make a similar declaration to claim that the Court should,

logue, prétend que la Cour doit, à cause des conséquences qu'elle est tenue d'attribuer à cette disposition du compromis, se déclarer incompétente pour le différend tout entier, c'est là une prétention injuste à l'égard de l'autre Partie.

La mesure dans laquelle la Cour a le pouvoir de remplir la mission à elle confiée par l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles est aussi limitée sous un autre rapport.

En effet, si la Cour, dans le règlement des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles, doit respecter le droit de la Suisse aux zones, elle doit aussi respecter la souveraineté de la France sur les zones, souveraineté qui est complète dans la mesure où elle n'a pas été restreinte par les dispositions des traités de 1815 et 1816 et des accords qui ont complété lesdits traités. Or, pour le Pays de Gex, les anciennes stipulations visent exclusivement la ligne le long de laquelle les bureaux de douane français doivent être placés; et, pour la zone sarde, la situation est, selon l'article 3 du Traité du Turin, très sensiblement la même; il s'agit simplement du retrait de l'ancien cordon douanier sarde — actuellement français — en arrière de la frontière politique.

La Cour, en indiquant les termes du règlement dont il s'agit, se laissera guider par les principes qu'elle vient d'énoncer.

\*

Le droit de la Suisse au maintien des zones ayant été reconnu par la Cour, mais la France ayant, en 1923, sans le consentement de la Suisse, placé la ligne de ses douanes à sa frontière politique, elle doit, à la suite du présent arrêt, reculer cette ligne conformément aux anciennes stipulations.

Au sujet de la manière dont cette obligation doit être exécutée, quelques divergences de vues se sont cependant fait jour, notamment en ce qui concerne le tracé des limites intérieures stipulées. Ainsi, tandis que la Suisse estime que, selon une bonne interprétation de l'article premier du second Traité de Paris, la limite intérieure de la zone de Gex doit suivre la rive gauche de la Valserine de sa source jusqu'à son embouchure dans le Rhône et le long de la rive droite de ce fleuve

because of the consequences which the Court is bound to attribute to this provision in the Special Agreement, declare itself incompetent as to the whole dispute, would not be just to the other Government.

The extent to which the Court has power to fulfil the task entrusted to it by paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles is also limited in a further respect.

If the Court, in settling the questions involved by the execution of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, must respect Switzerland's right to the [zones, it must] also respect the sovereignty of France over the zones; this sovereignty is complete in so far as it has not been limited by the provisions of the treaties of 1815 and 1816 and by the instruments supplementary to these treaties. With regards to the Pays de Gex, the old stipulations relate exclusively to the line along which the French [customs offices are to be placed; and, with regard to the Sardinian zone, the situation is, under Article 3 of the Treaty of Turin, very much the same; it is a question merely of the withdrawal of the [former Sardinian, now French, customs line behind the political frontier.

In proceeding to state the terms of the settlement in question, the Court will be guided by the foregoing principles.

\*

Switzerland's right to the maintenance of the zones having been recognized by the Court, but France having, in 1923, without Switzerland's consent, placed her customs line at the political frontier, France must, following the present judgment, withdraw that line in accordance with the old provisions.

As regards the manner in which this obligation is to be discharged, certain differences of opinion have, however, arisen, more particularly with regard to the exact position of the inner boundaries fixed by the old provisions. Thus, while Switzerland considers that, according to a correct interpretation of Article 1 of the second Treaty of Paris, the inner limit of the Gex zone should follow the left bank of the Valserine from its source to its confluence with the Rhone and along the

jusqu'à Collogny « de façon que tout le pays de Gex, dans le département de l'Ain, se trouve hors de cette ligne », le Gouvernement français a fait valoir que ce serait là augmenter ladite zone au delà de la limite fixée dans le Traité de Paris, et il a contesté la compétence de la Cour pour trancher cette question. La Cour a, selon lui, mission de statuer sur le régime des territoires qui ont fait l'objet de ce traité, mais elle n'est pas chargée d'en tracer les limites.

La Cour estime qu'à défaut de consentement de la France, c'est là une question qui sort de la compétence à elle conférée par le compromis. Aucune question relative à la délimitation des zones n'y a été posée, et il ne paraît pas non plus nécessaire de statuer, à titre de question incidente et préalable, sur le tracé de ladite limite.

La situation n'est pas la même en ce qui concerne la disposition contenue dans le projet présenté en 1930 par le Gouvernement suisse et qui vise une modification de la limite intérieure de la zone sarde, afin d'éviter certains inconvénients qui résulteraient du maintien du tracé fixé par le Traité de Turin. Ces modifications consisteraient, notamment, à exclure de la zone la partie de l'agglomération d'Annemasse qui y est comprise selon le tracé du Traité de Turin et à adopter un tracé laissant également en dehors de la zone toute la ligne de chemin de fer Annemasse-Évian, qui, selon la délimitation de 1816, pénétrerait en zone et en sortirait, tour à tour, plusieurs fois. Il ne s'agit donc pas d'interpréter les dispositions du Traité de Turin, mais d'améliorer le tracé de la ligne qui y est prévue. Du côté de la France, cependant, il a été relevé que la ligne proposée englobe des portions de territoires français qui, selon le Traité de Turin, n'étaient pas comprises dans la zone franche, et que, partant, la Cour n'a pas compétence pour l'accepter. Ce fait n'a pas été contesté par la Suisse, qui a seulement observé que le tracé proposé était dicté par la configuration du terrain, et que c'était seulement sur quelques points qu'il dépassait légèrement le tracé du traité.

Dans ces conditions, la Cour est d'avis qu'à défaut de l'assentiment de la France, elle n'est pas compétente pour retenir les rectifications de la ligne proposées par la Suisse.

right bank of the latter as far as Collogny "so that the whole of the Pays de Gex, in the Ain Department, shall be outside this line", the French Government argues that that would extend this zone beyond the boundary fixed in the Treaty of Paris and disputes the Court's jurisdiction to decide this question. The task of the Court, according to this Government, is to pass upon the régime of the territories dealt with in that Treaty, but not to delimit their boundaries.

The Court considers that, in the absence of France's consent, this is a question outside the jurisdiction conferred on it by the Special Agreement. No question regarding the delimitation of the zones was submitted in that agreement, nor does it seem necessary to pass upon the demarcation of these boundaries as an incidental and preliminary question.

The situation is somewhat different as regards the provision in the proposal submitted in 1930 by the Swiss Government and which contemplates a modification of the inner boundary of the Sardinian zone in order to avoid certain difficulties which would ensue from the maintenance of the line fixed by the Treaty of Turin. These modifications consist, *inter alia*, in the exclusion from the zone of that part of the Annemasse district which is included in the zone by the line of the Treaty of Turin, and in the adoption of a line which would also leave outside the zone the Annemasse-Évian railway which, according to the 1816 delimitation, enters and leaves the zone in several places. Accordingly, here there is no question of an interpretation of the provisions of the Treaty of Turin, but of improving the delimitation of the line therein laid down. On behalf of France, however, it has been contended that the line proposed takes in portions of French territories which, under the Treaty of Turin, were not included in the free zone, and that, consequently, the Court has no jurisdiction to accept it. This fact has not been disputed by Switzerland, which merely observes that the delimitation proposed is dictated by the configuration of the ground and that it would only slightly depart from the line of the Treaty at a few points.

In these circumstances, the Court is of opinion that, in the absence of France's consent, it has no jurisdiction to entertain the amendments of the line proposed by Switzerland.

De même, la Cour ne peut se considérer comme compétente sans le consentement de la France, pour retenir la proposition du Gouvernement suisse relative à l'établissement, en territoire suisse, d'un bureau de douanes français à la gare Genève-Cornavin.

Enfin, l'article 12 dudit projet, relatif à la circulation des chevaux et autres bêtes de somme, et des véhicules de toute nature, dépasse, de même, la compétence de la Cour, en l'absence du consentement de la France ; ceci est également vrai pour l'article 13 du projet suisse prévoyant le recours à la Cour en cas de contestations entre les Parties au sujet de l'interprétation ou de l'exécution du règlement qui aurait été établi par la Cour.

\*

Une question plus importante qui se pose à cet égard est la suivante.

Dans le cours de son exposé, l'agent du Gouvernement suisse a attiré l'attention de la Cour sur le cordon de surveillance établi à la frontière politique par le Gouvernement français durant la guerre de 1914-1918, ainsi que sur la prétention émise par le Gouvernement français de percevoir, à la frontière, des taxes fiscales sur les produits importés. Au sujet de ces taxes fiscales, il a demandé, une fois reconnue la légitimité du cordon de surveillance, que l'arrêt de la Cour spécifiât quelles taxes pourraient légitimement être perçues à la frontière, et il a soutenu, en particulier, que la taxe à l'importation était une taxe douanière déguisée.

A ce sujet, la Cour observe ce qui suit :

Il découle du principe du respect de la souveraineté de la France pour autant qu'elle n'est pas limitée par ses obligations internationales, et, dans l'espèce, par les obligations contractées en vertu des traités de 1815 et des actes complémentaires, qu'aucune restriction dépassant celles qui découlent desdits actes ne peut être imposée à la France sans son consentement. Ainsi, il ne paraît pas douteux que la Cour ne puisse imposer à la France de ne pas établir à sa frontière politique un cordon de police pour surveiller le trafic, ce qui, d'ailleurs,

Similarly, the Court is unable to regard itself as competent, without France's consent, to entertain the Swiss Government's proposal concerning the establishment of a French customs office on Swiss territory at the Geneva-Cornavin station.

Finally, Article 12 of that proposal, concerning horse and other animal transport and vehicles of all kinds, also goes beyond the Court's jurisdiction in the absence of France's consent; this likewise applies to Article 13 of the Swiss proposal providing for an appeal to the Court in the event of disputes as to the interpretation or execution of the settlement established by the Court.

\*

A question of far greater importance which arises in this connection is the following.

In the course of his argument, the Swiss Agent drew attention to the control cordon (*cordon de surveillance*) instituted at the political frontier by the French Government during the war 1914-1918, and to the claim of the French Government to levy fiscal taxes at the frontier on imported goods. As to the latter he asked that, since the legitimacy of the control cordon had been recognized, the judgment of the Court should state what taxes may legitimately be imposed at the frontier and claimed that the importation tax (*taxe à l'importation*) was a customs tax in disguise.

On this point, the Court makes the following observation:

It follows from the principle that the sovereignty of France is to be respected in so far as it is not limited by her international obligations, and, in this case, by her obligations under the treaties of 1815 together with supplementary acts, that no restriction exceeding those ensuing from these instruments can be imposed on France without her consent. Thus, there is no doubt that the Court is unable to restrain France from establishing at her political frontier a police cordon for the control of traffic, and this moreover does not appear to be

ne paraît pas être contesté par la Suisse. En revanche, la Suisse conteste à la France le droit de percevoir à sa frontière politique des droits et taxes, même s'il ne s'agit pas de droits et de taxes sur l'importation ou l'exportation de marchandises, mais de droits et taxes qui frapperaient également les mêmes articles produits ou fabriqués en France. Elle a, en effet, dans son projet (art. 3, al. 2), proposé que les importations de Suisse dans les zones franches soient exemptes de tous droits et taxes quelconques, proposition qui a rencontré une vive opposition de la part de la France.

A ce sujet, la Cour observe que pareille limitation ne découle pas nécessairement des stipulations anciennes relatives aux zones franches; que, dans le doute, une limitation de la souveraineté doit être interprétée restrictivement; et que, s'il est constant que la France ne saurait se prévaloir de sa législation pour restreindre la portée de ses obligations internationales, il n'est pas moins certain que la législation fiscale française s'applique dans le territoire des zones franches comme dans toute autre partie du territoire français.

La légitimité de l'imposition de taxes fiscales sur le territoire des zones, indépendamment des droits de douane perçus à la frontière, résulte déjà de l'article 4 du Manifeste de la Royale Chambre des Comptes de Sardaigne, du 9 septembre 1829, relatif à la zone de Saint-Gingolph :

« Les lois actuellement en vigueur dans lesdites communes comprises dans la nouvelle Zone, touchant les gabelles (à l'exception seulement de celles qui regardent les douanes), continueront à être observées comme par le passé. »

Une réserve doit être faite pour le cas d'abus de droit, car il est certain que la France ne peut échapper à l'obligation de maintenir les zones, en créant, sous le nom de cordon de surveillance, un cordon douanier. Mais la Cour ne saurait présumer l'abus de droit.

La taxe sur laquelle l'agent du Gouvernement suisse a particulièrement attiré l'attention de la Cour est la taxe à l'importation, forme de la taxe sur le chiffre d'affaires perçue à la frontière sur les marchandises importées en exécution d'un contrat. Il est impossible, à présent, de dire si cette taxe, qui fut instituée par la loi française du 25 juin 1920,

disputed by Switzerland. On the other hand, Switzerland disputes the right of France to collect duties and taxes at her political frontier even though these charges are not duties and taxes on the importation or exportation of goods but are duties and taxes also levied on the same articles produced or manufactured in France. Switzerland, in fact, has in her draft decision (Art. 3, para. 2) proposed that imports from Switzerland to the free zones shall be free of any duties and taxes whatsoever, a suggestion which has met with lively opposition on the part of France.

In this connection, the Court observes that no such limitation necessarily ensues from the old provisions relating to the free zones; that in case of doubt a limitation of sovereignty must be construed restrictively; and that while it is certain that France cannot rely on her own legislation to limit the scope of her international obligations, it is equally certain that French fiscal legislation applies in the territory of the free zones as in any other part of French territory.

The legitimacy of the imposition of fiscal taxes within the zones as apart from customs duties at the frontier, is shown by Article 4 of the Manifesto of the Royal Sardinian Court of Accounts of September 9th, 1829, relating to the zone of Saint-Gingolph:

"The laws at present in force in the said communes included in the new zone relating to excise and other duties (*gabelles*)—with the sole exception of the laws concerning the customs—shall continue to be observed as heretofore."

A reservation must be made as regards the case of abuses of a right, since it is certain that France must not evade the obligation to maintain the zones by erecting a customs barrier under the guise of a control cordon. But an abuse cannot be presumed by the Court.

The tax to which the Swiss Agent had drawn the particular attention of the Court is the tax on importation, a form of the turnover tax which is levied at the frontier on goods imported as the result of a contract. It is impossible at present to say whether this tax, which was instituted by the French law of June 25th, 1920, is now levied at the

est actuellement perçue à la frontière en tant que droit de douane ou en tant que taxe fiscale, ni si le Gouvernement français prétendrait continuer à la percevoir à la frontière au cas où la ligne douanière serait reculée. Quoi qu'il en soit, la Cour ne veut ni ne peut examiner si la perception à la frontière politique de telle ou telle taxe française serait contraire ou non aux obligations de la France. Elle croit devoir se borner à dire qu'en principe, une taxe qui est imposée du seul fait de l'importation ou de l'exportation à travers la frontière semble devoir être considérée comme une taxe de nature douanière et, partant, être soumise aux règles y relatives.

\*

Si donc des considérations liées à sa propre compétence ainsi qu'au respect dû à la souveraineté de la France sur les zones franches empêchent la Cour de retenir certaines demandes présentées au nom du Gouvernement suisse, des considérations analogues l'obligent à ne pas retenir la suggestion présentée au nom du Gouvernement français et selon laquelle, pour surmonter la difficulté créée par l'article 2, alinéa 2, du compromis, la Cour devrait faire figurer dans son arrêt une disposition prévoyant le retrait du cordon douanier suisse en arrière de la frontière et jusqu'à l'autre extrémité du canton de Genève et de la commune de Saint-Gingolph. Toute décision de ce genre — même si, selon ses mérites, elle se recommandait à la Cour — dépasserait la compétence de celle-ci. L'accord qui devait intervenir entre la France et la Suisse aux termes de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avait pour objet le règlement du régime de « ces territoires », c'est-à-dire des zones franches, et, bien que l'intention ait pu être de faire entrer dans l'accord des questions telles que la perméabilité du cordon douanier suisse, on ne saurait l'interpréter comme englobant le retrait de ce cordon douanier en arrière de la frontière.

\*

Le retrait du cordon douanier français en arrière de la frontière politique dans les territoires qui constituent les zones franches du Pays de Gex et de la Haute-Savoie, joint à l'impossibilité pour la Cour de faire figurer dans son arrêt

frontier as a customs duty or as a fiscal tax, or whether the French Government would claim to continue to levy it at the frontier if the customs line were withdrawn. However that may be, the Court neither desires nor is able to consider whether the collection at the political frontier of any particular French tax is or is not contrary to France's obligations. It feels it must confine itself to stating that, in principle, a tax levied solely by reason of importation or exportation across the frontier must be regarded as a tax in the nature of a customs duty and consequently as subject to the regulations relating thereto.

\*

If, therefore, considerations connected with its own jurisdiction and with the respect due to the sovereignty of France over the free zones prevent the Court from entertaining certain requests made on behalf of the Swiss Government, similar considerations compel the Court to refrain from entertaining the suggestion which has been made on behalf of the French Government that, in order to get over the difficulty created by Article 2, paragraph 2, of the Special Agreement, the Court should include in its judgment a provision for the withdrawal of the Swiss customs line from the frontier to the further side of the Canton of Geneva and of the commune of Saint-Gingolph. Any such decision, even if it commended itself to the Court, on its merits, would be beyond the Court's jurisdiction. The agreement which was to be concluded between France and Switzerland under Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles was for the purpose of settling the status of "these territories", i.e. the free zones, and though it may well have been intended that the Agreement should include such matters as the permeability of the Swiss customs line, it cannot be construed as covering the withdrawal of that customs line from the frontier.

\*

The withdrawal of the French customs line from the political frontier in the areas constituting the free zones of the Gex District and Upper Savoy, coupled with the inability of the Court to include in its judgment any provisions as to the

des dispositions quelconques relatives aux importations en franchise ou à droits réduits à travers le cordon douanier suisse, laissera les exportations des zones à destination de Genève en dehors de tout bénéfice d'exemptions douanières autres que celles que pourra spontanément accorder le Gouvernement fédéral. Le Gouvernement suisse, toutefois, d'un bout à l'autre du présent litige, et dès sa note du 5 mai 1919, a reconnu la nécessité de sauvegarder les intérêts des habitants des zones, et il a déclaré qu'il était prêt à accepter l'établissement d'un régime plus stable et plus libéral pour l'admission en Suisse des produits des zones.

La Cour n'hésite pas à exprimer l'avis que si la Suisse, grâce au maintien en vigueur des anciens traités, obtient les avantages économiques résultant des zones franches, elle doit, en retour, accorder, à titre de compensation, des avantages économiques aux habitants des zones.

Au cours des exposés oraux faits devant la Cour, l'agent du Gouvernement suisse a déclaré, au nom de son Gouvernement, que, si les zones étaient maintenues, le Gouvernement fédéral, au cas où la France le désirerait, accepterait de faire régler les conditions des échanges de marchandises entre la zone et la Suisse par des experts, à défaut d'un accord à cet effet entre les Parties. La décision des experts lierait les deux États et, en ce qui concerne la Suisse, ne serait pas soumise à ratification.

Les termes de cette déclaration sont les suivants :

« 1° Par la note du 5 mai 1919 (annexe I à l'article 435 du Traité de Versailles), la Suisse s'est engagée, les zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex étant maintenues, à « régler d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles les modalités des échanges entre « les régions intéressées ».

2° Si l'arrêt de la Cour, conformément aux principes posés par l'ordonnance du 6 décembre 1930, oblige la France à installer son cordon douanier sur la ligne tracée par les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, la Suisse, sans réserve de ratification ultérieure, accepte ce qui suit :

import of goods free or at reduced rates through the Federal Customs barrier, will leave exports from the zones to Geneva without any right to exemptions from duty other than those which the Federal Government may grant spontaneously. The Swiss Government, however, throughout the present controversy and ever since its note of May 5th, 1919, has recognized the need for safeguarding the interest of the zonians and has declared that it is prepared to agree to the setting up of a more stable and more liberal régime for the admission of the zones produce into Switzerland.

The Court does not hesitate to express its opinion that if, by the maintenance in force of the old treaties, Switzerland obtains the economic advantages derived from the free zones, she ought in return to grant compensatory economic advantages to the people of the zones.

In the course of the oral arguments before the Court, the Swiss Agent declared, on behalf of his Government, that if the zones were maintained, the Federal Government would, if France so desired, agree to the terms of the exchange of goods between the zones and Switzerland being settled by experts, failing agreement with regard to them by the Parties. The decision of the experts should be binding on the two States and, so far as Switzerland was concerned, would not require ratification.

The terms of this declaration are as follows :

"1° By the note of May 5th, 1919 (Annex I to Article 435 of the Treaty of Versailles), Switzerland undertook—on the understanding that the free zones of Upper Savoy and the District of Gex were maintained—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 in question'.

2° Should the judgment of the Court, in conformity with the principles laid down by the Order of December 6th, 1930, compel France to establish her customs barrier on the line fixed by the provisions of the treaties of 1815 and other supplementary instruments concerning the free zones of Upper Savoy and the District of Gex, Switzerland, without making any reservation for subsequent ratification, accepts the following :

a) La négociation franco-suisse ayant pour objet d'assurer l'exécution de l'engagement énoncé au chiffre 1 ci-dessus, aura lieu, si la France en fait la demande dans le délai de douze mois à partir de la date de l'arrêt de la Cour, avec le concours et sous la médiation de trois experts.

b) A défaut d'accord entre les Parties et à la requête de la Partie la plus diligente, lesdits experts seront désignés parmi les ressortissants de pays autres que la Suisse et la France, par le juge exerçant actuellement les fonctions de Président de la Cour permanente de Justice internationale en ce qui a trait à l'affaire des zones franches ou, en cas d'empêchement, par le Président de la Cour permanente de Justice internationale, si ceux-ci veulent bien y consentir.

c) Il appartiendra aux experts d'arrêter, avec effet obligatoire pour les Parties, dans la mesure où cela serait nécessaire faute d'accord entre celles-ci, le règlement à établir en vertu de l'engagement pris par la Suisse (chiffre 1 ci-dessus). Les principes de droit posés par l'arrêt de la Cour lieront les experts pour autant que les Parties ne les autoriseraient pas, d'un commun accord, à y déroger. »

Si le Gouvernement français veut profiter de cette offre, il sera en mesure d'obtenir en faveur des habitants des zones un règlement, concernant l'admission en Suisse de leurs produits, qui ne dépendra pas exclusivement de la volonté du Gouvernement suisse.

Il est exact qu'au cours des audiences récentes, l'agent du Gouvernement français a déclaré inacceptable la proposition du Gouvernement suisse. Mais il est également vrai qu'il l'a envisagée comme une offre de conclure un compromis, offre qu'il n'avait aucun pouvoir pour accepter sous cette forme. Enfin, l'agent du Gouvernement français a exprimé certains doutes quant au caractère obligatoire, du point de vue constitutionnel, de la déclaration du Gouvernement suisse ; eu égard aux circonstances dans lesquelles cette déclaration a été faite, la Cour doit cependant la considérer comme obligatoire pour la Suisse.

\* \* \*

L'installation du cordon douanier en arrière de la frontière politique est une opération qui doit nécessairement exiger un

(a) The Franco-Swiss negotiations designed to secure the execution of the undertaking stated in No. 1 above shall take place, should France so request within twelve months from the date of the Court's judgment, with the assistance and subject to the mediation of three experts.

(b) Failing an agreement between the Parties and upon the request of either Party, the said experts shall be appointed from amongst the nationals of countries other than France and Switzerland, by the judge at present acting as President of the Permanent Court of International Justice for the purposes of the case of the free zones, or, should he be unable to do so, by the President of the Permanent Court of International Justice, provided these persons consent to undertake this duty.

(c) It shall rest with the experts to fix—with binding effect for the Parties—in so far as may be necessary by reason of the absence of agreement between them, the terms of the settlement to be enacted in virtue of the undertaking given by Switzerland (No. 1 above). The principles of law laid down by the judgment of the Court shall be binding on the experts, save in so far as the Parties may by mutual consent authorize them to depart therefrom."

If the French Government chooses to avail itself of this offer, it will be able to obtain in favour of the inhabitants of the zones an arrangement for the admission of their produce into Switzerland, which will not depend exclusively on the will of the Swiss Government.

It is true that, in the course of the recent hearings, the French Agent declared the Swiss proposal to be unacceptable; but it is also true that he regarded it as an offer to conclude a Special Agreement, an offer which, in this form, he had no power to entertain. It is also true that the French Agent expressed certain doubts as to the binding character, from a constitutional point of view, of the Swiss declaration; having regard to the circumstances in which this declaration was made, the Court must however regard it as binding on Switzerland.

\* \* \*

The organization of the customs line in rear of the political frontier is a matter which necessarily must take time. It is

certain temps. Il ne s'agit pas simplement de revenir à la ligne douanière telle qu'elle existait avant 1923 ; car, à partir de 1860, la zone sarde et celle de Saint-Gingolph furent incluses dans la zone d'annexion de 1860.

En conséquence, la Cour considère comme approprié l'octroi au Gouvernement français d'un délai raisonnable dans lequel il devra se conformer aux termes du présent arrêt. A cette fin, la Cour fixe au 1<sup>er</sup> janvier 1934 la date à laquelle le Gouvernement français devra avoir effectué le retrait de son cordon douanier, de façon à rétablir les zones conformément aux dispositions des traités de 1815 et 1816 et autres actes complémentaires.

Le délai ainsi accordé pour l'installation du cordon douanier fournira le temps nécessaire en vue de l'établissement des franchises et facilités à accorder aux marchandises importées des zones en Suisse, pour le cas où le Gouvernement français déciderait de profiter de l'offre du Gouvernement suisse dont il a été fait mention plus haut.

PAR CES MOTIFS,

La Cour,

par six voix contre cinq,

décide :

*Sur la question formulée dans l'article premier, alinéa premier, du compromis :*

Que, entre la France et la Suisse, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, n'a pas abrogé et n'a pas pour but de faire abroger les stipulations du Protocole des Conférences de Paris du 3 novembre 1815, du Traité de Paris du 20 novembre 1815, du Traité de Turin du 16 mars 1816 et du Manifeste de la Cour des Comptes de Sardaigne du 9 septembre 1829, relatives à la structure douanière et économique des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex.

not a question merely of returning to the customs line in use before 1923, because after 1860, the Sardinian and the Saint-Gingolph zones were merged in the Annexation zone of 1860.

The Court, therefore, considers it appropriate that a reasonable period should be accorded to the French Government in which to comply with the terms of the present judgment. For this purpose, it fixes January 1st, 1934, as the date by which the French Government must have withdrawn the customs line so as to re-establish the free zones in accordance with the stipulations of the treaties of 1815 and 1816 and of the other acts supplementary thereto.

The period thus granted for the organization of the customs line will afford time for determining the exemptions and facilities to be given to goods imported into Switzerland from the zones in case the French Government should decide to avail itself of the Swiss Government's offer referred to above.

FOR THESE REASONS,

The Court,

by six votes to five,

*decides :*

*In regard to the question formulated in Article 1, paragraph 1, of the Special Agreement :*

That, as between France and Switzerland, Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its Annexes, neither has abrogated nor is intended to lead to the abrogation of the provisions of the Protocol of the Conference of Paris of November 3rd, 1815, of the Treaty of Paris of November 20th, 1815, of the Treaty of Turin of March 16th, 1816, or of the Manifesto of the Sardinian Court of Accounts of September 9th, 1829, regarding the customs and economic régime of the free zones of Upper Savoy and the Pays de Gex.

*Sur les questions visées à l'article 2, alinéa premier, du compromis :*

Que le Gouvernement français doit reculer sa ligne de douanes conformément aux stipulations desdits traités et actes, ce régime devant rester en vigueur tant qu'il n'aura pas été modifié par l'accord des Parties ;

Que le recul de la ligne des douanes ne préjuge pas du droit, pour le Gouvernement français, de percevoir, à la frontière politique, des droits fiscaux n'ayant pas le caractère de droits de douane ;

Qu'il y a lieu de prévoir, les zones franches étant maintenues, en faveur des produits des zones, une importation de marchandises en franchise ou à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales ;

Qu'il convient de donner acte au Gouvernement suisse de la déclaration relative à cette matière, faite par l'agent près la Cour dudit Gouvernement à l'audience du 22 avril 1932 ;

Qu'il convient de fixer au 1<sup>er</sup> janvier 1934 la date à laquelle le recul de la ligne des douanes françaises doit avoir été effectué.

Le présent arrêt ayant été rédigé en français et en anglais, c'est le texte français qui fait foi.

Fait au Palais de la Paix, à La Haye, le sept juin mil neuf cent trente-deux, en trois exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont les autres seront transmis respectivement au Gouvernement de la République française et au Gouvernement de la Confédération suisse.

Vu.

Le Président de la Cour :

(Signé) M. ADATCI.

Le juge faisant fonction  
de Président :

(Signé) D. ANZILOTTI.

Le Greffier :

(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

*In regard to the questions referred to in Article 2, paragraph I, of the Special Agreement:*

That the French Government must withdraw its customs line in accordance with the provisions of the said treaties and instruments; and that this régime must continue in force so long as it has not been modified by agreement between the Parties;

That the withdrawal of the customs line does not affect the right of the French Government to collect at the political frontier fiscal duties not possessing the character of customs duties;

That, as the free zones are maintained, some provision for the importation of goods free of duty or at reduced rates across the line of the Federal customs, in favour of the products of the zones, must be contemplated;

That the declaration made in regard to this question by the Agent of the Swiss Government before the Court at the hearing on April 22nd, 1932, shall be placed on record;

That January 1st, 1934, shall be appointed as the date by which the withdrawal of the French customs line shall have been effected.

Done in French and English, the French text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this seventh day of June, nineteen hundred and thirty-two, in three copies, one of which shall be placed in the Archives of the Court and the others delivered to the Government of the French Republic and the Government of the Swiss Confederation respectively.

Seen.

The President of the Court:

(Signed) M. ADATCI.

(Signed) D. ANZILOTTI,

Judge acting  
as President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,  
Registrar.

M. Altamira et sir Cecil Hurst déclarent ne pas pouvoir se rallier au présent arrêt dans la mesure où, se prévalant du droit que leur confère l'article 57 du Statut, ils l'ont indiqué eux-mêmes en formulant ainsi qu'il suit leur opinion dissidente.

M. Yovanovitch, déclarant ne pas pouvoir se rallier à l'arrêt rendu par la Cour, et se prévalant du droit que lui confère l'article 62 du Règlement, joint à l'arrêt la présente constatation de son dissentiment.

M. Negulesco, déclarant ne pas pouvoir se rallier à l'arrêt rendu par la Cour, et se prévalant du droit que lui confère l'article 57 du Statut, joint à l'arrêt l'exposé de son opinion dissidente.

M. Eugène Dreyfus, déclarant ne pas pouvoir se rallier à l'arrêt rendu par la Cour, et se prévalant du droit que lui confère l'article 57 du Statut, joint à l'arrêt l'exposé de son opinion dissidente.

(Paraphé) M. A.

(Paraphé) D. A.

(Paraphé) Å. H.

M. Altamira and Sir Cecil Hurst declare that they are unable to concur in the present judgment in so far as, availing themselves of the right conferred on them by Article 57 of the Statute, they have indicated their dissent therefrom in the following dissenting opinion.

M. Yovanovitch declares that he is unable to concur in the judgment given by the Court and, availing himself of the right conferred on him by Article 62 of the Rules, appends to the judgment this statement of his dissent.

M. Negulesco declares that he is unable to concur in the judgment given by the Court and, availing himself of the right conferred on him by Article 57 of the Statute, has appended to the judgment the dissenting opinion which follows hereafter.

M. Eugène Dreyfus declares that he is unable to concur in the judgment given by the Court and, availing himself of the right conferred on him by Article 57 of the Statute, has appended to the judgment the dissenting opinion which follows hereafter.

(*Initialled*) M. A.

(*Initialled*) D. A.

(*Initialled*) Å. H.