

PUBLICATIONS DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE  
INTERNATIONALE

---

*SÉRIE A — N° 22*

---

RECUEIL DES ARRÊTS

---

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

ORDONNANCE DU 19 AOÛT 1929

---

---

PUBLICATIONS OF THE PERMANENT COURT  
OF INTERNATIONAL JUSTICE

---

*SERIES A — No. 22*

---

COLLECTION OF JUDGMENTS

---

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

ORDER OF AUGUST 19th, 1929

LEYDE  
SOCIÉTÉ D'ÉDITIONS  
A. W. SIJTHOFF  
1929



LEYDEN  
A. W. SIJTHOFF'S  
PUBLISHING COMPANY  
1929

ORDONNANCE

RENDUE A LA DATE DU 19 AOÛT 1929.

---

DIX-SEPTIÈME SESSION (ORDINAIRE)

1929.  
Le 19 août.  
Dossier E. c. XVI.  
Rôle XVII. 1. *Présents :*

MM. ANZILOTTI, <i>Président</i> ,	
LODER,	}
NYHOLM,	
DE BUSTAMANTE,	
ALTAMIRA,	
ODA,	
HUBER,	
PESSÔA,	
HUGHES,	<i>Juges,</i>
MM. NEGULESCO,	}
WANG,	
M. DREYFUS, <i>Juge ad hoc.</i>	<i>Juges suppléants,</i>

---

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

LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE,

Composée ainsi qu'il est dit ci-dessus,

Après délibéré en Chambre du Conseil,

Vu les articles 48, 54, et 58 à 60 du Statut de la Cour,

Considérant que, par un compromis du 30 octobre 1924, ratifié le 21 mars 1928 et dûment notifié le 29 mars 1928 au Greffier de la Cour, le Président de la République française et le Conseil fédéral suisse, « 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,

ORDER

MADE ON AUGUST 19th, 1929.

---

SEVENTEENTH (ORDINARY) SESSION.

1929.  
August 19th.  
File E. c. XVI.  
Docket XVII. 1

*Before:*

MM. ANZILOTTI, *President*,  
LODER,  
NYHOLM,  
DE BUSTAMANTE,  
ALTAMIRA, } *Judges*,  
ODA,  
HUBER,  
PESSÔA,  
HUGHES,  
MM. NEGULESCO, } *Deputy-Judges*,  
WANG,  
M. DREYFUS, *Judge ad hoc*.

---

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

THE PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE,

Composed as above,

After deliberation,

Having regard to Articles 48, 54, and 58 to 60 of the Court's Statute,

Whereas, by a Special Agreement dated October 30th, 1924, ratified on March 21st, 1928, and duly notified to the Registrar of the Court on March 29th, 1928, the President of the French Republic and the Swiss Federal Council, in view of the fact that France and Switzerland, having been "unable to agree in regard to the interpretation to be placed on Article 435.

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 »,

Considérant que les deux Parties ont respectivement désigné comme leurs agents,

le Gouvernement français, M. Jules Basdevant, professeur à la Faculté de droit de Paris, jurisconsulte-adjoint au ministère des Affaires étrangères ;

le Gouvernement suisse, S. Exc. M. A. de Pury, ministre de Suisse aux Pays-Bas, et M. Paul Logoz, membre du Conseil national suisse, professeur à l'Université de Genève ;  
et comme conseils,

le Gouvernement français, M<sup>e</sup> Paul-Boncour, député, ancien ministre, avocat à la Cour d'appel de Paris ;

le Gouvernement suisse, M. Walter Burckhardt, professeur à l'Université de Berne, et M. Paul-Edmond Martin, professeur à l'Université de Genève, directeur des Archives d'État de Genève ;

Vu les Mémoires, Contre-Mémoires et Répliques dûment présentés par les Parties les 5 septembre 1928, 23 janvier et 12 juin 1929, ainsi que les documents annexés à ces pièces ;

Oùï M<sup>e</sup> Paul-Boncour et M. Logoz en leurs plaidoiries, ainsi que M<sup>e</sup> Paul-Boncour, M. Basdevant et M. Logoz en leurs répliques, les 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 18, 19, 22 et 23 juillet 1929 ;

Considérant qu'aux termes de l'article premier, alinéa premier, dudit compromis, « il appartiendra à la Cour permanente de Justice internationale de dire 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

paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its annexes, and as it has proved to be 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 in the execution of paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles”,

Whereas the two Parties have respectively appointed as their Agents,

the French Government, M. Jules Basdevant, Professor in the Faculty of Law of Paris and Assistant Legal Adviser to the Ministry of Foreign Affairs ;

the Swiss Government, H.E. M. A. de Pury, Swiss Minister to the Netherlands, and M. Paul Logoz, member of the Swiss National Council and Professor at the University of Geneva ; and as Counsel,

the French Government, M<sup>e</sup> Paul-Boncour, Deputy, former Minister and Counsel before the Court of Appeal of Paris ;

the Swiss Government, M. Walter Burckhardt, Professor at the University of Berne, and M. Paul-Edmond Martin, Professor at the University of Geneva and Director of the Geneva State Archives ;

Having regard to the Cases, Counter-Cases and Replies duly submitted by the Parties on September 5th, 1928, January 23rd, and June 12th, 1929, and the documents annexed thereto ;

Having duly heard the oral pleadings presented by M<sup>e</sup> Paul-Boncour and M. Logoz and the replies made by M<sup>e</sup> Paul-Boncour, M. Basdevant and M. Logoz on July 9th, 10th, 11th, 12th, 13th, 15th, 16th, 18th, 19th, 22nd and 23rd, 1929 ;

Whereas, according to Article 1, paragraph 1, of the said Special Agreement, “it shall rest with the Permanent Court of International Justice to decide whether, as between Switzerland and France, Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its annexes, has abrogated or 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, and of the Manifesto of the Sardinian Court of Accounts of September 9th, 1829, regarding the customs

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 » ;

Considérant qu'aux termes de l'alinéa 2 du même article du compromis, « 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 », ce délai pouvant « être prolongé sur la requête des deux Parties » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 2, alinéa premier, du compromis, « à 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 » ;

Considérant qu'aux termes de notes échangées le 30 octobre 1924 entre le ministre français des Affaires étrangères et le ministre de Suisse à Paris, il a été entendu entre les Parties, notamment « 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 » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 3, alinéa 3, du compromis du 30 octobre 1924, la Réplique écrite à déposer par chacune des Parties devait formuler « ses conclusions finales » ;

Que la Réplique déposée au nom du Gouvernement français conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

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”;

Whereas, under paragraph 2 of the same article of the Special Agreement, “the High Contracting Parties agree that the Court, as soon as it has concluded its deliberation on this question, and before rendering any judgment, 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”;

Whereas under Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement: “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 in the execution of paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles”;

Whereas, according to the notes exchanged on October 30th, 1924, between the French Minister for Foreign Affairs and the Swiss Minister at Paris, it is understood between the Parties, amongst other things, “that 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”;

Whereas, under Article 3, paragraph 3, of the Special Agreement of October 30th, 1924, the written Reply to be filed by each Party shall formulate “its final conclusions”;

Whereas the Reply filed on behalf of the French Government submits that the Court should:

« 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, 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 » ;

Que la Réplique déposée au nom du Gouvernement suisse conclut 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

[*Translation.*]

“In accordance with the letters attached to the Special Agreement, communicate to the Agents of 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 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” ;

Whereas the Reply filed on behalf of the Swiss Government submits that :

[*Translation.*]

“1. As between France and Switzerland, 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, or 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*, that as between Switzerland and France, Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles,

faire obligatoirement abroger lesdites stipulations, mais signifie seulement que la Suisse et la France pourront les abroger d'un commun accord » ;

Que, dans le même document, il est dit au sujet de la fixation du délai prévu à l'article premier, alinéa 2, du compromis, que

« Le Gouvernement fédéral se réserve le droit de prendre toutes conclusions utiles sur ce point quand la Cour aura donné aux Parties les indications nécessaires sur le résultat de son délibéré concernant le problème d'interprétation (article premier, alinéa premier, du compromis), de la solution duquel dépendent les négociations directes dont il est ici question » ;

Considérant que l'article 435 du Traité de Versailles est ainsi conçu :

« 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 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 » ;

Considérant que les annexes audit article sont libellées comme suit dans leurs parties pertinentes :

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”;

Whereas, in the same document, with reference to the fixing of the time provided for in Article 1, paragraph 2, of the Special Agreement, it is said that

“The Federal Government reserves the right to make such submissions as may be indicated in regard to this point when the Court has given the Parties the necessary indications as to the result of its deliberation upon the question of interpretation (Article 1, paragraph 1, of the Special Agreement) on the solution of which are dependent the direct negotiations here referred to”;

Whereas Article 435 of the Treaty of Versailles is 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 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”;

Whereas the relevant passages in the annexes to this article are as follows:

## « I.

Le Conseil fédéral suisse a fait connaître au Gouvernement français à la date du 5 mai 1919 qu'après avoir examiné la disposition de l'article 435 dans un même esprit de sincère amitié, il a été assez heureux pour arriver à la conclusion qu'il lui était possible d'y acquiescer sous les considérations et réserves suivantes :

1° Zone neutralisée de la Haute-Savoie :

2° 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 de la Haute-Savoie et du Pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles ». Le Conseil fédéral ne voudrait pas, en effet, que de son adhésion à cette rédaction 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. 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 du Gouvernement français datée 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.

## II.

Le Gouvernement français a adressé au Gouvernement suisse, le 18 mai 1919, la note ci-après en réponse à la communication rapportée au paragraphe précédent :

## "I.

The Swiss Federal Council has informed the French Government on May 5th, 1919, that after examining the provisions of Article 435 in a like spirit of sincere friendship, it has happily reached the conclusion that it was possible to acquiesce in it under the following conditions and reservations:

1. The neutralized zone of Haute-Savoie:

2. Free zone of Haute-Savoie 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. 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.

## II.

The French Government have addressed to the Swiss Government, on May 18th, 1919, the following note in reply to the communication set out in the preceding paragraph:

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 stipulation 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.

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 ces 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

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.

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

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 » » ;

Considérant que, dans la phase actuelle de la procédure, la Cour est simplement priée d'impartir aux deux Parties un délai convenable pour régler entre elles un « nouveau régime » des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex ; que ce délai doit être impartit « dès la fin » du « délibéré » de la Cour sur la question formulée à l'article premier, alinéa premier, du compromis, « et avant tout arrêt » ; qu'il ne lui appartiendra qu'éventuellement et ultérieurement « de prononcer sa décision sur » ladite question par un « arrêt rendu conformément à l'article 58 du Statut » ; mais « qu'il ne sera pas fait d'objection » de la part des Parties à ce que leurs agents « reçoivent de la Cour, à titre officieux, toutes indications utiles sur le résultat du délibéré » concernant ladite question ;

Considérant que les termes et l'esprit de son Statut, tels qu'ils apparaissent notamment dans ses articles 54, alinéa 3, et 58, ne permettent pas à la Cour de communiquer « à titre officieux » aux représentants de deux Parties en cause « le résultat du délibéré » sur une question à elle soumise pour décision ; que, contrairement à ce qui est permis pour le Règlement (article 32), il ne lui appartient pas, sur la proposition des Parties, de déroger aux dispositions du Statut ;

Considérant, d'autre part, que, d'après le préambule du compromis du 30 octobre 1924, il y a lieu de penser que le fait que l'accord entre les Parties prévu par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, n'a jusqu'ici pas pu être réalisé est dû à ce qu'elles « n'ont pas pu s'entendre au sujet de l'interprétation à donner » audit article avec ses annexes ; que, dès lors, il serait oiseux d'impartir aux Parties un délai pour arriver à cet accord, si la Cour ne leur indiquait, en même temps ou au préalable, quelle est, de son avis, la

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'";

Whereas, at the present stage of the proceedings, the Court is simply asked to accord to the two Parties a reasonable time to settle between themselves a "new régime" for the free zones of Upper Savoy and the District of Gex; as this time is to be accorded "as soon as" the Court's "deliberation" on the question set out in Article 1, paragraph 1, of the Special Agreement is concluded, and before "rendering any judgment"; as it will rest with the Court only in certain circumstances and at a later stage to "pronounce its decision" upon the said question by means of a "judgment rendered in accordance with Article 58 of the Statute"; but seeing that "no objection shall be raised" by the Parties to the "communication by the Court unofficially" to their Agents "of any indications which may appear desirable as to the result of the deliberation" upon the said question;

Whereas the spirit and letter of its Statute, in particular Articles 54, paragraph 3, and 58, do not allow the Court "unofficially" to communicate to the representatives of two Parties to a case "the result of the deliberation" upon a question submitted to it for decision; as, in contradistinction to that which is permitted by the Rules (Article 32), the Court cannot, on the proposal of the Parties, depart from the terms of the Statute;

Whereas, on the other hand, according to the preamble of the Special Agreement of October 30th, 1924, there is reason to believe that the agreement between the Parties contemplated by Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, has hitherto proved to be impossible because they have "been unable to agree in regard to the interpretation to be placed upon" the said article and its annexes; as consequently it would be useless to grant the Parties time within which to conclude this agreement, without informing them at the same

bonne interprétation desdits textes entre la France et la Suisse ;

Considérant que le règlement judiciaire des conflits internationaux, en vue duquel la Cour est instituée, n'est qu'un succédané au règlement direct et amiable de ces conflits entre les Parties ; que, dès lors, il appartient à la Cour de faciliter, dans toute la mesure compatible avec son Statut, pareil règlement direct et amiable ;

Considérant que la Cour doit, en tout état de cause, conformément à l'article 48 du Statut, fixer par voie d'ordonnance le délai prévu à l'article premier, alinéa 2, du compromis ; que, à la différence des arrêts visés par l'article 58 du Statut, auquel se réfère l'article 2, alinéa premier, du compromis, les ordonnances rendues par la Cour, bien qu'étant, en règle générale, lues en audience publique, les agents dûment prévenus, ne décident pas avec force « obligatoire » (article 59 du Statut) et avec effet « définitif » (article 60 du Statut) le différend que les Parties ont porté devant la Cour ;

Considérant que, dans le doute, les clauses d'un compromis par lequel la Cour est saisie d'un différend doivent, si cela n'est pas faire violence à leurs termes, être interprétées d'une manière permettant à ces clauses de déployer leurs effets utiles ;

Considérant qu'il est possible, sans porter atteinte aux dispositions du Statut, de donner suite essentiellement à la volonté commune des Parties telle qu'elle est exprimée dans le compromis, en indiquant dans l'exposé des motifs de l'ordonnance impartissant aux Parties le délai prévu à l'article premier, alinéa 2, du compromis, le résultat du délibéré de la Cour sur la question formulée à l'article premier, alinéa premier, dudit acte ;

Qu'il importe néanmoins d'établir clairement que les compromis par lesquels la Cour est saisie de différends internationaux devraient désormais être rédigés en tenant exactement compte des formes dans lesquelles il appartient à la Cour de manifester son opinion selon les termes mêmes des actes constitutionnels qui régissent son activité et de telle sorte que la Cour puisse connaître naturellement de ces différends sans recourir, comme dans le cas actuel, à une construction qui doit être considérée comme strictement exceptionnelle,

time or previously, what, in the Court's opinion is the correct interpretation of the said texts as between France and Switzerland ;

Whereas the judicial settlement of international disputes, with a view to which the Court has been established, is simply an alternative to the direct and friendly settlement of such disputes between the Parties ; as consequently it is for the Court to facilitate, so far as is compatible with its Statute, such direct and friendly settlement ;

Whereas the Court must, in any event, fix by order, in accordance with Article 48 of the Statute, the time contemplated by Article 1, paragraph 2, of the Special Agreement ; and whereas, in contradistinction to judgments contemplated by Article 58 of the Statute, to which reference is made in Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement, orders made by the Court, although as a general rule read in open Court, due notice having been given to the Agents, have no "binding" force (Article 59 of the Statute) or "final" effect (Article 60 of the Statute) in deciding the dispute brought by the Parties before the Court ;

Whereas, in case of doubt, the clauses of a special agreement by which a dispute is referred to the Court must, if it does not involve doing violence to their terms, be construed in a manner enabling the clauses themselves to have appropriate effects ;

Whereas it is possible, without infringing the provisions of the Statute, to give effect in all essential respects to the common will of the Parties as expressed in the Special Agreement, by indicating, in the grounds of the order according to the Parties the time referred to in Article 1, paragraph 2, of the Special Agreement, the result of the Court's deliberations upon the question formulated in Article 1, paragraph 1, of that instrument ;

As, nevertheless, it is important to set forth clearly that special agreements whereby international disputes are submitted to the Court should henceforth be formulated with due regard to the forms in which the Court is to express its opinion according to the precise terms of the constitutional provisions governing its activity, in order that the Court may be able to deal with such disputes in the ordinary course and without resorting, as in the present case, to a construction which must be regarded as strictly exceptional,

Rend l'ordonnance suivante :

*Sur les preuves :*

Considérant que, lors de sa plaidoirie du 13 juillet, l'agent du Gouvernement suisse a déposé un volume intitulé : *Publications des Comités suisses en faveur du maintien des zones franches de 1815 et 1816*, et que, dans sa réplique du 19 juillet, l'agent du Gouvernement français a prié la Cour, à titre principal, d'écarter purement et simplement du débat ladite publication ;

Que, dans sa réplique du 22 juillet, l'agent du Gouvernement suisse a déclaré s'en remettre à la décision de la Cour à cet égard ;

Considérant qu'aux termes de l'article 52 de son Statut, « après avoir reçu les preuves et témoignages dans les délais déterminés par elle, la Cour peut écarter toutes dépositions ou documents nouveaux qu'une des Parties voudrait lui présenter sans l'assentiment de l'autre » ;

Considérant que les extraits dudit volume dont l'agent du Gouvernement suisse a donné lecture au cours des débats oraux ne sont pas nécessaires, dans le stade actuel de la procédure, pour permettre à la Cour de former son opinion sur la question à elle soumise par l'article premier, alinéa premier, du compromis ;

*Sur la mission de la Cour :*

Considérant qu'aux termes de l'article premier, alinéa premier, du compromis, il appartient à la Cour de dire 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 ;

Considérant que 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,

Makes the following Order :

*As to the evidence :*

Whereas, in the course of his argument on July 13th, the Agent for the Swiss Government filed a volume entitled: *Publications des Comités suisses en faveur du maintien des zones franches de 1815 et 1816*, and as, in his reply of July 19th, the Agent for the French Government submitted, as a preliminary objection, that this publication should not be received in evidence ;

As, in his reply on July 22nd, the Agent for the Swiss Government stated that he left the decision on this point to the Court ;

Whereas, according to Article 52 of its Statute, "after the Court has received the proofs and evidence within the time specified for the purpose, it may refuse to accept any further oral or written evidence that one Party may desire to present unless the other side consents" ;

Whereas the extracts from the said volume read by the Agent for the Swiss Government during the hearing are not necessary at the present stage of the proceedings to enable the Court to form its opinion upon the question submitted to it by Article 1, paragraph 1, of the Special Agreement ;

*As to the Court's function :*

Whereas, according to Article 1, paragraph 1, of the Special Agreement, it rests with the Court to decide whether, as between France and Switzerland, Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its annexes, has abrogated or has 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, 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, having regard to all facts anterior to the Treaty of Versailles ;

Whereas the expression "as between France and Switzerland" has the effect of limiting the function of the Court solely to that of determining the reciprocal rights and

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 ;

Considérant que, eu égard notamment au but du compromis, tel que ce but ressort de son préambule 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, avec ses annexes, du Traité de Versailles ; eu égard au fait que la véritable divergence qui a fait échouer l'entente entre les Parties a porté sur la question de savoir si le régime des zones pouvait être aboli sans le consentement de la Suisse ; et eu égard au fait qu'il ne saurait, dans la règle, être imposé à la Cour de choisir entre des interprétations déterminées d'avance et dont il se pourrait qu'aucune ne correspondît à l'opinion qu'elle se serait formée, la Cour a toute latitude de donner à l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, du Traité de Versailles, une interprétation complète au double point de vue de savoir s'il a abrogé les stipulations anciennes dont il s'agit ou s'il a pour but de les faire abroger ; que, dès lors, si elle arrive à la conclusion que l'article, avec ses annexes, n'a pas abrogé les anciennes stipulations relatives aux zones franches, elle n'est pas contrainte de dire qu'il a pour but de les faire abroger, mais peut, au contraire, dire aussi bien que tel n'est pas le but de l'article, avec ses annexes ;

Considérant que, compte étant tenu des indications fournies par le préambule du compromis ainsi que par l'histoire des négociations qui ont eu lieu entre les Parties en vue d'arriver à l'accord prévu par l'article 435, alinéa 2, et dont il a été fait état devant la Cour, la mission de celle-ci, en répondant à la question de savoir si ledit article, avec ses annexes, a pour but de faire abroger les anciennes stipulations relatives aux zones franches, est de dire si oui ou non la Suisse est obligée d'accepter comme base des négociations futures visées 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 ; qu'il est, en effet, évident que si la France

obligations arising in connection with the régime of the free zones for the two countries, under Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its annexes, apart from the legal relations as between signatories of the said Treaty resulting from this article ;

Whereas, having regard more particularly to the aim of the Special Agreement, as this aim appears from its preamble when it 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 ; having regard to the fact that the real divergence which was the cause of the failure of the Parties to reach an agreement, related to the question whether the régime of the zones could be abolished without Switzerland's consent ; and having regard to the fact that the Court cannot as a general rule be compelled to choose between constructions determined beforehand none of which may correspond to the opinion at which it may arrive, the Court is entirely free to interpret Article 435, paragraph 2, with its annexes, of the Treaty of Versailles upon both points without restriction, that is, whether it has abrogated the former provisions in question, and whether it has for its object their abrogation ; as, therefore, if it arrives at the conclusion that the article, with its annexes, has not abrogated the former provisions relating to the free zones, it is not obliged to say that it has for its object their abrogation, but, on the contrary, may equally say that this is not the intention of the article, with its annexes ;

Whereas, in view of the indications afforded by the preamble of the Special Agreement and by the history of the negotiations which have taken place between the Parties with a view to reaching the agreement contemplated by Article 435, paragraph 2, and which have been cited before the Court, the task of the latter, in replying to the question whether the said article, with its annexes, has for its object the abrogation of the former provisions relating to the free zones, is to decide whether or not Switzerland is obliged to accept, as a basis for the future negotiations contemplated by Article 1, paragraph 2, of the Special Agreement, the abolition of the régime of the free zones, that is to say, in particular the transfer of the French customs barrier in these territories to the

et la Suisse arrivent à conclure l'accord prévu par ledit article 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 ; que, dès lors, si, afin de répondre à la question à elle posée, 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 les difficultés essentielles qui ont fait échouer jusqu'à présent les négociations entre la France et la Suisse et qui les ont déterminées à saisir la Cour ;

*Sur les questions posées :*

Considérant que c'est en remplissant la mission à elle confiée, telle qu'elle résulte des considérations ci-dessus, que la Cour doit tenir compte de tous faits antérieurs au Traité de Versailles, notamment l'établissement des douanes fédérales en 1849, et jugés pertinents par elle ;

Considérant que l'ensemble desdits faits offre pour la question soumise à la Cour une pertinence certaine en ce sens qu'ils expliquent la conclusion tirée par les Hautes Parties contractantes du Traité de Versailles de leur déclaration suivant laquelle « 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 », à savoir « 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 » ; que toute l'étude ultérieure de la question par la Cour a eu lieu en partant de cette considération ;

Considérant que le texte même de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ne tire de la constatation de la non-conformité des stipulations anciennes avec les circonstances actuelles 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 ; que, notamment,

political frontier; and whereas it is, in fact, evident that if France and Switzerland succeed in reaching the agreement provided for in the said article and in Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement, that agreement, whatever its contents may be, will have the formal effect of abrogating the former provisions; and therefore if, in replying to the question put, the Court were not to regard the expression "has for its object the abrogation of" as meaning "is intended necessarily to lead to the abrogation of", its reply would not eliminate the fundamental difficulties which have hitherto impeded the negotiations between France and Switzerland and which have induced them to have recourse to the Court;

*As to the questions submitted:*

Whereas the Court, in performing its function in the light of the foregoing considerations, must have regard to all facts antecedent to the Treaty of Versailles, and particularly the establishment of the Federal customs in 1849, which are considered relevant by it;

Whereas these facts, taken together, are clearly relevant to the question submitted to the Court in that they explain the conclusion drawn by the High Contracting Parties to the Versailles Treaty in their declaration to the effect 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", namely "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"; and as the subsequent examination of the question by the Court has been entirely conducted in the light of this consideration;

Whereas the text itself of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles draws from the statement that the former stipulations 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 as regards that status, on the part of the High Contracting Parties other than France; as, in particular, this text does

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 ;

Considérant que, d'ailleurs, dans l'article 435, alinéa premier, du Traité de Versailles, les Hautes Parties contractantes, après avoir constaté que les « stipulations des traités [de 1815] et conventions, déclarations et autres actes complémentaires relatifs à la zone neutralisée de la 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 » ;

Que l'expression « ne correspondent plus aux circonstances actuelles », lorsqu'elle apparaît dans l'alinéa premier de l'article, constitue la base d'un acquiescement de la part des Hautes Parties contractantes à un accord déjà intervenu entre la France et la Suisse et abrogeant la zone neutre ; que, lorsqu'elle apparaît dans l'alinéa 2 du même article, elle constitue également la base d'une déclaration par laquelle les Hautes Parties contractantes donnent leur acquiescement à un accord — en l'espèce un accord futur — entre la France et la Suisse ;

Que, dès lors — et quelle que puisse être sa signification dans d'autres contextes —, il n'y a pas lieu 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 neutre ;

Considérant 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 ; que cette mesure est déterminée par la note du Conseil fédéral suisse du 5 mai 1919, dont un extrait constitue l'annexe I audit article ; que c'est par cet acte, et par cet acte seul, que le Gouvernement suisse a déclaré « acquiescer » à « la disposition de l'article 435 », à savoir « sous les considérations et réserves » qui se trouvent énoncées dans ladite note ;

not set forth the conclusion that as a necessary consequence of this inconsistency the former stipulations relating to the free zones are abrogated;

Whereas, furthermore, in Article 435, paragraph 1, of the Treaty of Versailles, the High Contracting Parties, after stating that the "provisions of these treaties [of 1815], conventions, declarations and other supplementary acts concerning the neutralized zone of Savoy.... are no longer consistent with present conditions", take "note of the agreement reached between the French Government and the Swiss Government for the abrogation of the stipulations relating to this zone", adding that these stipulations "are and remain abrogated";

Whereas the expression "are 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 abolishing the neutral zone; as, when it is used in the second paragraph of the same article, it also constitutes the ground on which the High Contracting Parties declare that they acquiesce in an agreement—in this case a future agreement—between France and Switzerland;

As, consequently—no matter what its significance might be in other contexts—, there is no reason for regarding 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 neutral zone;

Whereas, in any event, Article 435 of the Treaty of Versailles is not binding on Switzerland, which is not a Party to this Treaty, except to the extent to which that country has itself accepted it; as this extent is determined by the note of the Swiss Federal Council of May 5th, 1919, an extract from which constitutes Annex I to this article; as it is by this action and by this action alone that the Swiss Government has "acquiesced" in the "provisions" of Article 435", namely "under the conditions and reservations" which are set out in the said note;

Que, parmi lesdites considérations et réserves, il est dit, entre autres, que « le Conseil fédéral ne voudrait pas .... que de son adhésion à cette rédaction [*scil.*: article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles] il pût être conclu qu'il se rallierait à la suppression d'une institution .... qui a fait ses preuves », à savoir, le régime des zones franches ;

Que, dès lors, ledit article, à supposer qu'il fût possible de l'interpréter comme comportant l'abrogation dudit régime, ne pourrait déployer ses effets entre la France et la Suisse que si le consentement de la Suisse n'était point nécessaire pour cette abrogation ;

Considérant que la Cour ne peut attacher de valeur décisive aux arguments en sens contraire que l'on a cherché à tirer d'autres passages de ladite note du Conseil fédéral ainsi que de l'ensemble de la note française du 18 mai 1919 qui constitue l'annexe II à l'article 435 du Traité de Versailles ;

Qu'en effet, pour ce qui est de cette dernière note, la Cour — qui, tout en ayant pour mission d'interpréter ledit article *avec ses annexes*, n'en reste pas moins libre d'apprécier l'importance qu'il convient, à ce point de vue, d'attribuer à chacune des annexes — ne saurait lui reconnaître une valeur interprétative, vu notamment le fait qu'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 ;

Considérant, pour ce qui touche à la possibilité d'abroger le régime des zones franches sans le consentement de la Suisse, que, d'une manière générale, les termes mêmes de l'article 435, alinéa 2, sembleraient présupposer l'existence d'un droit découlant, pour la Suisse, des stipulations anciennes ; que, dans le même ordre d'idées, le consentement de la Suisse a été effectivement demandé ; enfin, que les Hautes Parties contractantes ont inséré, à la suite de l'article 435, la note suisse du 5 mai 1919, laquelle, de l'avis de la Cour, est entièrement fondée sur l'existence d'un tel droit pour la Suisse ;

Considérant, en ce qui concerne particulièrement la zone sarde, que la Suisse, en sa qualité de Partie au Traité signé

Whereas, amongst the aforesaid conditions and reservations, it is stated *inter alia* that “the Federal Council would not wish that its acceptance of the above wording [i.e. Article 435, paragraph 1, of the Treaty of Versailles] should lead to the conclusion that it would agree to the suppression of a system .... which has been well tested”, namely the régime of the free zones;

As, accordingly, the said article, assuming that it were possible to interpret it as involving the abolition of the said régime, could not be operative as between France and Switzerland, unless Switzerland’s consent were not necessary for such abolition ;

Whereas the Court is unable to regard as decisive the arguments to the contrary which it has been sought to deduce from other passages of the said note of the Federal Council and from the whole of the French note of May 18th, 1919, which forms Annex II to Article 435 of the Treaty of Versailles ;

As, with regard to this latter note, the Court—which, though its task is to interpret the said article *with its annexes*, nevertheless remains free to estimate the weight to be attached from this point of view to each of the annexes—is unable to regard it as possessing any weight for the purposes of interpretation, having regard especially to the fact that 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 ;

Whereas, in regard to the possibility of abolishing the régime of the free zones without Switzerland’s consent, the actual terms of Article 435, paragraph 2, generally speaking, would seem to presuppose the existence of a right on the part of Switzerland derived from the former stipulations ; as, in the same connection, Switzerland’s consent has in fact been sought ; and lastly, as the High Contracting Parties have inserted, after Article 435, the Swiss note of May 5th, 1919, which, in the Court’s opinion, is entirely based on the existence of such a right on the part of Switzerland ;

Whereas, with particular regard to the Sardinian zone, Switzerland, in her capacity as Party to the Treaty of Turin

à Turin le 16 mars 1816, a acquis un droit contractuel au recul de la ligne douanière dans cette région ;

Considérant, en ce qui concerne particulièrement la zone de Saint-Gingolph, que, la Cour étant d'avis que le Traité de Turin du 16 mars 1816 n'a pas été abrogé, il en est de même du Manifeste de la Royale Chambre des Comptes de Sardaigne du 9 septembre 1829, la question touchant la nature juridique de cet acte étant, par ailleurs, réservée ;

Considérant, en ce qui concerne particulièrement la zone de Gex, que tant l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles que le compromis traitent cette zone de la même manière exactement que les zones de la Haute-Savoie ; et que ladite zone fait partie d'un règlement territorial en faveur de la Suisse, règlement qui, envisagé dans la « Déclaration des Puissances rassemblées au Congrès de Vienne au sujet de la Suisse » du 20 mars 1815, à laquelle la Suisse a accédé par acte de la Diète de la Confédération helvétique en date du 27 mai 1815, a trouvé une nouvelle expression dans le Protocole signé le 3 novembre 1815 à Paris (Protocole cité dans le compromis et qui mentionne expressément le recul des lignes douanières françaises « des frontières suisses du côté du Jura ») et a reçu sa forme définitive dans l'article premier du Traité de paix, signé à Paris le 20 novembre 1815, article 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 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 » ;

of March 16th, 1816, has acquired a contractual right to the withdrawal of the customs barrier in that district ;

Whereas, 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, the same is true as regards the Manifesto of the Royal Chamber of Accounts of Sardinia dated September 9th, 1829, the question of the legal nature of that instrument remaining however reserved ;

Whereas, with particular regard to the zone of Gex, both Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles and the Special Agreement treat this zone in exactly the same way as the zone of Upper Savoy ; and as this zone forms part of a territorial arrangement in favour of Switzerland, an arrangement which, being contemplated in the "Declaration of the Powers assembled at the Congress of Vienna in regard to Switzerland" of March 20th, 1815, to which Switzerland acceded by act of the Diet of the Helvetian Confederation dated May 27th, 1815, was restated in the Protocol signed on November 3rd, 1815, at Paris (this Protocol being referred to in the Special Agreement and expressly mentioning the withdrawal of the French customs barriers "from the Swiss frontiers facing the Jura"), and received final form in Article 1 of the Treaty of Peace signed at Paris on November 20th, 1815, the preamble and third paragraph of this article being as follows :

[*Translation.*]

"The frontiers of France shall be as they were in 1790, save for the modifications in one direction or the other which are indicated in this article.

. . . . .

3. In order to establish direct communication between the Canton of Geneva and Switzerland, that part of the District of Gex bordered on the east by the Lake of Geneva, 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 river Versoix and by a line including the communes of Collex-Bussy and Meyrin, leaving the commune of Fernex to France, shall be ceded to the Helvetian Confederation to be united to the Canton of Geneva. The line of the French customs shall be placed to the west of the Jura, so that the whole District of Gex shall be outside this line" ;

Que ledit Protocole du 3 novembre 1815 a été formellement transmis à la Suisse par les Puissances signataires de la Déclaration de Vienne du 20 mars 1815 avec une Déclaration du 20 novembre 1815, faite à la suite de l'acte d'accession du 27 mai 1815 de la Diète helvétique à ladite Déclaration du 20 mars 1815 ;

Que l'ensemble de ces actes, ainsi que les circonstances dans lesquelles ils ont été faits, 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 elle pourrait se prévaloir, au recul de la ligne douanière française de la frontière politique du Pays de Gex, c'est-à-dire à la zone franche de Gex ;

Considérant que 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 se prononcer sur la mesure dans laquelle le droit international connaîtrait éventuellement la « stipulation pour autrui » ;

Considérant que, si l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, n'a pas, entre la France et la Suisse, abrogé les stipulations anciennes relatives aux zones franches, il n'a pas non plus pour but de les faire abroger ; qu'en effet, les Hautes Parties contractantes n'ayant, dans l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, tiré de leur 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 ; et la Suisse ayant, dans sa note du 5 mai 1919, annexée audit article, fait une réserve expresse contre la suppression future (« se rallierait ») du régime des zones franches résultant des anciennes stipulations à leur sujet, il ne saurait être admis qu'entre la France et la Suisse ledit article, avec ses annexes, ait pour but de faire

Whereas the aforesaid Protocol of November 3rd, 1815, was formally transmitted to Switzerland by the Powers signatory to the Declaration of Vienna of March 20th, 1815, together with a Declaration of November 20th, 1815, following upon the act of accession of May 27th, 1815, of the Helvetic Diet to the said Declaration of March 20th, 1815;

Whereas all these instruments, taken together, as also the circumstances in which they were executed, establish, in the Court's opinion, that the intention of the Powers was, besides "rounding out" the territory of Geneva and assuring direct communication between the Canton of Geneva and the rest of Switzerland, to create in favour of Switzerland a right, on which she could rely, to the withdrawal of the French customs barrier from the political frontier of the District of Gex, that is to say, a right to the free zone of Gex;

Whereas 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 decide as to the extent to which international law takes cognizance of the principle of "stipulations in favour of third Parties";

Whereas, if Article 435, paragraph 2, with its annexes, of the Treaty of Versailles has not, as between France and Switzerland, abrogated the former provisions relating to the free zones, neither has it for its object the abrogation thereof; as, in fact, since the High Contracting Parties in Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, have not drawn from their 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 these 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; and since Switzerland, in her note of May 5th, 1919, annexed to the said article, made an express reservation regarding abolition in the future ("would agree") of the régime of the free zones resulting from the former stipulations concerning them, it

obligatoirement abroger lesdites stipulations, obligeant ainsi la Suisse à accepter comme seule base possible de l'accord futur entre elle et la France l'abrogation du régime des zones franches ;

Que cette manière de voir ne se trouve nullement infirmée à raison des faits antérieurs au Traité de Versailles ; qu'elle est, au contraire, corroborée par les faits relatifs à l'élaboration de l'article 435 du Traité de Versailles et dont il a été fait état devant la Cour ;

*Sur le délai à impartir :*

Considérant que, dans les circonstances de la cause, un délai d'environ neuf mois semble suffisant pour permettre aux Parties de trouver les bases d'un accord qu'elles ont elles-mêmes à plusieurs reprises reconnu comme infiniment souhaitable ;

LA COUR

1) écarte des débats en l'affaire, dans sa phase actuelle, les *Publications des Comités suisses en faveur du maintien des zones franches de 1815 et 1816*, déposées à l'audience du 13 juillet 1929 par l'agent du Gouvernement suisse ;

2) impartit 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 jugeront opportunes, le « nouveau régime » des territoires visés à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

Fait en français et en anglais, le texte français faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le dix-neuf août mil neuf cent vingt-neuf, en trois exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont les autres seront transmis

is impossible to conclude that as between France and Switzerland, the aforesaid article and its annexes is intended necessarily to lead to the abrogation of the said provisions, thus compelling Switzerland to accept the abrogation of the régime of the free zones as the only possible basis of the future agreement between herself and France ;

Whereas this view is in no way weakened by the facts antecedent to the Treaty of Versailles ; as, on the contrary, it is corroborated by the facts relating to the drafting of Article 435 of the Treaty of Versailles which have been cited before the Court ;

*As to the time to be granted :*

Whereas, having regard to the circumstances of the present case, a period of approximately nine months seems to be sufficient to allow the Parties to establish the basis of an agreement which they have themselves, on many occasions, recognized as highly desirable ;

#### THE COURT

(1) excludes as evidence at the present stage of the case the *Publications des Comités suisses en faveur du maintien des zones franches de 1815 et 1816* filed at the hearing of July 13th, 1929, by the Agent for the Swiss Government ;

(2) accords to the Government of the French Republic and to the Government of the Swiss Confederation a period expiring on May 1st, 1930, to settle between themselves, under such conditions as they may consider expedient, the "new régime" to be applied in the districts contemplated by Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles.

Done in French and English, the French text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this nineteenth day of August, nineteen hundred and twenty-nine, in three copies, one of which shall be placed in the archives of the

respectivement aux agents du Gouvernement de la République française et du Gouvernement fédéral suisse.

Le Président de la Cour :

(*Signé*) D. ANZILOTTI.

Le Greffier de la Cour :

(*Signé*) Å. HAMMARSKJÖLD.

MM. Nyholm, juge, Negulesco, juge suppléant, et Dreyfus, juge *ad hoc*, tout en se ralliant au dispositif de la présente ordonnance, déclarent ne pas être d'accord sur les motifs dans la mesure où ils l'ont indiqué eux-mêmes en formulant leurs opinions individuelles ci-après exposées.

M. Pessôa, juge, tout en se ralliant à la présente ordonnance, déclare y joindre les explications qui suivent.

(*Paraphé*) D. A.

(*Paraphé*) Å. H.

---

Court and the others delivered to the Agents of the Government of the French Republic and of the Swiss Federal Government respectively.

(Signed) D. ANZILOTTI,  
President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,  
Registrar.

MM. Nyholm, Judge, Negulesco, Deputy-Judge, and Dreyfus, Judge *ad hoc*, whilst concurring in the operative portion of the present order, declare that they are unable to agree with the reasons to the extent which they have themselves indicated in the separate opinions set forth hereafter.

M. Pessôa, Judge, while agreeing with the present order, desires to add thereto the observations which follow hereafter.

(Initialled) D. A.

(Initialled) Å. H.

---

## OPINION INDIVIDUELLE DE M. NYHOLM

Ainsi qu'on le voit, l'ordonnance de la Cour, qui est plutôt un arrêt interlocutoire, arrive à la conclusion que les stipulations de 1815 qui comportent, dans le Pays de Gex, le recul des douanes françaises, ne sont pas abrogées et ne peuvent être abrogées sans l'assentiment de la Suisse. Il semble que cette conclusion ne soit pas justifiée par le texte de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

Par cet article, la Conférence de Versailles, dont la compétence est reconnue par les Parties, a dit que les stipulations de 1815 ne correspondent plus aux circonstances actuelles et qu'il appartient à la France et la Suisse de régler entre elles, d'un commun accord, le régime en question.

Le texte contient, tel qu'il est, une indication suffisante en faveur de la suppression d'un état de fait existant et de la création d'un état de fait nouveau.

On ne saurait contester que l'article aurait été encore plus clair si la première phrase avait été suivie d'une déclaration expresse d'abrogation des stipulations et si la seconde phrase comportait encore des règles pour l'établissement du nouvel état, et une indication des conséquences en cas de non-accord. Mais, même sans ces additions, l'idée d'un changement de la situation paraît suffisamment indiquée.

La décision de la Cour tire un argument spécifique d'une comparaison entre le premier et le second alinéa de l'article 435, en soutenant que les mots « ne correspondent plus aux circonstances actuelles » ne comportent pas, dans le premier alinéa, une abrogation automatique, et qu'il doit en être ainsi dans le deuxième alinéa. Mais cet argument se heurte à la circonstance que, dans le premier alinéa, il existait un accord et qu'il suffisait d'en prendre acte. Ensuite, la Cour relève qu'il s'agit seulement d'un désintéressement de la part des Puissances — ce désintéressement étant exprimé par les mots « que les stipulations ne correspondent plus aux circonstances actuelles » — et que le texte de l'article ne conclut pas à une abrogation. Mais comment croire qu'un législateur veuille

## OPINION BY M. NYHOLM.

[*Translation.*]

It will be noted that the order of Court, which is rather an interlocutory judgment, arrives at the conclusion that the provisions of 1815 involving the withdrawal of the French customs line in the District of Gex are not abrogated and cannot be abrogated without Switzerland's consent. This conclusion does not appear justified by the text of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles.

In this article, the Conference of Versailles, whose authority is recognized by the Parties, declared that the stipulations of 1815 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 the status of these territories.

The clause, as it stands, contains a sufficiently clear indication that an existing state of affairs is abolished and a new state of affairs established.

No doubt the article would have been still clearer if the first sentence had been followed by an express declaration of abrogation of the provisions, and if the second sentence further contained rules for the establishment of the new state of affairs, and an indication of what would follow in case of disagreement. But, even without these additions, the idea of a change in the situation seems sufficiently clear.

In the Court's decision, there is a special argument drawn from a comparison of the first and second paragraphs of Article 435 to the effect that the words "are no longer consistent with present conditions" do not, in the first paragraph, imply automatic abrogation, and that the same must be the case in the second paragraph. But this argument runs counter to the fact that in the first paragraph an agreement existed, of which it was sufficient to take note. The Court then argues that the words "stipulations .... are no longer consistent with present conditions" are merely a declaration that the Powers cease to interest themselves in the matter, and that the terms of the article do not involve an abrogation. But how can it be imagined that a legislator should

maintenir en vigueur des règles qui, selon sa propre déclaration, sont surannées ? La phrase est donc l'expression de l'intention que les règles *doivent disparaître*. Que telle a bien été l'intention, et qu'au surplus cette intention a été réalisée, résulte de ce que la situation ancienne, recul des douanes françaises, a été *remplacée* par une tout autre situation, savoir que les rapports entre la France et la Suisse sont, dans les régions dont il s'agit, devenus libres et soumis à un accord à établir entre les pays. Il est évident que l'ancien état de choses et la nouvelle liberté *ne peuvent pas exister en même temps*, que ce ne sont pas deux règles *qui se couvrent* ; au contraire, l'une exclut l'autre. Il en résulte que, selon une interprétation textuelle de l'article 435, *les stipulations de 1815 sont abrogées*.

\* \* \*

Contre ce résultat, la Suisse s'est élevée. Il importe de relever que la Suisse a fait des démarches à la dernière heure, mais qu'elle s'est adressée uniquement à la France en sa qualité d'État voisin et non pas en sa qualité d'une des Puissances ayant créé le Traité de Versailles. Il ressort, en effet, du dossier que la Suisse *ne s'est jamais adressée aux Puissances*. Tout ce qu'on pouvait déduire des observations suisses et des réponses françaises est donc strictement sans valeur juridique, puisque *la France*, État voisin et future contre-partie, *n'avait aucune qualité pour répondre au nom des Puissances*.

La Suisse a protesté dans sa note du 5 mai contre l'abrogation, en faisant des réserves. Mais toute protestation, dans la note qui émane de la Suisse elle-même, doit être basée sur l'existence d'un droit ; il va sans dire qu'en présence du texte des stipulations de 1815 où la Suisse n'était même pas mentionnée, *c'est à elle qu'il incombe de faire la preuve de l'existence du prétendu droit*.

Pour prouver son *droit*, la Suisse ne peut pas invoquer la simple *existence* de cette note qui, comme il a été dit, émane de la Suisse elle-même. Ce n'est que *l'insertion* de cette note comme annexe qui pourrait, en soi-même, constituer un élément de preuve important en faveur de la Suisse. La publication

intend to maintain in force rules which he himself declares to be out of date? The words, therefore, express the intention that these rules *shall disappear*. That such was the intention, and further that this intention was carried into effect is shown from the fact that the former situation—withdrawal of the customs line—was *replaced* by a quite different situation, namely, that the relations between France and Switzerland in the districts in question have become free and are made subject to an agreement to be entered into by the two countries. It is clear that the former state of things and the new freedom *cannot exist at the same time*; they are not two *mutually supporting* rules; on the contrary, the one excludes the other. It follows that, from a textual interpretation of Article 435, *the provisions of 1815 are abrogated*.

\* \* \*

Against such a result, Switzerland protested. It is important to note that, at the last moment, Switzerland took certain steps; but she applied solely to France in her capacity as a neighbour and not as one of the Powers which created the Treaty of Versailles. The record indeed shows that Switzerland *never applied to the Powers*. All that could be drawn from the Swiss observations and the French replies is strictly without legal value, since *France*, a neighbour and a future opponent in the dispute, *had no right to reply in the name of the Powers*.

Switzerland, in her note of May 5th, protested against the abrogation, and made reservations. But any protest in the note, which emanates from Switzerland herself, must be based on the existence of a right; it goes without saying that in view of the wording of the 1815 provisions, in which Switzerland was not even mentioned, *it is for the latter to prove the existence of the right claimed by her*.

To prove her *right*, Switzerland cannot rely on the mere *existence* of the note, which, as has been said, emanates from Switzerland herself. It is only *the insertion* of this note as an annex which might in itself constitute an important element of proof in Switzerland's favour. The publication of an

d'une annexe contenant la thèse suisse équivaut, en effet, à une interprétation authentique de l'article 435.

Mais, comme il a été dit, les expressions de la note avec ses « réserves » supposent l'existence préalable d'un *droit*. Par conséquent, on ne peut pas — avec la Cour — faire valoir l'importance du fait que, dans la note du 5 mai, la Suisse déclare « acquiescer .... sous réserves ». Pour faire une pareille déclaration, il faut d'abord posséder un droit sur lequel on puisse se baser.

La décision de la Cour s'arrête à la preuve qui pourrait résulter de l'*insertion* de l'annexe. Cette preuve serait concluante si la note du 5 mai était la seule annexe. Mais tout effet probatoire est enlevé à cette annexe puisque, par l'insertion de l'annexe II, la note française du 18 mai, on se trouve en présence de deux notes d'un contenu diamétralement opposé. Il n'est donc pas admissible de prendre en considération une des notes seulement, car les deux notes forment un tout indivisible et ne peuvent être séparées l'une de l'autre.

La conséquence de cette situation est que les Puissances, au lieu d'attacher à l'article 435 une interprétation authentique, ont exposé deux thèses qui se présentaient pour l'interprétation. Le but de cette double insertion peut rester incertain ; mais le fait est que, de la note du 5 mai, on ne peut tirer aucune conclusion quant à la création d'un droit suisse.

Pour faire revivre l'importance de la note du 5 mai, il n'y a que le moyen d'écarter la note française du 18 mai, ce que la décision de la Cour a fait. Mais ce résultat ne semble pas admissible, d'autant que les motifs ne paraissent pas justifier la décision.

Comme motif principal pour écarter la note du 18 mai, il ne suffit pas de dire, avec la Cour, « que la Cour ne peut attacher de valeur décisive aux arguments en sens contraire que l'on a cherché à tirer .... de l'ensemble de la note française du 18 mai 1919 ». Ne paraît pas davantage suffisant le second motif de la décision de la Cour que « la Cour — qui, tout en ayant pour mission d'interpréter l'article 435, avec ses annexes, n'en reste pas moins libre d'apprécier l'importance qu'il convient, à ce point de vue, d'attribuer à chacune des annexes — ne saurait lui reconnaître [à la note française] une

annex containing the Swiss contentions is in fact equivalent to an authoritative interpretation of Article 435.

But, as has been said, the terms of the Swiss note with its "reservations" imply the prior existence of a *right*. It is not therefore possible to place importance, as the Court does, on the fact that, in the note of May 5th, Switzerland states that "she acquiesces .... under reservations". To make such a declaration it is necessary first to have a right on which to base oneself.

The Court's decision stops short at the proof which might be drawn from *the insertion* of the annex. This proof would be conclusive *if the note of May 5th were the only annex*. But this annex loses its effect as proof from the fact that by the insertion of Annex II, the French note of May 18th, there are two notes directly opposed to one another. It is no longer possible to consider one of the notes only, for they are an indivisible whole and incapable of separation.

The consequence is that the Powers, instead of appending to Article 435 an authoritative interpretation, have set out two arguments which might be put forward in regard to interpretation. The purpose of this twofold insertion may be uncertain; but the fact remains that, from the note of May 5th, no conclusion can be drawn as to the creation of a right for Switzerland.

In order to revive the importance of the note of May 5th, the only method is to set aside the French note of May 18th, and this is what the Court's decision has done. But this result seems to be all the less admissible, as the reasons do not appear to justify the decision.

As the principal ground for setting aside the note of May 18th, it is not sufficient to say, as the Court does, that it "is unable to regard as decisive the arguments to the contrary which it has been sought to deduce .... from the whole of the French note of May 18th, 1919". Nor does the second ground for the Court's decision seem any sounder, namely, that "the Court—which, though its task is to interpret the said article *with its annexes*, nevertheless remains free to estimate the weight to be attached from this point of view to each of the annexes—is unable to regard it [the French

valeur interprétative, vu, notamment le fait que .... [la note] 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 ». Lesdits motifs semblent contenir plutôt de simples assertions que des justifications. La note française du 18 mai constitue, avec la note suisse du 5 mai, un tout démontrant les deux côtés de la question. Si, comme dit la décision, la note française du 18 mai « ne saurait .... affecter les modalités de l'acquiescement » suisse « qui constitue un acte unilatéral de la Suisse », on ne peut dire davantage que la note suisse pourrait affecter les modalités de la note française. Les deux notes doivent être traitées à titre égal sans qu'on puisse donner, sans des motifs plausibles, la prépondérance à l'une d'elles. L'argumentation basée sur *l'insertion* de la note du 5 mai écartée, il reste à examiner si la Suisse possède des *droits*. Les déclarations de la note du 5 mai doivent présupposer l'existence de ces droits, ce que la décision de la Cour semble reconnaître. Sans discuter ces prétendus droits spécifiés dans les plaidoiries, la Cour se borne à dire qu'à son avis la note du 5 mai « est entièrement fondée sur l'existence d'un tel droit ».

Un examen des thèses suisses à ce sujet semble pourtant aboutir à l'inexistence de tels droits.

En premier lieu, la Suisse allègue que les stipulations de 1815 ont créé en sa faveur une servitude pour la France. Si ces stipulations peuvent constituer, par rapport aux Puissances signataires, une obligation ou une charge pour la France, elles n'ont pourtant rien à faire avec la notion de servitude ; elles ne constituent nullement une servitude par rapport à la Suisse. Le recul des douanes est une affaire intérieure française. *En fait*, elle peut avoir une influence en matière de douane pour l'État voisin, mais au point de vue juridique aucun rapport n'est établi entre les pays.

En second lieu, la Suisse invoque en vain que les stipulations renferment pour elle une stipulation *in favorem tertii*. De telles stipulations ne sont pas admissibles entre États. C'est le principe de souveraineté qui s'y oppose. La « stipulation *in favorem tertii* »

note] as possessing any weight for the purposes of interpretation, having regard especially to the fact that it [the note] 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". The above grounds seem to be simple assertions rather than arguments. The French note of May 18th forms with the Swiss note of May 5th a single whole explaining the two sides of the question. If, as the decision says, the French note of May 18th "cannot .... affect the conditions of [Swiss] acquiescence" which is "a unilateral act on the part of Switzerland", no more is it possible to say that the Swiss note could affect the conditions of the French note. The two notes must be placed on an equal footing without it being possible, apart from sound reasons to the contrary, to give the preponderance to one of them. Having set aside the argument based on *the insertion* of the note of May 5th, it remains to be considered whether Switzerland has any *rights*. The declarations in the note of May 5th lead to suppose that these rights exist, and this is what the Court's decision seems to recognize. Without discussing these pretended rights, referred to in Counsel's arguments, the Court merely says that in its opinion the note of May 5th "is entirely based on the existence of such a right".

A consideration of the Swiss arguments on this point seems however to lead to the conclusion that such rights do not exist.

In the first place, Switzerland asserts that the 1815 provisions created for France a servitude in Switzerland's favour. If these provisions can involve, as regards the signatory Powers, an obligation imposed on France, they none the less have nothing in common with the idea of a servitude, and they are certainly not a servitude as regards Switzerland. The withdrawal of the customs line is a domestic affair of France. It may *de facto* be of importance as regards customs matters for the neighbouring State, but no *de jure* relation is thereby set up between the two countries.

Secondly, Switzerland's argument that the provisions are for her stipulations *in favorem tertii* is without foundation. Such provisions are not admissible in inter-states relations. The principle of sovereignty is opposed thereto. The "stipulation

est, de par sa nature, une obligation civile, qui ne sera guère applicable entre des nations avec leurs régimes constitutionnels. Entre autres, le caractère unilatéral s'adapte mal aux rapports entre États qui doivent se trouver sur un terrain déterminé par leurs droits réciproques, et ensuite *l'exécution* de la clause ne saurait manquer de poser des problèmes difficiles. En somme, la stipulation pour autrui paraît ne pas être valable en droit international, car elle ne crée pas un droit en faveur de l'État tiers, sauf, bien entendu, par un accord nouveau qui viendra se joindre au premier. Cette théorie est aussi admise en grande partie par la doctrine et par les auteurs les plus reconnus en matière de droit international.

En troisième lieu, la Suisse soutient que le nouveau régime institué par l'article 435 (l'accord) présuppose qu'en cas de non-accord on devrait toujours avoir recours à l'ancien système. Mais cette interprétation est grammaticalement impossible. Il fallait, en ce cas, une addition à la fin de l'article précisant ladite solution.

En quatrième lieu, il est constant qu'un projet de l'article 435, alinéa 2, contenait la phrase que les stipulations de 1815 étaient abrogées. Évidemment, la suppression de ces mots pourrait constituer un argument en faveur de la Suisse. Mais il manque tout renseignement sur le motif de cette suppression et les circonstances qui l'ont entourée. Même avec ladite suppression, le texte de l'article 435 reste pourtant clair.

Mais, du reste, il n'existe dans l'affaire aucun éclaircissement quant aux faits pouvant servir de base à une décision judiciaire. Rien n'est connu des événements qui se seraient déroulés à Paris. Aucun procès-verbal ni non plus la moindre indication des détails. Au surplus, d'une déclaration de M. Ador, publiée quelques années plus tard, il résulte que l'objet principal pour M. Ador était la question de la neutralité de la Suisse, et que, pour les zones franches, il obtint que la question, qui était du reste considérée comme secondaire, « fût mise à part ».

Il paraît donc qu'aucun fait ni aucune argumentation ne peuvent justifier la prétention suisse que les stipulations de 1815 sont maintenues.

(Signé) D. G. NYHOLM.

---

*in favorem tertii*" is, by its nature, a civil obligation which can hardly apply between nations with their constitutional systems. Amongst other reasons, the unilateral character is ill suited to relations between States which must be placed on a footing defined by their reciprocal rights, and further, the *execution* of such a provision could not fail to give rise to difficult problems. As a matter of fact, the stipulation *in favorem tertii* does not appear to be valid in international law, for it does not create a right in favour of the third State, save of course when a new agreement is added to the original one. This theory is largely accepted by legal doctrine and the opinion of the most highly qualified authors on international law.

Thirdly, Switzerland maintains that the new régime set up by Article 435 (agreement) presupposes that, failing an agreement, recourse must always be had to the former system. But this interpretation is grammatically impossible. In such a case it would have been necessary to add words to the end of the article to make this clear.

Fourthly, it is known that one draft of Article 435, paragraph 2, contained the clause that the 1815 provisions were abrogated. Evidently, the removal of these words might constitute an argument in Switzerland's favour. But information as to the reasons for this removal and the circumstances connected therewith is entirely lacking. Even with the removal, the text of Article 435, however, remains clear.

Moreover, there is in the whole matter no information as to the facts to form the basis for a decision in law. Nothing is known of what took place at Paris. There are no minutes nor even the slightest indication as to details. Moreover, it appears from a declaration of M. Ador, published some years afterwards, that his principal object was the question of Swiss neutrality, and that, as regards the free zones, he secured that the question, which was moreover regarded as secondary, "should be dealt with separately".

It therefore appears that no fact and no argument can justify the Swiss contention that the provisions of 1815 are maintained in force.

(Signed) D. G. NYHOLM.

## OPINION INDIVIDUELLE DE M. NEGULESCO

Le soussigné diffère de la majorité de la Cour pour les motifs suivants :

Le 29 mars 1928, le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse ont notifié à la Cour le compromis intervenu entre eux le 30 octobre 1924, au sujet des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex.

L'article premier du compromis précise la question posée à la Cour.

En vertu de cet article, la Cour doit se prononcer sur l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, du Traité de Versailles, et dire si, « entre la France et la Suisse », cet article et ses annexes « ont abrogé ou ont eu pour but de faire abroger » les stipulations des traités de 1815 qui ont créé les zones franches du Pays de Gex et de la Haute-Savoie.

La demande posée à la Cour de dire si l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, « a abrogé ou a eu pour but de faire abroger » les stipulations des traités de 1815, doit être interprétée dans le sens que si la Cour arrive à la non-abrogation des stipulations dont il s'agit, elle doit examiner si l'article 435, alinéa 2, « a eu pour but de faire abroger » ces stipulations. Cette expression se réfère à deux situations différentes : l'une qui implique pour la Suisse l'obligation d'abroger les stipulations des zones franches par un accord à conclure avec la France ; l'autre, au contraire, laisse à la Suisse toute liberté quant à la base et aux conclusions de cet accord.

En vertu de la première interprétation, l'obligation de la Suisse consiste à accepter comme base des négociations futures la disparition du régime suranné qui obligeait la France à retirer sa ligne douanière en deçà de sa frontière politique ; au

## OPINION BY M. NEGULESCO.

[*Translation.*]

The undersigned differs from the majority of the Court for the following reasons :

On March 29th, 1928, the Government of the French Republic and the Swiss Federal Council notified the Court of the Special Agreement concluded between them on October 30th, 1924, concerning the free zones of Upper Savoy and the District of Gex.

Article 1 of the Special Agreement states the question put to the Court.

Under this article, the Court has to decide what is the correct interpretation of Article 435, paragraph 2, with its annexes, of the Treaty of Versailles, and to say whether "as between France and Switzerland" that article and its annexes "has abrogated or is intended to lead to the abrogation of" the provisions of the treaties of 1815 which established the free zones of the District of Gex and Upper Savoy.

The request made to the Court that it shall say whether Article 435, paragraph 2, with its annexes, "has abrogated or is intended to lead to the abrogation of" the provisions of the treaties of 1815, must be construed as meaning that, if the Court arrives at the conclusion that the provisions in question are not abrogated, it must consider whether Article 435, paragraph 2, "is intended to lead to the abrogation of" these provisions. This expression refers to two different situations, one implying that Switzerland is under an obligation to abrogate the provisions relating to the free zones by means of an agreement to be concluded with France, the other, on the contrary, leaving Switzerland entirely free as to the basis and conclusions of this agreement.

According to the first of these interpretations, Switzerland's obligation would be to accept as the basis of the future negotiations the disappearance of the obsolete régime which compelled France to withdraw her customs barrier behind her

contraire, en vertu de la deuxième interprétation, la Suisse, n'étant pas obligée, dans les conditions ci-dessus, est libre de conclure ou non l'accord dans les conditions qu'elle trouve opportunes.

L'incidente « entre la France et la Suisse » paraît de prime abord n'avoir aucun sens, car un article de traité doit être compris de la même manière soit qu'il s'agisse de signataires d'un traité ou de non-signataires.

L'expression « entre la France et la Suisse » ne peut être comprise que d'une seule manière : déterminer le sens de l'article 435, alinéa 2, pris individuellement, et voir ensuite, en examinant les annexes et les traités de 1815, dans quelles limites cet article est opposable à la Suisse, qui n'a pas pris part à la signature du Traité de Versailles.

\* \* \*

Les traités de 1815, conclus pour un temps indéterminé, ont été imposés à la France par la situation de fait qui rendait à Genève la vie économique très difficile à cause de sa proximité de la ligne douanière française, qui coïncidait avec la frontière politique. Ce fut ce qui détermina les Puissances à obliger la France à reculer sa ligne douanière pour permettre la création des zones franches du Pays de Gex et de la Haute-Savoie.

La situation de fait a changé au cours du XIX<sup>me</sup> siècle. La Suisse, ayant réalisé son unité politique, établit sur ses frontières, en 1849, sa ceinture douanière. Les zones, qui avant 1849 recevaient seulement les produits du canton de Genève, virent affluer les produits de toute la Suisse.

La France ne pouvait pas, en raison de ce changement de la situation de fait, dénoncer unilatéralement les traités de 1815. Lorsque la Russie, en 1870, pendant la guerre entre la France et l'Allemagne, déclara s'affranchir des stipulations du Traité de Paris de 1856 relativement à la neutralisation de la mer Noire, les Puissances, réunies à Londres, proclamèrent les principes contenus dans le Protocole du 17 janvier 1871. Les Puissances ont reconnu le droit d'invoquer la clause *rebus sic*

political frontier; according to the second interpretation, on the contrary, Switzerland, not being bound in this way, would be free to conclude or not to conclude the agreement under such conditions as she considered suitable.

The expression "as between France and Switzerland" seems *prima facie* to be without meaning, for an article of a treaty must be read in the same way whether it concerns signatories of the treaty or non-signatories.

The expression "as between France and Switzerland" can only be understood in one way, namely, that it is for the Court to ascertain the meaning of Article 435, paragraph 2, taken by itself, and then to see, after examining the annexes and the treaties of 1815, how far the terms of this article can be enforced as against Switzerland which took no part in the signature of the Treaty of Versailles.

\* \* \*

The treaties of 1815, concluded for an indefinite period, were imposed on France in consequence of the situation of fact which made the economic life of Geneva very difficult owing to the proximity of the French customs barrier which coincided with the political frontier. It was this which led the Powers to compel France to withdraw her customs barrier so as to make possible the creation of the free zones of the District of Gex and Upper Savoy.

The situation of fact changed during the XIXth century. Switzerland, having achieved political unity, established her customs barriers on her frontiers in 1849. The zones which, before 1849, had only received the produce of the Canton of Geneva, now received produce from the whole of Switzerland.

France could not, in consequence of this changed situation, unilaterally denounce the treaties of 1815. When Russia, in 1870, during the war between France and Germany, declared that she would no longer be bound by the stipulations of the Treaty of Paris of 1856 concerning the neutralization of the Black Sea, the Powers assembled at London proclaimed the principles set forth in the Protocol of January 17th, 1871. The Powers recognized the right to invoke the clause *rebus sic*

*stantibus* comme motif d'extinction des traités, mais ont condamné en même temps la prétention de la Russie de pouvoir, unilatéralement, dénoncer un traité.

L'article 19 du Traité de Versailles permet le changement ou l'abrogation d'un traité devenu inapplicable à cause de la nouvelle situation de fait ; mais cela à la suite d'un vote unanime de l'Assemblée de la Société des Nations et non par l'effet d'une déclaration unilatérale. L'article 19 du Traité de Versailles a donc consacré la validité de la clause *rebus sic stantibus* et a condamné en même temps la prétention d'en déterminer l'application par voie unilatérale.

L'article 435 du Traité de Versailles n'est que l'application de ce principe. Lorsque les Puissances signataires des traités de 1815 se trouvaient réunies à Versailles, elles pouvaient, par leur accord, constater si la demande de la France était fondée.

La France, en effet, avait fait une double demande d'abrogation : l'une se référant aux zones militairement neutralisées de la Haute-Savoie, l'autre visant les zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex.

Les Puissances signataires du Traité de Versailles reconurent dans les deux cas que la demande de la France était justifiée et que les traités de 1815, conclus à cause de la situation de fait, « ne correspondent plus aux circonstances actuelles ». Les Puissances formulèrent cette constatation par les dispositions de l'article 435.

Cet article est en effet formé de deux alinéas qui se réfèrent à deux situations différentes : le premier a trait à la zone militairement neutralisée de la Haute-Savoie et mentionne l'accord entre la Suisse et la France, le second a trait aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex et ne mentionne pas cet accord. Cela s'explique par le fait que, la France ayant reconnu devant la Conférence que la Suisse avait adhéré au Traité du 20 novembre 1815 concernant la zone militairement neutralisée, le consentement de la Suisse était nécessaire ; au contraire, la France soutenant que la Suisse n'a pas pris part au Traité de 1815 concernant les zones franches, le consentement de la Suisse n'était pas nécessaire.

*stantibus* as a ground for the extinction of treaties, but at the same time rejected Russia's claim to be able unilaterally to denounce a treaty.

Article 19 of the Treaty of Versailles permits changes in or the abrogation of a treaty which has become inapplicable owing to a new situation having arisen; but only as a result of a unanimous vote of the Assembly of the League of Nations and not by means of a unilateral declaration. Article 19 of the Treaty of Versailles therefore confirms the validity of the clause *rebus sic stantibus* and at the same time rejects any claim to apply it unilaterally.

Article 435 of the Treaty of Versailles is simply the application of this principle. When the Powers signatory to the treaties of 1815 were reassembled at Versailles, they were in a position to decide by agreement whether the claim of France was well founded.

France, in fact, had submitted two claims for the abrogation of former stipulations: one in regard to the zones of Upper Savoy neutralized from a military standpoint, and the other in regard to the free zones of Upper Savoy and the District of Gex.

The Powers signatory to the Treaty of Versailles recognized in both cases that the French claim was well founded and that the treaties of 1815, concluded by reason of the situation of fact, were "no longer consistent with present conditions". The Powers stated this in the terms of Article 435.

This article is in fact composed of two paragraphs which relate to two different matters: the first deals with the zone of Upper Savoy neutralized from a military standpoint and mentions the agreement between France and Switzerland, the second deals with the free zones of Upper Savoy and the District of Gex and does not mention this agreement. This is explained by the fact that, France having recognized at the Conference that Switzerland had adhered to the Treaty of November 20th, 1815, concerning the zone neutralized from a military standpoint, Switzerland's consent was required; on the other hand, as France maintained that Switzerland had taken no part in the Treaty of 1815 concerning the free zones, the latter country's consent was not necessary.

Lorsque les Puissances ont reconnu, par l'alinéa premier de l'article 435, pour la zone militairement neutralisée de la Haute-Savoie, que les stipulations des traités de 1815 et autres actes complémentaires « ne correspondent plus aux circonstances actuelles », elles ont indiqué que ces stipulations sont et demeurent abrogées, ce qui est expressément indiqué dans la partie finale du premier alinéa comme une conséquence de cette constatation : « 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 ».

Le second alinéa commence par les mots :

« 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.... »

L'expression « de même » établit la liaison entre les deux alinéas et nous fait voir l'inutilité de proclamer l'abrogation qui, dans le premier alinéa, est la conséquence de la constatation du fait que les stipulations des traités de 1815 ne correspondent plus aux circonstances actuelles. Lorsque les Puissances ajoutent, dans le deuxième alinéa : « 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 », elles indiquent que les deux États sont placés sur un pied d'égalité par la suppression du régime des zones franches, et, par conséquent, qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler d'un commun accord le régime de ces territoires.

Il est en effet généralement admis que les signataires d'un grand traité politique, qui a changé la carte du monde, peuvent abroger même tacitement les stipulations des traités antérieurs qui ne correspondent plus aux circonstances actuelles.

Le Traité de Versailles, dans plusieurs cas d'abrogation des stipulations antérieures, emploie quelquefois la formule de l'abrogation expresse ; d'autres fois, l'abrogation résulte tacitement de la constatation du changement de circonstances.

When the Powers recognized in paragraph 1 of Article 435, as regards the zone of Upper Savoy neutralized from a military standpoint, that the provisions of the treaties of 1815 and other supplementary acts were "no longer consistent with present conditions", they stated that these provisions were and remained abrogated; this is expressly set forth in the last part of the first paragraph, as a consequence of their recognition of the fact above mentioned: "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 second paragraph begins as follows:

"The High Contracting Parties also agree that the stipulations of the treaties of 1815 and of the other supplementary acts concerning the free zones of Upper Savoy and the Gex District are no longer consistent with present conditions...."

The expression "also" connects the two paragraphs and shows the needlessness of a declaration of abrogation which, in the first paragraph, is the consequence of the establishment of the fact that the stipulations of the treaties of 1815 are no longer consistent with present conditions. When the Powers add, in the second paragraph: "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", they indicate that the two States are placed on an equal footing by the abolition of the régime of the free zones, and consequently that it is for France and Switzerland to settle between themselves the régime of these territories.

It is in fact generally recognized that the signatories of a great political treaty, which has changed the map of the world, may abrogate even tacitly the provisions of previous treaties which are not consistent with present conditions.

The Treaty of Versailles, in several cases of the abrogation of previous stipulations, sometimes proceeds by way of express abrogation, but at other times abrogation follows implicitly from a declaration to the effect that conditions have changed.

C'est ainsi que l'article 31 du Traité de Versailles emploie l'expression que les stipulations des Traités du 19 avril 1839, qui établissaient le régime de la Belgique, « ne correspondent plus aux circonstances actuelles ». Il est à remarquer que, sans que l'abrogation ait été prononcée par toutes les Puissances signataires du Traité de Versailles, mais seulement consentie par l'Allemagne, cette expression doit être considérée comme la constatation d'un fait qui produit comme conséquence l'abrogation. C'est ainsi que le préambule du Traité de Locarno, signé le 16 octobre 1925 entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, constate l'abrogation des traités de 1839 relatifs à la neutralité de la Belgique. La même interprétation a été donnée par le Gouvernement néerlandais, dans ses négociations avec la Belgique, pour régler la situation découlant de l'article 31 du Traité de Versailles.

\* \* \*

Les travaux préparatoires démontrent encore la volonté persistante de la France d'abroger les dispositions des traités de 1815 relativement aux zones franches et la position prise par la Suisse de ne pas s'opposer à cette abrogation, par l'affirmation de son droit aux zones franches.

C'est le 18 décembre 1918 que l'ambassadeur de France notifiait au Conseil fédéral que le Gouvernement français « était décidé à abolir les survivances d'un autre âge incompatibles avec les nécessités actuelles ».

Dans la note française du 24 février 1919 adressée au ministre de Suisse à Paris, il est question de « substituer au régime des zones franches un régime conforme aux idées et aux besoins modernes .... et basé sur une juste réciprocité ».

Or, la réciprocité ne peut se concevoir que par la suppression des zones franches et l'établissement d'une ligne douanière à la frontière politique. Le 29 avril 1919, dans la lettre de M. Pichon à M. Ador, les intentions de la France sont nettement précisées : d'une part, l'abrogation par les Puissances des stipulations des traités de 1815, d'autre part, conclusion d'un accord avec la Suisse sur un pied d'égalité.

Thus Article 31 of the Treaty of Versailles says that the stipulations of the treaties of April 19th, 1839, which established the status of Belgium, "no longer conform to the requirements of the situation". It is to be noted that though abrogation has not been decreed by all the Powers signatory to the Treaty of Versailles, but only consented to by Germany, this phrase is to be regarded as the statement of a fact from which abrogation follows as a consequence. Thus, the Preamble of the Treaty of Locarno, signed on October 16th, 1925, between Germany, Belgium, France, Great Britain and Italy, notes the abrogation of the treaties of 1839 concerning the neutrality of Belgium. The same interpretation has been adopted by the Dutch Government in its negotiations with Belgium, with a view to the settlement of the situation resulting from Article 31 of the Treaty of Versailles.

\* \* \*

The preparatory work further demonstrates France's unchanging intention to abrogate the provisions of the 1815 treaties concerning the free zones and the attitude adopted by Switzerland, which did not oppose the abrogation by asserting her right to the free zones.

On December 18th, 1918, the French Ambassador informed the Federal Council that the French Government "had made up its mind to abolish the survivals of another epoch which were no longer consistent with present requirements".

In the French note of February 24th, 1919, sent to the Swiss Minister at Paris, the question of "substituting for the free zones régime a régime which would conform to modern ideas and requirements .... and which would be based on an equitable system of reciprocity" was raised.

But no reciprocity can be said to exist without the abolition of the free zones and the establishment of a line of customs at the political frontier. On April 29th, 1919, in M. Pichon's letter to M. Ador, France's intentions are clearly specified: firstly, the abolition by the Powers of the 1815 treaty stipulations and, secondly, the conclusion of an agreement with Switzerland on an equal footing.

Dans le télégramme du 3 mai au chargé d'affaires de France, M. Pichon affirme de nouveau le désir de la France d'abroger les dispositions des traités de 1815.

D'autre part, la Suisse, ni par sa note du 14 janvier ni par celles du 2 mai et du 5 mai, n'affirme que son assentiment soit juridiquement nécessaire à l'abrogation des traités de 1815 qui imposent à la France le régime des zones ; c'est seulement le 29 mai 1919, postérieurement à l'insertion de l'article 435 dans le Traité de Versailles, par la décision prise par les Puissances signataires, que la Suisse déclare avoir un droit, car les stipulations des traités de 1815 « ne peuvent être modifiées ou remplacées que d'un commun accord entre la Suisse et la France ».

Tout ceci prouve que les Puissances signataires du Traité de Versailles, au moment de l'adoption de l'article 435, ne se sont pas trouvées en face d'une opposition de la part de la Suisse qui affirmait son droit. Il est donc difficile d'admettre que les Puissances, y compris la France, aient proclamé que la diminution de souveraineté imposée à la France devait continuer à exister dans l'avenir.

\* \* \*

Les deux annexes insérées à l'article 435 du Traité de Versailles sont deux notes : l'une, en date du 5 mai 1919, est adressée par le Conseil fédéral suisse au Gouvernement français ; l'autre, en date du 18 mai, est la réponse du Gouvernement français à la communication du 5 mai.

Les deux notes ne sont pas adressées aux Puissances signataires du Traité de Versailles, mais échangées réciproquement entre les deux Gouvernements. Elles doivent être considérées comme des déclarations unilatérales qui, ayant été insérées au Traité avant le 28 juin 1919, jour de la signature du Traité, doivent avoir une valeur juridique égale.

La France a fait insérer ces notes, car elle avait intérêt à le faire. L'article 435 avait abrogé les stipulations des traités de 1815 sans l'assentiment de la Suisse. La France, tout en lui contestant le droit de s'opposer à l'abrogation — car, d'après elle, la Suisse n'avait pas participé aux traités de

In the telegram of May 3rd to the French Chargé d'affaires, M. Pichon reaffirms France's wish to abolish the provisions of the 1815 treaties.

Furthermore, Switzerland does not assert either by her note of January 14th, or by her notes of May 2nd and May 5th, that her assent was legally requisite for the abrogation of the 1815 treaties by which the zones régime is imposed upon France; it was only on May 29th, 1919, after the insertion of Article 435 in the Treaty of Versailles, by a decision taken by the signatory Powers, that Switzerland declares that she has a right, since the stipulations of the 1815 treaties "cannot be modified or replaced otherwise than by common agreement between Switzerland and France".

The foregoing proves that the signatory Powers to the Treaty of Versailles, at the time when Article 435 was adopted, did not encounter any opposition on the part of Switzerland, by way of the assertion of her right. It is consequently difficult to accept the contention that the Powers, including France, had proclaimed that a diminution of sovereignty, imposed upon France, was to continue its existence in the future.

\* \* \*

The two annexes attached to Article 435 of the Treaty of Versailles are two notes: one dated May 5th, 1919, is addressed to the French Government by the Swiss Federal Council; the other, dated May 18th, is the French Government's reply to the note of May 5th.

The two notes were not addressed to the signatory Powers to the Treaty of Versailles, but were mutually exchanged between the two Governments. They must be looked upon as unilateral declarations possessing equal legal weight, since they were inserted in the Treaty before June 28th, 1919, the date upon which the Treaty was signed.

France brought about the insertion of these notes because it was in her interest to do so. Article 435 had abrogated the treaty stipulations of 1815 without Switzerland's assent. France, whilst contesting Switzerland's right to oppose abrogation—since in France's view Switzerland had not participated

1815 qui ont créé les zones franches —, désirait cependant, au point de vue politique, obtenir son acquiescement pour conserver ses rapports de bon voisinage. La France prétend que la note du 5 mai contient le consentement de la Suisse à l'abrogation ; la Suisse prétend le contraire.

La note suisse du 5 mai doit être considérée comme une déclaration par laquelle la Suisse reconnaît un article du Traité avec les réserves y contenues. Cet acte unilatéral ne peut produire qu'un seul effet : obliger la Suisse dans les limites de sa propre déclaration.

Par la note du 5 mai, le Gouvernement suisse fait connaître au Gouvernement français qu'après avoir examiné les dispositions de l'article 435, il est heureux d'y acquiescer sous les réserves suivantes. La première réserve, en ce qui concerne la zone franche de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, est que le Gouvernement suisse ne veut pas adhérer à la constatation des Puissances « que les stipulations des traités de 1815 ne correspondent plus aux circonstances actuelles », car « de son adhésion à cette rédaction » il pourrait « être conclu qu'il se rallierait à la suppression d'une institution .... qui a fait ses preuves ».

Ce refus d'adhésion du Gouvernement suisse nous fournit l'interprétation que le Gouvernement suisse donnait lui-même aux stipulations de l'article 435, alinéa 2 ; il reconnaît que l'expression « ne correspondent plus aux circonstances actuelles » signifie l'abrogation des traités de 1815.

L'article 435, alinéa 2, après avoir abrogé les traités de 1815, prévoit la possibilité pour la France et la Suisse de régler entre elles, d'un commun accord, le régime de ces territoires. La note suisse du 5 mai, dans sa deuxième réserve, accepte l'abrogation à condition que le régime des zones reste en vigueur jusqu'au moment où un nouvel accord sera intervenu entre la Suisse et la France.

Voici d'ailleurs la lettre *b*) de la note suisse qui, par son insertion à la fin de la note, a le caractère d'une disposition transitoire :

« *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

in the 1815 treaties which had created the free zones—, nevertheless wished on political grounds to obtain her assent for the purpose of maintaining good neighbourly relations. France claims that the note of May 5th embodies Switzerland's consent to the abrogation; Switzerland maintains the opposite.

The Swiss note of May 5th must be considered as a declaration by which Switzerland recognizes an article of the Treaty subject to the reservations contained in the declaration. This unilateral action can only have one effect: to bind Switzerland within the limits of her own declaration.

By its note of May 5th, the Swiss Government informs the French Government that after examining the provisions of Article 435, it is happy to acquiesce therein, under the following reservations. The first reservation concerning the free zones of Upper Savoy and the District of Gex is that the Swiss Government does not desire to accede to the declaration by the Powers "that the stipulations of the treaties of 1815 are no longer consistent with present conditions", since "its acceptance of the above wording" might "lead to the conclusion that it would agree to the suppression of a system ... which has been well tested".

This refusal by Switzerland to accede gives us the interpretation which the Swiss Government itself attributed to the stipulations of Article 435, paragraph 2; it recognizes that the words "are no longer consistent with present conditions" mean the abrogation of the 1815 treaties.

Article 435, paragraph 2, after abrogating the 1815 treaties, provides for the possibility of France and Switzerland settling in common agreement between themselves the régime of these territories. The Swiss note of May 5th, by its second reservation, accepts the abrogation on condition that the zones régime remains in force until a new arrangement is made between Switzerland and France.

Then, moreover, there follows sub-section (b) of the Swiss note which, being inserted at the end of the note, is a provision of a transitory nature:

"(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

arrangement sera intervenu entre la Suisse et la France pour régler le régime de ces territoires. »

Le jour où le nouvel accord entrera en vigueur, la Suisse est d'accord que les anciennes stipulations n'existeront plus. Mais on ne voit pas en vertu de quelle opération juridique ces stipulations n'existeront plus sinon de l'abrogation de ces stipulations par les dispositions de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

Par la note du 18 mai 1919, le Gouvernement français commence par prendre acte de l'adhésion du Gouvernement fédéral au projet d'article à insérer dans le Traité de Versailles, et, en ce qui concerne les réserves suisses relatives aux zones franches, le Gouvernement français est d'accord avec le Gouvernement suisse de maintenir « provisoirement » le régime de 1815 jusqu'à l'application du « régime conventionnel » entre les deux Puissances. « 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. »

Les deux notes étant d'une valeur juridique égale, il faut examiner si elles s'accordent ou si elles se contredisent. L'accord entre la France et la Suisse, qui est la condition de la deuxième réserve, n'étant pas encore intervenu, c'est la première réserve, qui consiste dans le refus de la Suisse de donner son assentiment à l'abrogation des traités de 1815, qui doit être prise en considération. Et comme ceci est en contradiction avec la note du Gouvernement français du 18 mai, il faut en conclure que les deux notes s'annulent réciproquement et qu'on retombe sur l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

Il est à remarquer qu'au moment de la signature du Traité de Versailles, la France, qui n'a jamais renoncé à demander l'abrogation des traités de 1815 relativement aux zones franches, avait préalablement fait insérer en annexe sa note du 18 mai 1919 qui confirme encore sa volonté d'abroger. Et comme la France et toutes les Puissances ont voté l'article 435

come to between France and Switzerland to regulate matters in this territory."

Switzerland agrees that upon the day the new agreement comes into force the former stipulations will cease to exist. But it is impossible to see by what legal process these stipulations will cease to exist unless it is by the abrogation of the stipulations by the provisions of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles.

By its note of May 18th, 1919, the French Government in the first place takes note of the adherence of the Federal Government to the draft article to be inserted in the Treaty of Versailles, and, as regards the Swiss reservations relating to the free zones, the French Government agrees with the Swiss Government to a "provisional" maintenance of the 1815 régime until the "conventional régime" between the two Powers comes into force. 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".

Since the two notes are of equal weight legally, we must consider whether they are in agreement or whether they are contradictory. The agreement between France and Switzerland, to which the second reservation relates, not having been so far concluded, it is the first reservation, consisting in Switzerland's refusal to give her consent to the abrogation of the 1815 treaties, which must be taken into consideration. And since this is in contradiction with the note of the French Government of May 18th, the inference is that the two notes mutually nullify each other and we are brought back to Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles.

It should be observed that at the time when the Treaty of Versailles was signed, France, who had never abandoned her claim to the abrogation of the 1815 treaties as regards the free zones, had previously brought about the insertion, as an annex, of her note of May 18th, 1919, and this further confirms her intention to abrogate the provisions in question. And

à l'unanimité, il est difficile de dire que les Puissances ont voulu, contrairement à la volonté de la France, faire continuer dans l'avenir, au profit de la Suisse, le régime des zones franches qui constitue pour la France une diminution de souveraineté.

\* \* \*

Ce que les Puissances ont voulu réaliser par l'article 435, alinéa 2, c'est l'abrogation des stipulations des traités de 1815. La question est de savoir si elles avaient le droit de le faire sans l'assentiment de la Suisse. Cela nous conduit à examiner si la Suisse a pris part aux traités de 1815 ou si ces traités ont créé un droit en faveur de la Suisse.

En ce qui concerne la zone franche de la Haute-Savoie, dite zone sarde, la Suisse avait un droit, en vertu du Traité de Turin du 16 mars 1816, qui n'a pas pu être abrogé en vertu de l'article 435, alinéa 2, sans l'assentiment de la Suisse.

Les faits antérieurs au Traité de Versailles, notamment l'établissement des douanes fédérales en 1849, jugés pertinents par la Cour, et qui ont motivé la rédaction de l'article 435, alinéa 2, peuvent, en ce qui concerne la zone sarde, justifier l'abrogation par l'application de la clause *rebus sic stantibus* en vertu d'un accord librement conclu entre la France et la Suisse.

En ce qui concerne la zone de Gex, elle fut créée par le Traité du 20 novembre 1815, signé et ratifié par la France avec l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie. La Suisse n'a participé ni par sa signature ni par son adhésion.

Si la Suisse n'a pas un droit contractuel en vertu du Traité du 20 novembre 1815, il faut examiner si les Puissances ont stipulé en sa faveur un droit en vertu de ce Traité.

Il est possible, dans une convention internationale, de stipuler un droit en faveur d'un État tiers. Mais alors que, dans les législations nationales qui admettent une pareille stipulation, le tiers a un droit en vertu de la stipulation même, dans le droit international les États qui ont fait une pareille

since France and all the other Powers unanimously adopted Article 435, it is not easy to say that the Powers meant, contrary to the intention of France, to continue in the future, for the benefit of Switzerland, the régime of the free zones which constitutes, as regards France, a diminution of her sovereignty.

\* \* \*

What the Powers wished to effect by Article 435, paragraph 2, was the abrogation of the 1815 treaty stipulations. The question is whether they were entitled to do so without Switzerland's assent. This leads to a consideration of the question whether Switzerland took part in the 1815 treaties or whether these treaties created a right in favour of Switzerland.

As regards the free zone of Upper Savoy, known as the Sardinian zone, Switzerland had a right by virtue of the Treaty of Turin of March 16th, 1816, which could not be abrogated by virtue of Article 435, paragraph 2, without Switzerland's assent.

The facts antecedent to the Treaty of Versailles, in particular the establishment of the Federal customs in 1849, which are considered relevant by the Court and which led to the drafting of Article 435, paragraph 2, may, in so far as concerns the Sardinian zone, justify abrogation by application of the clause *rebus sic stantibus* in virtue of an agreement freely concluded between France and Switzerland.

As regards the Gex zone, it was created by the Treaty of November 20th, 1815, signed and ratified by France with Austria, Great Britain, Prussia and Russia. Switzerland did not participate in this Treaty either as a signatory or by her adherence thereto.

Since Switzerland had no contractual right by virtue of the Treaty of November 20th, 1815, we must consider whether the Powers stipulated a right in her favour by virtue of that Treaty.

It is possible, in an international convention, to stipulate a right in favour of a third State. But whereas, according to such municipal laws as allow of such a stipulation, the third Party has a right by virtue of the stipulation itself, in international law the States having made such a stipulation

stipulation s'obligent mutuellement d'accepter avec le tiers la conclusion de l'accord supplémentaire qui viendra se joindre à l'accord qui a été conclu. A cet effet, le traité peut prévoir la faculté des tierces Puissances intéressées d'y adhérer, et, faute de pareille stipulation, il est nécessaire de conclure un accord entre les États signataires et l'État tiers.

Une adhésion d'un État tiers à un traité qui a été conclu ne peut avoir lieu que quand une pareille faculté a été prévue par le traité. Or, le Traité du 20 novembre 1815 ne prévoit pas en faveur d'un autre État le droit d'y adhérer.

La Cour, dans son Arrêt n° 7, a proclamé que la Pologne, qui n'était pas signataire de la Convention d'armistice et du Protocole de Spa, ne peut se prévaloir de ces actes, car, comme dit la Cour: « Les actes en question ne prévoient pas la faculté, pour d'autres États, d'y adhérer. »

La Suisse, ne pouvant se prévaloir d'une adhésion, doit prouver qu'un accord est intervenu entre elle et les Puissances signataires du Traité de 1815 par lequel il serait établi que la France s'était obligée envers la Suisse à retirer son cordon douanier, et que par conséquent les stipulations dont il s'agit ne peuvent être abrogées que du consentement de la Suisse. Tant que la Suisse n'a pas fait la preuve qu'un accord s'est formé dans les conditions ci-dessus entre elle et les Puissances, on doit en conclure que la France ne peut être obligée, en vertu du Traité du 20 novembre 1815, qu'envers les Puissances signataires.

Encore faut-il, pour qu'un État puisse se prévaloir d'une stipulation en sa faveur, que le nom de cet État soit mentionné dans le traité dont il s'agit. Le Traité du 20 novembre 1815 impose à la France l'obligation de retirer sa ligne douanière en deçà de sa frontière politique et n'indique pas qu'il s'agit d'un droit en faveur de la Suisse. Voici les termes du Traité :

« 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. »

mutually undertake to conclude—together with the third State—a supplementary agreement which will be appended to the agreement originally made. With this object, the treaty may provide for the right of adherence by third Powers interested therein, and failing a stipulation of this nature, an agreement between the signatory States and the third State must be concluded.

The adherence of a third State to a treaty already concluded can only take place where such a right has been provided for therein. But the Treaty of November 20th, 1815, does not provide in favour of any other State for any right of adherence.

The Court, by its Judgment No. 7, laid down that Poland, who was not a signatory of the Armistice Convention or of the Spa Protocol, cannot avail herself of these instruments, since, as the Court laid down: "The instruments in question make no provision for a right on the part of other States to adhere to them."

Switzerland, being unable to assert adherence, must prove that an agreement was concluded between her and the Powers signatory to the Treaty of 1815 establishing that France had accepted an obligation towards Switzerland to withdraw her customs barrier and that consequently the provisions in question cannot be abrogated without Switzerland's consent. If Switzerland cannot prove that an agreement was made between herself and the Powers under the conditions above mentioned, it must be concluded that France can be under no obligation in virtue of the Treaty of November 20th, 1815, except towards the signatory Powers.

Again, in order that a State may make use of a stipulation in its favour, the name of that State must be mentioned in the treaty in question. The Treaty of November 20th, 1815, imposes on France the obligation to withdraw her customs barrier behind her political frontier and does not indicate that there is any question of a right in favour of Switzerland. The terms of the Treaty are as follows:

[*Translation.*]

"The line of the French customs shall be placed to the west of the Jura so that the whole of the District of Gex shall be outside this line."

Le nom de la Suisse ne figure même pas dans les stipulations qui se réfèrent à la création de la zone. Il n'y a que l'obligation de la France de retirer sa ligne douanière en deçà de la frontière politique. Dans le silence, on doit considérer que les Grandes Puissances signataires du Traité de 1815 sont les titulaires des droits à exercer contre la France. On ne peut pas, par le silence d'un traité, créer des droits en faveur des États tiers. Il est évident que la Suisse a un grand intérêt à l'existence de cette zone, mais cet intérêt ne justifie pas l'exercice d'un droit.

Même si l'on considère que plusieurs États peuvent, en vertu d'un traité, créer des droits en faveur d'un État tiers sans même que son nom y soit mentionné, il est difficile de dire que l'abrogation de ce traité ne peut avoir lieu sans son assentiment. C'est ainsi qu'on ne peut soutenir que les tierces Puissances en paix avec l'Allemagne et qui ont le droit au libre passage du canal de Kiel, en vertu de l'article 380 du Traité de Versailles, peuvent empêcher par leur veto l'abrogation de cette disposition, malgré qu'elles soient restées étrangères à ce Traité.

Même si la Suisse avait un droit en vertu d'une stipulation en sa faveur, elle n'a pu l'exercer que tant que l'abrogation du Traité de 1815 n'a pas été proclamée par les Puissances signataires.

Les conclusions qui précèdent trouvent leur appui dans le précédent de jurisprudence internationale relatif aux îles d'Aland. La situation de la Suède à l'égard de la Convention signée le 30 mars 1856 entre la France, la Grande-Bretagne et la Russie au sujet de la démilitarisation des îles d'Aland est la même que celle de la Suisse par rapport au Traité du 20 novembre 1815.

Le rapport du Comité des juristes (*Journal officiel de la Société des Nations*, octobre 1920, p. 18) précise la situation juridique de la Suède à l'égard du Traité du 30 mars 1856 et proclame les principes qui s'appliquent à l'espèce :

« En ce qui concerne la Suède, elle n'a sans doute pas un droit contractuel au respect des stipulations de 1856, puisqu'elle n'est pas signataire. Elle ne peut non plus se prévaloir de ces stipulations comme tierce Partie, en faveur de laquelle les contractants auraient créé un droit conventionnel, parce que, quoi qu'il en soit en général de la possibilité de créer dans

Switzerland's name does not even appear in the provisions relating to the creation of the zone. There is nothing but the obligation of France to withdraw her customs barrier behind the political frontier. As the Treaty says nothing, it is to be concluded that the Great Powers signatory of the Treaty of 1815 are the holders of the rights to be exercised against France. It is impossible, by reason of the silence of a treaty, to create rights in favour of third States. It is clear that Switzerland has a great interest in the existence of this zone, but this interest does not justify the exercise of a right.

Even if it be held that several States may, under a treaty, create rights in favour of a third State without its name being even mentioned, it is difficult to say that this treaty cannot be abrogated without such third State's consent. Thus it cannot be maintained that third Powers at peace with Germany, which are entitled to free passage through the Kiel Canal, under Article 380 of the Treaty of Versailles, can by their veto prevent the abrogation of that provision, notwithstanding the fact that they took no part in this Treaty.

Even if Switzerland had a right under a stipulation in her favour, she could only exercise it as long as the Treaty of 1815 has not been abrogated by the Signatory Powers.

The foregoing conclusions are supported by international precedent in the case of the Aaland Islands. The position of Sweden with regard to the Convention signed on March 30th, 1856, between France, Great Britain and Russia regarding the demilitarization of the Aaland Islands is the same as that of Switzerland with regard to the Treaty of November 20th, 1815.

The report of the Committee of Jurists (*Official Journal of the League of Nations*, October 1920, p. 18) defines the legal position of Sweden in regard to the Treaty of March 30th, 1856, and formulates the principles applying to the case:

"As concerns Sweden, no doubt she has no contractual right under the provisions of 1856, as she was not a signatory Power. Neither can she make use of these provisions as a third Party in whose favour the contracting Parties had created a right under the Treaty, since—though it may, generally speaking, be possible to create a right in favour of

une convention internationale un droit en faveur d'un tiers, il paraît bien que cette éventualité ne peut guère être admise en l'espèce, étant donné que la Convention de 1856 ne fait aucune mention de la Suède, ni comme devant puiser directement un droit dans ces stipulations, ni même comme devant profiter de ces stipulations. Néanmoins, à raison du caractère objectif du règlement de la question des îles d'Aland par le Traité de 1856, la Suède peut, comme Puissance immédiatement intéressée, réclamer le respect des stipulations de ce Traité tant que les Parties contractantes ne l'ont pas abrogé. Cela est d'autant plus vrai que la Suède a toujours revendiqué ce droit et qu'il ne lui a jamais été contesté par les Puissances signataires. »

En vertu des considérations ci-dessus, le soussigné doit conclure que l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, a abrogé les stipulations du Traité du 20 novembre 1815 relatives à la zone franche du Pays de Gex et n'a pas abrogé les stipulations du Traité de Turin du 16 mars 1816, relatives à la zone franche de la Haute-Savoie.

Les faits antérieurs au Traité de Versailles jugés pertinents par la Cour et qui ont motivé la rédaction de l'article 435, alinéa 2, qui contient la déclaration des Hautes Parties contractantes que les stipulations anciennes « ne correspondent plus aux circonstances actuelles », peuvent, par application de la clause *rebus sic stantibus*, conduire à l'abrogation du Traité du 16 mars 1816 relatif à la zone franche de la Haute-Savoie, en vertu d'un accord librement conclu entre la France et la Suisse.

(Signé) DEMETRE NEGULESCO.

---

a third Party in an international convention—it is clear that this possibility is hardly admissible in the case in point, seeing that the Convention of 1856 does not mention Sweden, either as having any direct rights under its provisions, or even as being intended to profit indirectly by the provisions. Nevertheless, by reason of the objective nature of the settlement of the Aaland Islands question by the Treaty of 1856, Sweden may, as a Power directly interested, insist upon compliance with the provisions of this Treaty in so far as the contracting Parties have not cancelled it. This is all the more true owing to the fact that Sweden has always made use of it and it has never been called in question by the signatory Powers.”

For the foregoing reasons, the conclusion of the undersigned is that Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its annexes, has abrogated the provisions of the Treaty of November 20th, 1815, regarding the free zone of the District of Gex, and has not abrogated the provisions of the Treaty of Turin of March 16th, 1816, regarding the free zone of Upper Savoy.

The facts antecedent to the Treaty of Versailles which are considered relevant by the Court and which led to the drafting of Article 435, paragraph 2, containing the declaration of the High Contracting Parties to the effect that the old provisions “are no longer consistent with present conditions”, may, by application of the clause *rebus sic stantibus*, lead to the abrogation of the Treaty of March 16th, 1816, concerning the free zone of Upper Savoy, in virtue of an agreement freely concluded between France and Switzerland.

(Signed) DEMETRE NEGULESCO.

---

## OPINION INDIVIDUELLE DE M. EUGÈNE DREYFUS

Quelque bizarre que soit la forme sous laquelle la Cour s'est vu contrainte de manifester une opinion purement provisoire sur l'interprétation entre la France et la Suisse de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles avec ses annexes, son interprétation est certaine : ces dispositions n'ont pas abrogé les anciennes stipulations qui ont créé les zones franches ; elles n'ont pas même eu pour but de les faire abroger et cela malgré tous les faits antérieurs au Traité de Versailles, que la Cour déclare pertinents, mais dépourvus de toute influence sur son interprétation actuelle dans les termes du compromis.

J'ai le vif regret de ne pouvoir m'associer aux motifs de l'ordonnance qui fixent cette interprétation, d'abord parce que pour la formuler ils ajoutent aux termes du compromis, et ensuite parce que l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, devient entre la Suisse et la France un texte vide de sens, une lettre morte.

Dans son Arrêt n° 9 (page 12), la Cour avait posé un principe très juste dont l'application se recommande à toutes les juridictions : lorsque les termes d'un compromis ont un sens clair qui permet au juge de connaître exactement la mission dont il est chargé, c'est aux termes de ce compromis que le juge doit s'attacher pour statuer, et non aux conclusions qui ont pu être prises par les Parties. Or, le compromis qui a saisi la Cour dans le procès actuel s'exprime en des termes qui ne laissent pas place au doute : l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, a-t-il entre la France et la Suisse abrogé *hic et nunc* les stipulations qui ont institué les zones franches ? ou bien, à défaut d'abrogation immédiate, a-t-il eu pour but de les faire abroger ? Ces derniers mots n'impliquent par eux-mêmes aucune idée d'obligation ou de contrainte ; ils visent simplement une abrogation future, une abrogation que pourraient décider la France et la Suisse dans l'avenir. Lorsque les rédacteurs du Traité de Versailles ont dit dans l'article 435, alinéa 2, que les stipulations relatives aux zones franches ne correspondaient plus aux circonstances actuelles et qu'il convenait

## OPINION BY M. EUGÈNE DREYFUS.

[*Translation.*]

However strange be the form in which the Court has felt bound to express a purely provisional opinion on the interpretation, as between Switzerland and France, of Article 435, paragraph 2, and its annexes, of the Treaty of Versailles, its interpretation is clear: these provisions have not abrogated the old stipulations which created the free zones; they had not even for their object such abrogation, and that in spite of all the facts prior to the Treaty of Versailles which the Court declares to be relevant, but without any influence on its present interpretation under the Special Agreement.

I very much regret my inability to agree with the reasons in the order which establish that interpretation, in the first place because they involve an addition to the terms of the Special Agreement, and secondly because Article 435, paragraph 2, and annexes, becomes, as between Switzerland and France, a provision void of meaning, a dead letter.

In Judgment No. 9 (page 12), the Court had laid down a very true principle the application of which by all tribunals is to be recommended, namely, that when the terms of a special agreement have a clear meaning permitting the judge to understand exactly the mission with which he has been entrusted by the Parties, it is by the terms of that Special Agreement that he should be guided in his decision, and not by the conclusions which may have been put forward by the Parties. The Special Agreement which brought the present suit before the Court is expressed in terms that leave no room for doubt: as between France and Switzerland, has Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, with its annexes, abrogated here and now the provisions establishing the free zones? or, if it has not immediately abrogated, has it for its object their abrogation? These last words in themselves imply no idea of obligation or compulsion; they contemplate simply a future abrogation such as France and Switzerland might decide on in time to come. When the framers of the Treaty of Versailles provided in Article 435, paragraph 2, that

d'y substituer pour ces territoires un régime établi d'un commun accord par les deux pays, ont-ils eu pour but de faire abroger ces stipulations, c'est-à-dire de provoquer dans l'avenir leur abrogation par les Parties intéressées? Telle est la seule question, étroitement limitée, qu'a posée le compromis; elle ne tend nullement à faire décider si l'abrogation éventuelle devrait être réalisée par les deux pays d'un commun accord, ni pas davantage si la Suisse serait obligée éventuellement d'y consentir; ni les mots « d'un commun accord » ni le mot « obligatoirement » ne figurent dans le compromis, et l'interprétation très simple, littérale et grammaticale, à laquelle je me rallie, semble en tous points préférable à celle que la Cour a admise et que le Gouvernement suisse avait libellée dans ses conclusions avec une prolixité qui démontre bien que le sens des termes du compromis pourtant si clair en sortait singulièrement dénaturé.

La question qui devait, selon moi, dominer tout le débat, était celle de savoir si la Suisse avait un droit au maintien des zones franches et quelle était pour chaque zone la nature de ce droit; la Cour ne l'a pourtant examinée qu'accessoirement. Il est incontestable que la Suisse n'a pas été partie au Traité de Versailles et que si on lui reconnaît dans le passé un droit contractuel, cet instrument diplomatique n'a pu sans son consentement l'en dépouiller. En ce qui concerne la zone sarde, la Suisse tient certainement son droit de l'article 3 du Traité de Turin du 16 mars 1816 qu'elle a signé avec la Sardaigne, aux obligations de laquelle la France se trouve aujourd'hui substituée; elle doit donc, en principe, malgré l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, continuer à jouir de ce droit, mais sous réserve d'une application éventuelle de la règle *rebus sic stantibus*. L'ordonnance de la Cour a reconnu à juste titre la pertinence en la matière des faits antérieurs au Traité de Versailles tels que l'établissement des douanes fédérales en 1849, et on peut dès lors regretter que la Cour n'ait pas été dès aujourd'hui saisie *in terminis* de la question de savoir si ces faits nouveaux sont tels que le changement de circonstances, proclamé unilatéralement par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, doive nécessairement entre la Suisse et la France

the stipulations concerning the free zones were no longer consistent with present conditions and that a status established by agreement between the two countries should be substituted therefor in these territories, had they for their object the abrogation of these stipulations, i.e. to bring about their abrogation in the future by the Parties concerned? That is the only and quite limited question put by the Special Agreement; its purpose is not in any way to secure a decision whether possibly abrogation might be realized by agreement between the two countries, nor yet whether Switzerland would possibly be bound to consent thereto; neither the words "by agreement" nor the word "necessarily" are found in the Special Agreement, and the very simple literal and grammatical interpretation which I adopt seems in every respect preferable to that which the Court has admitted, and which the Swiss Government had set forth in its conclusions with a prolixity which shows that the meaning of the Special Agreement (nevertheless perfectly clear) has been thereby strangely transformed.

The question which in my opinion should predominate in the whole discussion was whether Switzerland had a right to the maintenance of the free zones, and what was the nature of that right as regards each zone; this question was, however, only examined as a secondary consideration by the Court. It is beyond dispute that Switzerland was not a Party to the Treaty of Versailles, and that if it be admitted that she had in the past a contractual right, that diplomatic instrument could not deprive her of such right without her consent. As regards the Sardinian zone, Switzerland certainly draws her right from Article 3 of the Treaty of Turin of March 16th, 1816, signed by her with Sardinia, whose obligations must now be assumed by France; Switzerland must therefore, in principle, continue to enjoy that right in spite of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, but subject to any possible application of the clause *rebus sic stantibus*. The order of Court has justly recognized the relevance in the matter of such facts prior to the Treaty of Versailles as the establishment of the Federal customs in 1849, and it may therefore be regretted that the Court has not at the present moment expressly had before it the question whether these new facts are such that the change in conditions unilaterally proclaimed

entraîner la caducité des stipulations qui il y a plus d'un siècle ont institué la zone sarde et celle de Saint-Gingolph. Mais ce point demeure entièrement réservé, et je me contente de marquer qu'il est aujourd'hui acquis, de l'avis même de la Cour, que les faits invoqués par la France sont à cet égard pertinents.

Pour la zone du Pays de Gex, la Suisse ne peut invoquer aucun droit qui dérive d'un traité. C'est dans le Protocole du 3 novembre 1815, signé par les plénipotentiaires d'Autriche, de Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie et annexé à la Déclaration signée à Paris le 20 novembre 1815, que se trouve mentionné pour la première fois, mais dans une simple incidente, le fait « que le Gouvernement français a consenti à reculer ses lignes de douane des frontières de la Suisse du côté du Jura ». L'article 3 des Traités de Paris signés le 20 novembre 1815 par la France avec l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, est venu ensuite déterminer les limites exactes dans lesquelles les douanes seraient reculées.... C'est lui qui constitue l'acte de naissance de la zone du Pays de Gex; il est ainsi conçu : « 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. »

Il importe de remarquer que, ni dans le Protocole du 3 novembre, ni surtout dans l'article 3 des Traités du 20 novembre 1815, le nom de la Suisse n'est prononcé; alors que, par un acte formel, elle avait adhéré à la Déclaration donnée à Vienne le 20 mars 1815, par laquelle les Puissances signataires du Traité de Paris reconnaissaient et garantissaient sa neutralité perpétuelle, la Suisse n'a adhéré ni au Protocole du 3 novembre ni à la Déclaration du 20 novembre 1815 à laquelle le Protocole a été annexé. Ces actes se distinguent nettement de la Déclaration du 20 mars 1815 qui avait un objet tout différent, et l'accession donnée à celle-ci ne peut emporter accession à celle-là. La Suisse n'a pas davantage signé les Traités du 20 novembre 1815, qui ont fixé la limite du reculement des douanes, et elle n'a ni adhéré ni accédé à leurs stipulations : c'est Pictet-de Rochemont, son envoyé, qui a obtenu pour elle l'avantage d'un reculement de la ligne douanière du côté de la France, mais la Suisse n'est intervenue au Protocole du

by Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, must necessarily involve, as between France and Switzerland, the nullity of the provisions which more than a century ago set up the Sardinian and Saint-Gingolph zones. But this point is wholly reserved, and I merely note that at the moment it is admitted even in the Court's opinion that the facts put forward by France are in this respect relevant.

As regards the zone of the District of Gex, Switzerland cannot rely on any right under a treaty. The fact "that the French Government has consented to withdraw its customs line from the frontiers of Switzerland in the direction of the Jura" is mentioned for the first time, but purely incidentally, in the Protocol of November 3rd, 1815, signed by the plenipotentiaries of Austria, Great Britain, Prussia and Russia and annexed to the Declaration signed at Paris on November 20th, 1815. Article 3 of the Treaties of Paris signed on November 20th, 1815, by France with Austria, Great Britain, Prussia and Russia, afterwards determined the exact limits within which the customs line should be withdrawn.... This forms the birth certificate of the Gex zone; it runs as follows: "The French customs line shall be placed west of the Jura in such a way that the whole of the District of Gex shall lie outside this line."

It is important to note that neither in the Protocol of November 3rd, nor, above all, in Article 3 of the Treaties of November 20th, 1815, is Switzerland mentioned; although she did adhere by a formal act to the Declaration of Vienna of March 20th, 1815, by which the Powers signatory of the Treaty of Paris recognized and guaranteed her perpetual neutrality, Switzerland adhered neither to the Protocol of November 3rd nor the Declaration of November 20th, 1815, to which the Protocol was annexed. These instruments are quite distinct from the Declaration of March 20th, 1815, which had a quite different purpose, and accession to the latter cannot involve accession to the former. Nor did Switzerland sign the Treaties of November 20th, 1815, which fixed the limit of withdrawal of the customs, nor did she adhere or accede to their provisions: it was Pictet-de Rochemont, her envoy, who obtained for her the privilege of a withdrawal of the customs line by France, but Switzerland

3 novembre 1815 qui en pose le principe ni aux traités qui l'ordonnent : elle n'a donc acquis de la France aucun droit contractuel. Ce sont l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Russie, la Prusse et plus tard le Portugal (traité identique avec la France du 28 août 1817) qui lui ont octroyé par une stipulation faite en sa faveur le bénéfice d'une zone franche ; or, les mêmes Puissances viennent déclarer dans l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, que les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs à la zone du Pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles et qu'il faut leur substituer un régime que la France et la Suisse établiront d'un commun accord. Elles ont donc défait en 1919 ce qu'elles avaient fait en 1815, et elles ont en conséquence autorisé la France à replacer sa ligne de douanes à sa frontière politique.

La Suisse le conteste, et, à défaut d'un droit contractuel direct qu'elle n'a jamais revendiqué à l'égard de la zone du Pays de Gex, elle prétend que les Puissances signataires des Traités de Paris ont, du moins, stipulé pour elle et qu'elles lui ont ainsi attribué un véritable droit dont elles ne peuvent la priver sans son consentement.

La théorie de la stipulation pour autrui, dont la Cour proclame l'efficacité dans l'espèce, mais sans se prononcer sur sa recevabilité en droit international public, est bien connue en droit privé ; ses modalités varient à l'infini selon les législations internes, et tandis que, par exemple, l'article 112 du Code fédéral suisse des obligations admet d'une manière absolue la validité des stipulations pour autrui, l'article 1121 du Code civil français ne consacre sa validité que dans deux cas : lorsqu'elle est la condition d'une stipulation que l'on fait pour soi-même ou d'une donation qu'on fait à un autre.

Étant donné cette diversité dans la nature et les effets juridiques de la stipulation pour autrui en droit interne, on ne peut songer à la transposer comme telle en droit international public, surtout pour lui attribuer comme dans le cas actuel une portée absolue. Il paraît donc certain qu'on ne saurait poser en règle générale qu'un État stipulant pour un autre État assure à celui-ci, qui n'est pas partie au traité où figure

took part neither in the Protocol of November 3rd, 1815, which lays down the principle, nor in the treaties which carry it out: she therefore acquired from France no contractual right. The advantage of a free zone was granted to her by Austria, Great Britain, Russia, Prussia and later Portugal (identical treaty with France dated August 28th, 1817) by a stipulation in her favour; now these same Powers in Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles declare that the stipulations of the treaties of 1815 and of the other supplementary acts concerning the free zone of the District of Gex are no longer consistent with present conditions and that a régime to be established by agreement between France and Switzerland shall be put in their place. They therefore undid in 1919 what they had done in 1815, and they consequently authorized France to re-establish her customs line at her political frontier.

Switzerland disputes this and, in the absence of a direct contractual right such as she has never claimed in regard to the Gex zone, she claims that the Powers signatory to the Treaties of Paris at least made a stipulation on her behalf and thus gave her a veritable right which they cannot deprive her of without her consent.

The theory of the stipulation *in favorem tertii*, which the Court declared to be effective in the present case, without, however, expressing an opinion as to its admissibility in international public law, is well known in private law; but its forms vary infinitely in different municipal legislations, and whereas for instance Article 112 of the Swiss Federal Code on Contracts proclaims the entire validity of stipulations on behalf of a third Party, Article 1121 of the French Civil Code only admits these in two cases: when they form a condition of a stipulation made on one's own behalf or of a gift made to another.

In view of this diversity in the nature and legal effects of the stipulation *in favorem tertii* in municipal law, there can be no question of transferring it as such into international public law, nor in particular of giving it such an unlimited field of application as in the present case. It therefore seems certain that it cannot be laid down as a general rule that a State which stipulates on behalf of another State, guarantees

la stipulation, un droit propre et irrévocable dont il pourrait exiger personnellement l'exécution, même si l'État stipulant déclarait libérer l'État débiteur de l'obligation qu'il lui avait imposée en faveur de l'État tiers. Telle est aujourd'hui l'opinion dominante en doctrine, et voici comment la résume M. le professeur Anzilotti, Président de la Cour permanente de Justice internationale, dans son *Cours de Droit international*, édition française de 1929, tome I, page 424 :

« Tandis qu'une législation interne peut établir qu'étant donné une stipulation en faveur d'un tiers, celui-ci acquiert immédiatement le droit d'en exiger l'accomplissement ou acquiert ce droit par un simple acte de sa volonté, la structure même de l'ordre juridique international démontre que, en l'absence d'une norme particulière dérogeant aux principes généraux, un droit de l'État tiers d'exiger l'exécution des stipulations qui lui sont favorables ne peut prendre naissance qu'en vertu d'un accord entre les Parties contractantes d'un côté et l'État tiers de l'autre. »

Ainsi, c'est à la structure même de l'ordre juridique international que répugne la stipulation pour autrui. Comment alors lui attribuer des effets juridiques ?

Les mêmes idées ont prévalu dans la pratique internationale, et il me suffira de citer l'article 380 du Traité de Versailles, qui n'a certainement entendu conférer aucun droit irrévocable aux États auxquels il a ouvert l'accès du canal de Kiel. Or, il est constant que la Suisse n'a signé au point de vue du recule-ment de la douane française aucun accord ni avec les Puissances alliées ni avec la France en 1815 ; alors que la Déclaration du 20 novembre 1815, dans son paragraphe final, a invité toutes les Puissances de l'Europe à accéder à ses stipulations et qu'en fait de nombreux États y ont accédé, la Suisse seule n'y a ni adhéré ni accédé sous quelque forme que ce soit, sans doute parce qu'elle a considéré qu'elle ne pouvait tirer de ce traité aucun droit. Elle en a simplement profité, et elle est mal venue après un siècle à prétendre que ces instruments diplomatiques où son nom n'est même pas prononcé lui auraient conféré un droit. Le Traité du 20 novembre 1815 a imposé à la France une obligation de faire : placer sa ligne douanière à l'ouest du Jura, de manière que tout le Pays de Gex se trouve

the latter, not being a Party to the treaty in which the stipulation appears, an individual and irrevocable right, the execution of which it might personally demand, even if the State stipulating declared that it freed the debtor State from the obligation imposed upon it in favour of the third State. Such is the predominant view of authorities at the present date, and it is summed up as follows by Professor Anzilotti, President of the Permanent Court of International Justice, in his Course of International Law, French edition, 1929, vol. I, page 424 :

“Whereas the law of a State may lay down that where a stipulation has been made *in favorem tertii*, that third Party immediately acquires the right to demand its fulfilment or acquires that right by a simple act of its own will, the very structure of the international legal system shows that in the absence of a special rule in derogation of general principles, a right of the third State to demand the execution of stipulations favourable to it can only arise in virtue of an agreement between the contracting Parties on the one side and the third State on the other.”

Thus, the stipulation *in favorem tertii* is contrary to the usual structure of the international legal system. How then can it be given legal effect ?

The same ideas have prevailed in international practice ; it is enough for me to quote Article 380 of the Treaty of Versailles, which certainly did not intend to confer any irrevocable right on the States for which it opened access to the Kiel canal. It is admitted that as regards the withdrawal of the French customs line, Switzerland signed no agreement either with the Allied Powers or with France in 1815 ; whereas the Declaration of November 20th, 1815, in its last paragraph, invited all the Powers of Europe to accede to its provisions, and in fact numerous States did so accede, Switzerland alone neither adhered nor acceded in any form whatever to it, without doubt because she considered that she could not draw any right from that treaty. She merely profited by it and cannot now, a century later, claim that these diplomatic instruments in which her name is not even mentioned conferred upon her any right. The Treaty of November 20th, 1815, imposed on France a duty to do something : to place her customs line west of the Jura in such a way that the whole

hors de cette ligne. De cette obligation de faire, qui a été exécutée par l'État français, il a pu résulter pour la Suisse certains avantages, mais la France ne s'était engagée que vis-à-vis des Puissances alliées en 1815. Le jour où, en 1919, ces Puissances réunies à nouveau ont déclaré qu'elles libéraient la France de son obligation, celle-ci ne saurait subsister *in æternum* parce que la Suisse, État tiers, tirait des avantages de son exécution. Il peut en être d'autant moins ainsi que lorsqu'elles ont déchargé la France de son obligation, les Puissances alliées ont tenu compte des intérêts particuliers de la Suisse ou plutôt de Genève, puisqu'elles ont recommandé aux deux pays d'instituer, pour les territoires des zones, un régime spécial que la France s'est d'ailleurs déclarée prête à accorder.

Dans ces conditions et en ce qui concerne la zone du Pays de Gex, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles a certainement mis fin à la situation préexistante, qui ne reposait sur aucun droit au profit de la Suisse. Et qu'on ne dise pas que, dans les termes où il est conçu, ce texte aurait été dépourvu de toute vertu abrogative. Lorsqu'en 1919, sans y être le moins du monde obligé, le Gouvernement français a spontanément communiqué à M. Gustave Ador le projet de texte qui est devenu l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles, le Conseil fédéral a lui-même répondu, dans sa note du 5 mai 1919, qu'il faisait des réserves expresses précisément parce qu'il ne voulait pas « que de son adhésion à cette rédaction 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 ». De cette déclaration du Gouvernement fédéral, il résulte que dans son esprit la disposition qui est devenue textuellement l'alinéa 2 de l'article 435 avait certainement pour effet de supprimer *hic et nunc* les zones franches. On peut penser que cette interprétation se fortifiait des conversations orales de l'époque, et il semble vraiment impossible, dix ans après, de soutenir que ce texte n'avait aucune portée abrogative, dût-on se fonder pour le dire sur la rédaction différente des deux alinéas de l'article 435. Qu'on n'oublie

District of Gex lies outside that line. From that obligation to do something, which was carried out by the French State, there may have resulted for Switzerland certain advantages; but the only obligation entered into by France in 1815 was towards the Allied Powers. From the moment that those Powers, in 1919, having again met together, declared that they freed France from her obligation, the latter cannot exist *in æternum* merely because some advantages accrued to Switzerland, a third State, from its execution. Still less can this be the case when, in freeing France from her obligation, the Allied Powers took account of the special interests of Switzerland or rather of Geneva, since they recommended the two countries to give to the zones territories a special status, which France, moreover, has declared herself ready to grant.

In these circumstances and as regards the Gex zone, Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles certainly put an end to the former situation, which was based on no right in favour of Switzerland. Nor must it be said that, in the terms in which it is expressed, this clause was devoid of all abrogatory effect. When the French Government in 1919, without in any way being obliged to do so, spontaneously communicated to M. Gustave Ador the draft which became paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles, the Federal Council itself replied, in its note of May 5th, 1919, that it made express reservations precisely because it did 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 economic situation, and which has been well tested". From this declaration by the Federal Government it follows that the intention of the provision which has textually become Article 435, paragraph 2, certainly had for effect the suppression, here and now, of the free zones. It may be submitted that this interpretation was supported by oral conversations at the moment, and it seems really impossible ten years afterwards to maintain that this clause had no abrogatory significance, even if this contention were based on the different wording of the two paragraphs of Article 435. It must not be

pas que si l'alinéa premier prononce l'abrogation expresse des stipulations relatives à la zone neutralisée, c'est uniquement parce qu'il entérine purement et simplement un accord déjà réalisé ; les mots « de même » employés par l'alinéa 2 démontrent au surplus que la constatation du changement de circonstances devait avoir la même portée dans les deux alinéas et entraîner au même titre l'abrogation des stipulations qui y sont distinctement visées.

Telles sont les raisons qui me déterminent à conclure qu'entre la France et la Suisse l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, a abrogé les stipulations du Protocole des Conférences de Paris du 3 novembre 1815 et des Traités de Paris du 20 novembre 1815 qui ont créé la zone du Pays de Gex. En ce qui concerne les zones de la Haute-Savoie et de Saint-Gingolph, et sous réserve d'une décision ultérieure de la Cour qui dirait que les faits qu'elle a déclarés pertinents en la matière permettent d'appliquer ici la règle *rebus sic stantibus*, j'estime que le même texte a eu pour but de les faire abroger. S'il n'avait pas eu au moins ce but, le texte ne signifierait rien, car il ne suffit pas de dire qu'en le signant les Puissances alliées, qui avaient autrefois imposé à la France l'humiliation de placer sa ligne douanière en deçà de sa frontière politique, auraient voulu uniquement déclarer qu'elles se désintéresseraient désormais de la question et qu'elles autorisaient dès maintenant la France et la Suisse à la régler comme elles l'entendraient. La Sardaigne avant 1860 et la France dans la suite n'ont pas eu besoin d'une déclaration de désintéressement des Puissances signataires des traités de 1815 pour modifier le régime des zones franches en concluant avec la Suisse les Conventions des 8 juin 1856, 30 juin 1864, 14 juin 1881 et 20 octobre 1906. Quand les Puissances signataires ont formulé dans l'article 435, alinéa 2, cette prétendue déclaration de désintéressement pur et simple au sujet de la question des zones franches entre la Suisse et la France, elles n'ont pas entendu faire une déclaration platonique et théorique ; cette déclaration, dans leur esprit, avait un but et devait produire un effet pratique. Quand ces Puissances ont affirmé solennellement que les stipulations relatives à ces zones franches ne correspondaient plus aux circonstances actuelles, elles n'ont pas voulu seulement déclarer — ce qui

forgotten that if the first paragraph expressly abrogates the provisions relating to the neutral zone, this is solely because it merely constitutes a recognition of an agreement already arrived at; the word "also" in paragraph 2 further shows that the declaration of changed conditions should have the same meaning in the two paragraphs and should equally involve the abrogation of the provisions distinctly referred to therein.

It is for these reasons that I am led to conclude that, as between France and Switzerland, Article 435, paragraph 2, and its annexes, have abrogated the provisions of the Protocol of the Conferences of Paris of November 3rd, 1815, and of the Treaties of Paris of November 20th, 1815, which created the Gex zone. As regards the zones of Upper Savoy and Saint-Gingolph, subject to a subsequent decision by the Court to the effect that the facts declared relevant by it in the affair permit the application here of the rule *rebus sic stantibus*, I consider that the same clause had for its object their abrogation. If it had not at least had this object, the clause would mean nothing, for it is not sufficient to say that, in signing it, the Allied Powers, who had formerly imposed on France the humiliation of placing her customs line within her political frontier, could solely have wished to declare that henceforth they ceased to interest themselves in the matter and that they now authorized France and Switzerland to settle it as they thought fit. Sardinia before 1860 and France afterwards had no need of a declaration of disinterestedness by the Powers signatories to the treaties of 1815 to modify the régime of the free zones in concluding with Switzerland the Conventions of June 8th, 1856, June 30th, 1864, June 14th, 1881, and October 20th, 1906. When the signatory Powers, in Article 435, paragraph 2, framed what is claimed to be a declaration of mere disinterestedness in regard to the question of the free zones as between France and Switzerland, they did not intend to make a platonic and theoretical declaration; this declaration had, in their intention, an object and must produce a practical effect. When these Powers solemnly declared that the stipulations concerning these free zones were no longer consistent with present conditions, they did not merely wish to declare—what was obvious and had

allait de soi et ce qui s'était déjà fait dans le passé — que la Suisse et la France pourraient désormais régler le régime de ces territoires comme elles l'entendraient ; là où leur déclaration inscrite dans l'alinéa 2 de l'article 435 n'a pas d'office abrogé les zones franches parce qu'elle se heurtait à un droit qui restait opposable à la France, elle a du moins voulu dire que l'abrogation apparaissait comme nécessaire dans l'avenir et qu'il était infiniment désirable que les deux pays pussent éventuellement la réaliser.

(Signé) EUGÈNE DREYFUS.

---

already been done in the past—that Switzerland and France might henceforth settle the status of these territories as they thought fit; in so far as their declaration inscribed in paragraph 2 of Article 435 did not *ipso jure* abrogate the free zones because it ran counter to a right which might be put forward as against France, it at least meant that abrogation in the future appeared necessary and that it was extremely desirable that the two countries should, if possible, succeed in bringing it about.

(Signed) EUGÈNE DREYFUS.

---

## OBSERVATIONS DE M. PESSÔA

## I.

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

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

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

## OBSERVATIONS BY M. PESSÔA.

[*Translation.*]

## I.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## II.

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

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

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

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

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

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

## II.

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

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

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

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

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

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

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

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

(Signé) EPITACIO PESSÔA.

---

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

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

(Signed) EPITACIO PESSÔA.

---