

OPINION DISSIDENTE DE M. NEGULESCO

Le soussigné croit que la Cour aurait dû se déclarer incompétente pour les considérations suivantes :

Le compromis conclu à Paris le 30 octobre 1924 présente des caractères qui lui sont propres. Il donne à la Cour deux missions distinctes dans deux phases successives de la procédure. C'est en exerçant la mission de médiateur, qui lui était confiée par l'article premier du compromis, que la Cour, par son ordonnance du 19 août 1929, avait fait connaître aux Parties le sens de son délibéré sur la première question qui lui était posée et avait impartì au Gouvernement de la République française et au Gouvernement de la Confédération suisse un délai expirant le 1^{er} mai 1930, pour régler entre eux, dans les conditions jugées opportunes pour les deux pays, le nouveau régime des territoires visés à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles.

Les négociations entre les deux Gouvernements n'ayant pu aboutir à un accord, la Cour fut saisie de nouveau en vertu de l'article 2, alinéa premier, du compromis, qui déterminait la deuxième mission qui lui était confiée. Elle devait, « par un seul et même arrêt », prononcer sur les deux questions posées par le compromis : a) 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 des traités de 1815; b) régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles, en tenant compte des « circonstances actuelles » et « pour la durée qu'il lui appartiendrait de déterminer ».

La Cour, dans la seconde phase de la procédure, a accordé aux Parties un nouveau délai pour régler entre elles les importations en franchise ou à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales. Elle explique dans son ordonnance du 6 décembre 1930 que c'est à cause de l'article 2, alinéa 2, du

DISSENTING OPINION BY M. NEGULESCO.

[*Translation.*]

The undersigned holds that the Court should have declared that it had no jurisdiction, for the following reasons:

The Special Agreement concluded at Paris on October 30th, 1924, presents certain special features. It entrusts the Court with two distinct tasks in successive phases of the proceedings. In fulfilment of the mission of mediator entrusted to it by Article 1 of the Special Agreement, the Court, by means of its Order of August 19th, 1929, made known to the Parties the results of its deliberation upon the first question put to it and granted the Government of the French Republic and the Government of the Swiss Confederation a period expiring on May 1st, 1930, to settle between themselves, under such conditions as they might consider expedient, the new régime for the territories contemplated by Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles.

The negotiations between the two Governments not having resulted in an agreement, the case again came before the Court, pursuant to Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement which defined the second mission entrusted to it. "By means of a single judgment" the Court was to pronounce upon the two questions enunciated in the Special Agreement: (a) to decide whether, as between France and Switzerland, Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles with its Annexes has abrogated or is intended to lead to the abrogation of the stipulations of the treaties of 1815; (b) to settle all the questions involved by the execution of paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles, having regard to "present conditions" and "for a period to be fixed by it".

The Court, in the second phase of the proceedings, granted the Parties a further period to settle between themselves the matter of importations free of duty or at reduced rates across the Federal Customs line. In its Order of December 6th, 1930, the Court explained that it was compelled to adopt

compromis qu'elle a été forcée d'adopter cette solution. Ayant laissé aux Parties le temps nécessaire pour s'accorder sur les franchises douanières ou à droits réduits, et les Parties n'ayant pu y arriver, la Cour a été de nouveau saisie pour rendre l'arrêt final. Dans cette dernière phase de la procédure, la Cour devait se déclarer incompétente.

Pour démontrer cette incompétence, deux examens s'imposent : d'une part, on doit rechercher quelle a été la volonté des Parties en vertu du compromis, et, d'autre part, si la volonté exprimée par le compromis n'est pas en contradiction avec l'article 14 du Pacte et avec le Statut de la Cour.

Il apparaît clairement que la divergence qui avait fait échouer les négociations, avant le compromis, portait uniquement sur l'interprétation à donner à l'article 435, avec ses annexes, du Traité de Versailles. La France soutenait que le régime des zones avait été aboli, en vertu de cet article ; la Suisse soutenait, au contraire, que le régime des zones ne pouvait être supprimé sans son consentement. Et c'est à cause de cette divergence que l'accord prévu par le deuxième alinéa de l'article 435 du Traité de Versailles n'avait pas pu être réalisé : « régler entre elles, d'un commun accord, le régime de ces territoires dans les conditions jugées opportunes par les deux pays ».

Les Parties, se trouvant dans l'impossibilité de s'entendre, se sont adressées à la Cour, en lui donnant, d'une part, en vertu de l'article premier du compromis, le pouvoir de dire si le Traité de Versailles a abrogé les anciennes stipulations ou a eu pour but de les faire abroger, et, en vertu de l'alinéa premier de l'article 2 du compromis, de régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, en tenant compte des circonstances actuelles et pour la durée qu'il lui appartiendrait de déterminer.

La Cour, pour se prononcer sur sa compétence, doit examiner si, conformément à l'article 14 du Pacte, elle est saisie d'un différend d'ordre international, et ensuite si, conformé-

this solution on account of Article 2, paragraph 2, of the Special Agreement. Having allowed the Parties the necessary time to come to an agreement upon the matter of imports free of duty or at reduced rates, and the Parties having failed to reach that agreement, the case again came before the Court in order that the latter might give its final judgment. In this last phase of the proceedings, the Court should have declared itself incompetent.

The Court's incompetence appears from an examination of two questions: firstly, what was the intention of the Parties as expressed by the Special Agreement, and secondly, whether that intention is not inconsistent with Article 14 of the Covenant and with the Statute of the Court.

It is clear that the difference of opinion which brought about the failure of the negotiations preceding the Special Agreement was concerned solely with the interpretation to be placed on Article 435 of the Treaty of Versailles with its Annexes. France contended that, under this Article, the régime of the zones had been abolished; Switzerland, on the other hand, contended that the régime of the zones could not be abolished without her consent. It was on account of this difference that the agreement contemplated by paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles had not been realized: "with a view to settling between themselves the status of these territories under such conditions as shall be considered suitable by both countries".

The Parties, being unable to agree, had recourse to the Court and conferred upon it power, firstly, by Article 1 of the Special Agreement, to decide whether the Treaty of Versailles had abrogated or was intended to lead to the abrogation of the old provisions, and secondly, by Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement, to settle all the questions involved by the execution of paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles, having regard to present conditions and for a period to be fixed by it.

In order to determine its competence, the Court must examine whether, in accordance with Article 14 of the Covenant, the dispute brought before it is of an international character,

ment aux articles 36 et 38 du Statut, la matière qui lui est soumise est susceptible de solution juridique.

La première question posée à la Cour sur l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles constitue certainement un différend international d'un caractère juridique qui rentre dans les limites de sa compétence.

La seconde question formulée par l'alinéa premier de l'article 2 du compromis contient plusieurs éléments :

a) elle a pour but l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles ;

b) pour la réalisation de cette exécution, elle donne à la Cour un pouvoir spécial.

Les deux éléments contenus dans l'alinéa premier de l'article 2 du compromis conduisent à l'incompétence de la Cour :

a) Les Parties sont d'accord pour demander à la Cour de faire un règlement douanier, et si une divergence a surgi entre elles, c'est par voie incidente ou préalable, à l'occasion de cette réglementation. La thèse suisse considère que, pour l'application de l'article 2, alinéa premier, du compromis, on ne peut plus discuter le droit de la Suisse que la Cour a reconnu en interprétant l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles dans son ordonnance du 19 août 1929 ; la thèse française soutient, au contraire, que la Cour, à raison du pouvoir qui lui est conféré par l'article 2, alinéa premier, du compromis, se trouve substituée aux Parties elles-mêmes. ✓

Il est évident que la demande des Parties adressée à la Cour de régler à leur place le régime douanier entre les deux pays ne constitue pas un différend d'un caractère juridique. La Cour n'est pas appelée à dire le droit entre les Parties, mais à fixer la loi entre elles en se basant sur des considérations politiques et économiques qui n'ont rien à faire avec les attributions d'un organe judiciaire. La question dont la Cour est saisie, en vertu de l'alinéa premier de l'article 2 du compromis, échappe donc à sa compétence.

b) S'il est vrai que les Parties, dans leurs négociations visées à l'article premier, alinéa 2, du compromis, avaient le pouvoir de procéder même à l'abrogation des zones, pareil

and then whether, in accordance with Articles 36 and 38 of the Statute, the question submitted to it is capable of a legal solution.

The first question submitted to the Court concerning the interpretation of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles is certainly an international dispute of a legal character coming within the limits of its jurisdiction.

The second question enunciated in Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement comprises several points:

(a) its object is to secure the execution of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles;

(b) to this end, it confers a special power upon the Court.

These two points in Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement result in the Court's incompetence:

(a) The Parties are agreed in asking the Court to prepare customs regulations, and the difference which has arisen between them has done so in a preliminary or incidental manner in connection with these regulations. Switzerland argues that, in applying Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement, there can be no further discussion of her right, which the Court recognized when it interpreted Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles in its Order of August 19th, 1929; France, on the other hand, maintains that, by reason of the power conferred upon it in Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement, the Court is substituted for the Parties themselves.

It is clear that the request of the Parties that the Court should regulate in their stead the customs régime between the two countries is not concerned with a dispute of a legal character. The Court is not asked to declare the law between the Parties, but to make law between them on the basis of political and economic considerations which are foreign to the attributes of a legal tribunal. The question submitted to the Court under Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement is therefore outside its jurisdiction.

(b) If it is true that the Parties, when conducting the negotiations contemplated by Article 1, paragraph 2, of the Special Agreement, had the power even to abrogate the zones, this

pouvoir devait être accordé à la Cour en vertu des stipulations expresses formulées par le compromis.

L'alinéa premier de l'article 2 du compromis donne, en effet, à la Cour le pouvoir 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.

Il n'est pas possible, pour l'interprétation de cette expression, qui détermine les pouvoirs conférés à la Cour, de constater que le mot « exclusivement » n'y figure pas et d'en conclure que la Cour peut statuer même en dehors des pouvoirs qui lui ont été limitativement conférés, car alors tout texte, qui contient une énumération de ce genre, cesse d'être spécial pour devenir général chaque fois que le mot « exclusivement » n'y est pas inclus, ce qui est contraire aux règles d'interprétation juridique. Et cela d'autant plus qu'il s'agit ici d'interpréter un compromis qui détermine la compétence de la Cour ; or, comme la Cour l'a établi, dans le présent arrêt, « tout compromis, de même que toute clause prévoyant la juridiction de la Cour, doit être interprété strictement ».

L'expression « tenir compte des circonstances actuelles » donne à la Cour le pouvoir de remplir la mission qui lui est confiée en se fondant sur des considérations d'opportunité qui n'ont rien à faire avec les questions de droit. « Pour la durée qu'il lui appartiendra de déterminer » laisse encore voir que la Cour a le pouvoir de fixer le nouveau régime, soit pour une durée illimitée, soit au contraire pour une durée limitée. Les zones, qui ont un caractère de perpétuité, peuvent donc être maintenues ou supprimées en vertu de ce pouvoir confié à la Cour.

C'est en vertu de ce même pouvoir que la Cour peut fixer toutes les questions relatives aux échanges des produits entre les deux pays, et qui peuvent être réglées pour une durée déterminée et en tenant compte des circonstances actuelles.

De ce qui précède, il résulte que, d'après la volonté des Parties, la Cour devait, dans la seconde phase de la procédure, s'occuper des questions techniques, spécialement de la réglementation des franchises douanières ou à droits réduits, et que les questions de droit devaient être exclues, car ces

power must have been conferred upon the Court by the express provisions of the Special Agreement.

In fact, Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement gives the Court the power to "settle for a period to be fixed by it and having regard to present conditions" all the questions involved by the execution of paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles.

In order to interpret this expression, which determines the powers conferred upon the Court, it is wrong to argue that because the word "exclusively" does not figure in it, it must be inferred that the Court may give a decision going beyond the restricted powers conferred upon it. If that were the case, all texts containing an enumeration of this kind would cease to be specific and would become general whenever the word "exclusively" did not figure therein. Such a result would be contrary to the rules of legal interpretation. This is all the more so in this case because we are concerned with the interpretation of a Special Agreement which determines the Court's jurisdiction; in the present judgment the Court has laid down: "that every Special Agreement, like every clause conferring jurisdiction on the Court, must be interpreted strictly".

The expression "having regard to present conditions" gives the Court power to fulfil the task entrusted to it on the basis of considerations of expediency which have nothing to do with questions of law. Similarly, the expression "for a period to be fixed by it" shows that the Court is empowered to determine the new régime either for an unlimited period or, on the contrary, for a limited period. The zones, which are permanent in character, may therefore be maintained or suppressed by virtue of the power conferred upon the Court.

By virtue of this same power, the Court may determine all the questions relating to the exchange of goods between the two countries and may regulate them for a fixed period and having regard to present conditions.

From the foregoing, it follows that, according to the intention of the Parties, the Court in the second phase of the proceedings was to deal with technical questions, particularly the regulation of imports free of duty or at reduced rates; questions of law were to be excluded, for these questions

questions ne peuvent être résolues, ni d'après les circonstances actuelles, ni pour une durée déterminée.

Décider que les questions techniques, les franchises douanières, ne rentrent pas dans la compétence de la Cour, en vertu de l'article 2, alinéa premier, du compromis, et n'inclure dans l'expression « ensemble des questions » que les questions de droit, c'est violer le texte du compromis, car alors les conditions imposées par le compromis au pouvoir de la Cour de décider, conformément aux « circonstances actuelles » et pour « la durée qu'il lui appartiendra de déterminer », deviendraient inapplicables et, dans ce cas, l'expression « ensemble des questions » ne pourrait plus se référer à toutes les questions qui se posent pour la réglementation du régime, mais à quelques questions d'une nature déterminée.

Si, en principe, la réglementation des franchises douanières est une question qui est comprise dans le domaine réservé de l'État et qui échappe, en vertu de l'article 15, § 8, du Pacte, à la compétence de la Cour, les Parties peuvent, par une convention, faire entrer une question du domaine réservé dans le domaine du droit international. C'est ce que la Cour a décidé dans l'affaire des décrets de nationalité de Tunisie et du Maroc.

L'examen du premier alinéa de l'article 2 du compromis fait clairement voir que les Parties ont voulu que la Cour élaborât les franchises douanières. Or, ces questions, étant de nature économique et politique et n'ayant aucun caractère juridique, ne peuvent pas rentrer dans sa compétence.

* * *

Mais, indépendamment des dispositions de l'article 2, alinéa premier, du compromis, l'incompétence de la Cour résulte encore de l'article 2, alinéa 2 : « Si l'arrêt prévoit l'importation de marchandises en franchise ou à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales, ou à travers la ligne des douanes françaises, cette importation ne pourra être réglée qu'avec l'assentiment des deux Parties. » Ce texte envisage clairement qu'il faut, non seulement l'assentiment de la Partie à travers la ligne douanière de laquelle l'importation en franchise ou

could neither be decided in accordance with present conditions nor for a fixed period.

To decide that the technical questions, the customs exemptions, are not within the competence of the Court [in accordance with Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement, and to include in the expression "all the questions" only questions of law, is to violate the text of the Special Agreement since, in that event, the terms of the power conferred upon the Court by the Special Agreement to decide in accordance with "present conditions" and for "a period to be determined by it" would cease to be applicable, and hence the expression "all the questions" could no longer refer to all the questions which arise in connection with the regulation of the régime, but only to certain questions of a specific nature.

While, in principle, the regulation of the customs exemptions is a question within the reserved domain of the State and under Article 15, § 8, of the Covenant falls outside the competence of the Court, the Parties may by agreement transfer a question from that reserved domain to the domain of international law. This was held by the Court in the case of the nationality decrees in Tunis and Morocco.

A study of Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement shows clearly that the Parties intended the Court to regulate the customs exemptions. These questions, however, being [of an economic and political nature and having no legal character, are not within its competence.

* * *

But quite apart from the provisions of Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement, the Court is also incompetent on account of Article 2, paragraph 2: "Should the judgment contemplate the import of goods free or at reduced rates through the Federal Customs barrier or through the French Customs barrier, regulations of such importation shall only be made with the consent of the two Parties." This text clearly lays down that it is necessary to obtain the consent not only of the Party across whose customs line the

à droits réduits doit avoir lieu, mais aussi l'assentiment de l'autre Partie.

L'article 2, alinéa 2, du compromis ne doit pas être interprété dans le sens que la Cour peut « prévoir » le principe que les franchises doivent être admises, mais non pas les « régler », c'est-à-dire de s'abstenir d'en préciser l'étendue et les modalités, cette réglementation ayant été réservée à un accord qui doit être conclu par les Parties. En effet, si la Cour était incompétente en matière de franchises douanières, comment pourrait-elle être compétente pour en « prévoir » le principe en faveur des produits des zones et à travers la ligne des douanes fédérales? La vérité est que l'expression « cette importation ne pourra être réglée » de l'alinéa 2 de l'article 2 du compromis doit se rapporter à la réglementation qui doit être faite par la Cour, et non à celle faite par les Parties; car, si les Parties elles-mêmes voulaient se réserver cette réglementation, au lieu de dire que cette réglementation ne sera faite « qu'avec l'assentiment des deux Parties », le texte aurait dû dire que cette réglementation ne sera faite « que par l'accord des deux Parties ». D'ailleurs, le mot « assentiment » se réfère toujours à l'acte fait par un tiers, tandis que le mot « accord » est seul propre pour désigner le consentement des deux Parties. Cette interprétation de l'alinéa 2 de l'article 2 correspond d'ailleurs à l'alinéa premier de l'article 2 du compromis, où le mot « régler » se réfère au pouvoir conféré à la Cour. La Cour a donc le pouvoir de « régler » dans son arrêt la question des franchises. Ce que les Parties ont voulu exprimer par les mots: « cette importation ne pourra être réglée qu'avec l'assentiment des deux Parties », c'est que l'arrêt, une fois rendu, s'il prévoit des franchises douanières, ne pourra avoir force exécutoire tant que les deux Parties n'auront pas donné leur assentiment aux franchises prévues et réglementées par la Cour. En d'autres termes, la Cour a le droit de réglementer les franchises, mais sa décision n'a de force exécutoire qu'à la suite de l'assentiment des deux États.

Il est vrai que l'article 2, alinéa 2, du compromis semble n'envisager que comme éventuelles les franchises douanières: « Si l'arrêt prévoit... », etc. Mais il est à remarquer que les auteurs du compromis ont voulu adopter un texte qui se

importation of goods free of duty or at reduced rates is to take place, but also the consent of the other Party.

Article 2, paragraph 2, of the Special Agreement does not mean that the Court can "contemplate" the principle that exemptions must be granted, but cannot "regulate" them, i.e. that it can abstain from defining the extent and terms of this regulation, because the latter has been reserved for an agreement to be concluded between the Parties. Indeed, if the Court was incompetent as regards customs exemptions, how could it be competent to "contemplate" the principle in favour of zones' products and across the Federal Customs line? The truth is that the expression "regulations of such importation shall only be made", in Article 2, paragraph 2, of the Special Agreement, must refer to the regulation to be made by the Court and not to that made by the Parties; for if the Parties intended to reserve this regulation to themselves, the text, instead of saying that such regulations "shall only be made with the consent of the two Parties", would have said that this regulation could not be made "except by agreement between the two Parties". The word "consent" always refers to acts of third Parties; the only word which may properly be used to designate the consent of the two Parties is the word "agreement". This interpretation of Article 2, paragraph 2, also corresponds with Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement, where the word "settle" refers to the power conferred upon the Court. The Court is therefore empowered to "regulate" in its judgment the question of exemptions. By the words "regulation of such importation shall only be made with the consent of the two Parties", the Parties intended that when judgment had been given, if it contemplated customs exemptions it should have no executory force as long as the two Parties had not consented to the exemptions provided for and regulated by the Court. In other words, the Court is entitled to regulate the exemptions, but its decision is only to become executory with the consent of the two countries.

It is true that Article 2, paragraph 2, of the Special Agreement seems only to contemplate the customs exemptions as a possibility: "Should the judgment contemplate....", etc. But it should be observed that the authors of the Special

réfère à la fois à toutes les hypothèses: *a)* maintien des deux cordons douaniers à la frontière politique; *b)* maintien du cordon douanier suisse à la frontière politique et retrait du cordon douanier français derrière les zones de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, et *c)* retrait des deux cordons douaniers de manière à reprendre la place qu'ils avaient en vertu des traités de 1815, du côté français, derrière les zones de Savoie et de Gex, du côté suisse, en arrière de la frontière et jusqu'à l'autre extrémité du canton de Genève et de la commune de Saint-Gingolph. Dans ces trois hypothèses, il n'y en a que deux où le cordon suisse restait à la frontière, et c'est seulement dans ces deux cas que la question des franchises devait se poser; dans la troisième hypothèse, quand les deux cordons douaniers n'étaient plus à la frontière, la question des franchises ne pouvait plus être envisagée.

L'expression « si l'arrêt prévoit... » ne doit donc pas être considérée comme une éventualité des franchises, mais comme un élément des deux régimes *a)* et *b)* qui doivent avoir les franchises douanières à la base même de leur existence.

* * *

Ayant laissé aux Parties le temps nécessaire pour s'accorder sur les franchises ou les droits réduits, et les Parties n'ayant pu y arriver, la Cour se trouve aujourd'hui dans cette situation que, si elle rend un arrêt, l'assentiment des Parties sur les importations en franchise ou à droits réduits sera nécessaire pour qu'il puisse avoir la force exécutoire. Or, cela est incompatible avec le caractère des arrêts de la Cour. La Cour elle-même a proclamé cette incompatibilité par son ordonnance du 6 décembre 1930: « Considérant qu'il est certainement incompatible avec le caractère des arrêts que rend la Cour et avec la force exécutoire qui y est attachée par les articles 59 et 63, alinéa 2, de son Statut, que celle-ci prononce un arrêt que l'une ou l'autre Partie pourrait rendre inopérant... »

La situation dans laquelle s'est trouvée la Cour à cause de l'alinéa 2 de l'article 2 du compromis ne doit pas la conduire à empêcher l'une des Parties, qui n'a pas pu favo-

Agreement intended to adopt a text which would cover at once all eventualities: (a) the maintenance of the two customs cordons at the political frontier; (b) the maintenance of the Swiss customs cordon at the political frontier and the withdrawal of the French customs cordon behind the zones of Upper Savoy and the District of Gex; and (c) the withdrawal of both customs cordons to the position they occupied in virtue of the treaties of 1815, on the French side, behind the Savoy and Gex zones, and on the Swiss side, behind the frontier and as far as the other extremity of the canton of Geneva and the commune of Saint-Gingolph. Of these three possibilities, only in two of them would the Swiss cordon remain at the frontier, and the question of exemptions could arise only in these two cases; in the third possibility, where the two customs cordons would no longer be at the frontier, the question of exemption could not arise.

The expression "should the judgment contemplate...." is therefore not to be regarded as meaning that the exemptions are a possibility, but as an element of the two régimes (a) and (b), the very basis of which must be customs exemptions.

* * *

The Parties having been allowed the necessary time to agree in regard to imports free of duty or at reduced rates, and having failed to agree, the position of the Court is now that, if it delivers a judgment, the assent of the Parties in regard to imports free of duty or at reduced rates will be requisite, in order that the judgment may be executory. But that is incompatible with the character of the Court's judgments. The Court itself said as much in its Order of December 6th, 1930: "Whereas it is certainly incompatible with the character of the judgments rendered by the Court and with the binding force attached to them by Articles 59 and 63, paragraph 2, of its Statute, for the Court to render a judgment which either of the Parties may render inoperative...."

The situation in which the Court is placed as a result of paragraph 2 of Article 2 of the Special Agreement should not lead it to act in such a way as to prevent one of the Parties,

riser sa tâche, de se prévaloir des exceptions et moyens prévus par le Statut et le Règlement.

Il est vrai que le Gouvernement suisse a fourni par avance son adhésion à toutes les mesures qui pourraient être prescrites par la Cour en vertu de l'alinéa 2 de l'article 2 du compromis. Mais le fait que la France, à cause de son régime constitutionnel, n'a pu donner son assentiment, avant l'arrêt, ne devait pas la frapper d'une déchéance qui conduise la Cour à lui enlever le droit de soulever l'exception d'incompétence, pour le différend tout entier, et cela pour cette considération qu'il en résulterait une injustice à l'égard de l'autre Partie.

Le Gouvernement français, en ne donnant pas son assentiment, avant l'arrêt, n'a fait qu'user de son droit, selon l'alinéa 2 de l'article 2 du compromis, qui laisse à chaque État la pleine liberté de donner, avant ou après l'arrêt, son assentiment aux franchises douanières réglées par la Cour.

Mais, même si le Gouvernement français n'avait plus été à même de soulever cette exception, celle-ci peut, en vertu du Statut, être soulevée d'office, dans toutes les phases de la procédure.

La Cour, ne pouvant pas se considérer comme valablement saisie en vertu d'un compromis qui viole les dispositions des articles 59 et 63, alinéa 2, de son Statut, devait se déclarer incompétente.

* * *

D'ailleurs, si un doute pouvait surgir sur l'interprétation de l'article 2 du compromis et relativement au pouvoir de la Cour de régler les franchises douanières, ce doute ne peut plus exister en présence de l'interprétation qu'en ont fournie les Parties elles-mêmes. L'article 2, alinéa premier, du compromis donne à la Cour le pouvoir de régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. Or, les deux Gouvernements sont d'accord sur le fait que les circonstances ont changé et qu'un nouveau régime douanier doit être conclu (note suisse du 5 mai 1919 et note

who has not been able to assist it in the performance of its task, from availing itself of the pleas and objections open to it under the Statute and the Rules of Court.

It is true that the Swiss Government gave its consent in advance to any measures which the Court might see fit to lay down in virtue of paragraph 2 of Article 2 of the Special Agreement. But the fact that France, owing to her constitutional system, was unable to give her assent before the delivery of the judgment, ought not to place her under a disability, and lead the Court to deprive her of the right to enter a plea against the Court's jurisdiction in respect of the whole of the dispute, on the ground that this would result in an injustice towards the other Party.

The French Government, in failing to give its assent before the delivery of the judgment, was merely acting within its right, according to the terms of paragraph 2 of Article 2 of the Special Agreement, which leaves each of the States entirely free to give its assent before or after the judgment in regard to any regulation of customs exemptions effected by the Court.

But, even if the French Government were no longer entitled to raise this objection, it could still have been raised, as of right, in virtue of the Statute, at any time during the procedure.

As the Court could not regard a case as validly submitted to it, in virtue of a Special Agreement which infringes the provisions of Articles 59 and 63, paragraph 2, of its Statute, it ought to have declared that it had no jurisdiction.

* * *

Moreover, if any doubt could arise regarding the interpretation of Article 2 of the Special Agreement and the power of the Court to settle customs exemptions, this doubt could no longer exist in view of the interpretation furnished by the Parties themselves. Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement empowers the Court to settle all the questions involved by the execution of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles. Both the Governments are agreed that the conditions have changed, and that a new customs régime ought to be introduced (Swiss note of May 5th, 1919, and

française du 19 mai) ; comme elles sont en désaccord sur le maintien ou la suppression des zones, elles ont présenté à la Cour deux projets, le projet français qui présuppose la suppression des zones, le projet suisse qui, au contraire, présuppose leur maintien. Mais, dans les deux projets, les franchises douanières occupent une place importante et sont un élément essentiel pour l'exécution de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles. L'article 2, alinéa premier, du compromis, qui donne à la Cour le pouvoir de « régler » à la place des Parties les dispositions de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, ne peut pas exclure de la compétence de la Cour ce que les Parties, par leurs projets, ont voulu lui soumettre.

Au surplus, l'exclusion de la réglementation des franchises douanières de la compétence de la Cour serait en contradiction avec les principes qui doivent être à la base même du régime des zones.

Il ne faut pas croire que ce régime des zones peut être restreint à la proclamation du « droit de la Suisse » et de l'obligation de la France de retirer son cordon douanier, sans qu'on se préoccupe en même temps de la réglementation des franchises douanières, qui est la question vitale pour les populations zoniennes.

Si les zones étaient limitées, d'une part, par le cordon douanier français, situé à l'intérieur du pays, et, d'autre part, par les douanes fédérales situées à la frontière politique, les zoniens seraient sacrifiés, car les produits des zones ne pourraient circuler librement, ni vers le reste de la France, ni vers la Suisse ; or, l'idée qui a présidé à la création des zones est de permettre aux habitants du canton de Genève et à ceux des zones de la Haute-Savoie et du Pays de Gex de ne pas être séparés par des barrières douanières et de pouvoir circuler librement pour échanger leurs produits et favoriser ainsi leurs relations commerciales.

L'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, en proclamant que le nouvel accord, entre la France et la Suisse, doit régler le régime des territoires « dans les conditions jugées

French note of May 19th); as they disagree in regard to the maintenance or abolition of the zones, they have submitted two draft proposals to the Court—a French draft, which presumes the abolition of the zones, and a Swiss draft, which on the contrary presumes their retention. But in both of these drafts the customs exemptions occupy an important place, and represent an essential factor for the execution of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles. Article 2, paragraph 1, of the Special Agreement, which empowers the Court to “settle”, in the place of the Parties, the questions involved by the provisions of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, cannot exclude from the Court’s jurisdiction matters which the Parties themselves, in their respective proposals, desired to submit to the Court.

Furthermore, the exclusion of the settlement of customs exemptions from the Court’s jurisdiction would be in contradiction with the principles which should form the very foundation of the zones régime.

It must not be supposed that this zones régime can be restricted to the proclamation of the “right of Switzerland” and the obligation of France to withdraw her customs cordon, without the settlement of the customs exemptions, which is the vital question for the inhabitants of the zones, being dealt with at the same time.

If the zones were confined, on one side by the French Customs cordon, situated in the interior of the country, and on the other side by the Federal Customs line, placed at the political frontier, the inhabitants of the zones would be sacrificed, since the products of the zones could no longer be exported freely, either to the remaining territory of France, or to Switzerland; but the idea which underlay the creation of the zones was to prevent the inhabitants of the Canton of Geneva and those of the zones of Upper Savoy and the District of Gex from being kept apart by customs barriers, and to enable them to move freely and engage in trade, to the advantage of their mutual relations.

Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, where it lays down that the new agreement between France and Switzerland was to settle the status of the territories “under

opportunes par les deux pays », montre que cet accord doit tenir compte des intérêts réciproques des deux pays.

Le compromis lui-même, qui, par son article 2, alinéa premier, confère à la Cour la mission d'exécuter cette disposition du Traité de Versailles, est conçu dans le même esprit, car le second alinéa parle de l'« assentiment des deux États ». Et l'article 4, alinéa 2, du compromis, qui proclame que la Cour, à l'effet de faciliter le règlement douanier, pourra ordonner une enquête sur les lieux et entendre « tous intéressés », prouve que la Cour, pour accomplir sa mission, ne doit pas chercher à résoudre des questions de droit, mais doit s'informer sur les besoins des populations zoniennes, sur les raisons qui militent en faveur de la suppression ou du maintien des zones, et, dans ce dernier cas, préciser les franchises douanières qui s'imposent dans l'intérêt des populations.

* * *

Si, avant le Traité de Versailles, des doutes pouvaient exister sur le caractère des franchises douanières considérées comme un élément essentiel au fonctionnement du régime, ces doutes disparaissent aujourd'hui en présence de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, et de la note suisse du 5 mai 1919, jointe au texte de l'article du traité ; ces deux dispositions ont eu pour but d'améliorer la situation de la France. Le Mémoire du Gouvernement suisse de 1928 considère que le régime des zones n'est plus depuis 1919 une charge unilatérale pour la France : « Le Gouvernement fédéral, par sa note du 5 mai 1919, a accepté l'article 435 du Traité de Versailles en ce qui concerne les zones franches, comme un engagement pris par lui de compléter les stipulations des traités de 1815 et les actes complémentaires par une nouvelle convention franco-suisse destinée à faciliter, grâce à un régime de franchises plus libéral et juridiquement plus stable que par le passé, l'entrée en Suisse des produits des zones franches. » (*Publications de la Cour*, Série C, n° 17 — I, p. 886.)

such conditions as shall be considered suitable by both countries", makes it clear that the agreement in question was to pay regard to the mutual interests of the two countries.

The Special Agreement itself, which, in paragraph 1 of its second Article, empowers the Court to execute this provision of the Treaty of Versailles, is animated by the same intention, since the second paragraph refers to the "consent of the two Parties"; and Article 4, paragraph 2, of the Special Agreement, which lays down that the Court, in order to facilitate a settlement of the customs question, may order investigations on the spot and hear "any interested persons", shows that the Court, in order to perform its task, should not seek to solve questions of law, but should acquire information concerning the needs of the zones inhabitants, and the reasons in favour of the abolition or maintenance of the zones, and, should their maintenance be decided, specify the customs exemptions which are requisite in the interests of the populations.

* * *

Even if, prior to the Treaty of Versailles, doubts may have existed regarding the character of the customs exemptions, considered as an essential factor in the working of the régime, these doubts have disappeared to-day in view of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, and the Swiss note of May 5th, 1919, taken in conjunction with the text of that Article; these two provisions were intended to obtain a better situation for France. The Memorial of the Swiss Government in 1928 holds that the régime of the zones can no longer, since 1919, be regarded as a burden resting upon France alone: "The Federal Government, in its note of May 5th, 1919, accepted Article 435 of the Treaty of Versailles, so far as regards the free zones, as an undertaking given by itself to complete the provisions of the treaties of 1815 and the supplementary instruments by a new Franco-Swiss Convention, intended to facilitate the entry into Switzerland of the products of the free zones by means of a system of exemptions more liberal and more legally stable than in the past." (*Publications of the Court*, Series C., No. 17—I, p. 886.)

A l'audience du 24 novembre 1930, l'agent du Gouvernement fédéral déclarait donner au nom de son Gouvernement un acquiescement définitif aux franchises douanières telles qu'elles étaient prévues dans les articles 4 à 8 du Projet suisse et aux modifications que la Cour pourrait y apporter : « D'autre part, la Suisse a soumis à la Cour un Projet de décision. Ce projet implique, au sens de l'article 2, alinéa 2, du compromis, l'assentiment de la Suisse, assentiment qui est obligatoire pour la Suisse, dès maintenant et sans autre, à toutes les dispositions qu'il contient, en particulier en ce qui concerne l'importation de marchandises françaises en franchise ou à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales... »

« Et l'assentiment de la Suisse, en ce qui concerne toutes les dispositions de son projet qui ont trait à l'importation de marchandises en franchise à travers la ligne des douanes fédérales, ainsi qu'à toute autre disposition que la Cour croirait devoir insérer à cet égard dans son arrêt, est valable même si l'arrêt n'adoptait pas la thèse suisse relative au maintien des zones. » (*Publications de la Cour*, Série C, n° 19 — I, vol. I, p. 443.)

L'agent du Gouvernement de la République française, sans abandonner la thèse de l'abolition des zones franches, a considéré que les franchises douanières en constituent un élément essentiel.

Les deux Gouvernements sont d'accord sur le principe des franchises ; ils sont en désaccord sur la réglementation à faire, sur leur étendue et sur leurs modalités.

Or, il est difficile de croire que les Parties, par l'article 2 du compromis, aient voulu soumettre à la Cour le principe des franchises, sur lequel elles étaient d'accord, et exclure de sa compétence la réglementation des franchises qui constituait leur divergence.

En admettant même que la Suisse soit revenue, postérieurement à l'ordonnance du 6 décembre 1930, sur sa déclaration en réduisant de 50 % les franchises douanières, cela ne touche en rien le principe que les franchises douanières doivent être à la base du régime des zones.

Il est incontestable que les deux Parties ont voulu que ce soit la Cour qui procède à la réglementation des franchises

At the hearing on November 24th, 1930, the Agent of the Federal Government stated, on behalf of his Government, that they finally acquiesced in the customs exemptions, as provided in Articles 4 to 8 of the Swiss proposals, and also in any modifications which the Court might wish to make in them: "Moreover, Switzerland has submitted a draft Decision to the Court. This draft implies the assent of Switzerland, within the meaning of Article 2, paragraph 2, of the Special Agreement, and that assent is henceforward binding upon Switzerland, and applies, without further formalities, to all the provisions which it contains, in particular in regard to the import of French goods free of duty or at reduced rates through the Federal customs line...."

"And the assent of Switzerland, as regards all the provisions in its draft which relate to the import of goods free of duty through the Federal customs line, or to any other provision which the Court may see fit to insert in its judgment on this subject, will be valid, even if the judgment should not adopt the Swiss contention in regard to the maintenance of the zones." (*Publications of the Court*, Series C., No. 19—I, Vol. I, p. 443.)

The Agent of the Government of the French Republic, without abandoning his contention in favour of the abolition of the free zones, held that the customs exemptions constituted an essential element of that régime.

The two Governments are agreed on the principle of exemptions; they disagree in regard to the manner in which they are to be settled, their extent and their terms.

It is difficult to believe that the Parties intended, by Article 2 of the Special Agreement, to submit to the Court the principle of exemptions, in regard to which they were agreed, and to exclude from its jurisdiction the settlement of the exemptions in regard to which they disagreed.

Even admitting that, subsequently to the Order of December 6th, 1930, Switzerland retracted her declaration by reducing the customs exemptions by 50 per cent., this in no way affects the principle that customs exemptions have to form the basis of the zones system.

It is beyond dispute that both Parties desired that the regulation of the customs exemptions should be undertaken

douanières. Mais ce que les Parties ont voulu est défendu par le Statut de la Cour, et celle-ci devait donc se déclarer incompétente.

* * *

La Cour, ayant proclamé, en réponse à la première question du compromis, que l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles n'a pas abrogé et n'a pas eu pour but de faire abroger les stipulations des traités de 1815 et autres actes complémentaires, peut-elle, en vertu de l'alinéa premier de l'article 2 du compromis, ordonner le retrait du cordon douanier français ?

S'il fallait, dans les dispositions de l'alinéa premier de l'article 2 du compromis, voir l'exécution de l'article premier, la détermination du placement du cordon douanier serait comprise dans cette exécution ; mais il n'en est pas ainsi, car, d'une part, l'article premier du compromis n'est pas susceptible d'exécution ; d'autre part, l'article 2, alinéa premier, n'a pas pour objet d'assurer l'exécution de l'article premier du compromis, mais bien celle de la partie finale du deuxième alinéa de l'article 435 du Traité de Versailles.

En effet, cet alinéa de l'article 435 du Traité de Versailles se compose de deux parties. La première contient la déclaration des signataires du Traité de Versailles, à savoir que les stipulations des traités de 1815 relatifs aux zones franches ne correspondent plus aux circonstances actuelles. C'est l'interprétation de cette disposition qui a été demandée à la Cour par la première question visée au compromis. Cette disposition, qui contient l'opinion exprimée par les signataires du traité, n'est pas sujette à exécution. Au contraire, la partie finale de l'alinéa, qui parle de la conclusion d'un accord destiné à régler le statut de ces territoires, est susceptible d'être exécutée. C'est cette partie de l'alinéa que la Cour est appelée à exécuter, en vertu de l'alinéa premier de l'article 2 du compromis. Dans ces conditions, l'emplacement du cordon apparaît comme une conséquence de l'interprétation donnée par la Cour à la première question du compromis et ne doit pas être

by the Court. But what they desired is prohibited by the Statute of the Court; accordingly, the latter should declare that it has no jurisdiction.

* * *

The Court having declared, in reply to the first question of the Special Agreement, that Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles has not abrogated and was not intended to lead to the abrogation of the treaties of 1815 and other supplementary instruments, has it power in virtue of paragraph 1 of Article 2 of the Special Agreement to order the withdrawal of the French customs cordon?

If it were necessary to read the provisions of paragraph 1 of Article 2 of the Special Agreement as implying the execution of Article 1, the determination of the position of the customs line would be included in that execution; but that is not the case, for, in the first place, Article 1 of the Special Agreement is not capable of execution; and, secondly, Article 2, paragraph 1, is not intended to provide for the execution of Article 1 of the Special Agreement, but for that of the last part of the second paragraph of Article 435 of the Treaty of Versailles.

This paragraph of Article 435 of the Treaty of Versailles consists of two parts. The first part contains the declaration of the signatories of the Treaty of Versailles to the effect that the provisions of the treaties of 1815 concerning the free zones are no longer consistent with present conditions. It was the interpretation of this clause which the Court was asked to give by the first question referred to in the Special Agreement. This clause, which contains the opinion expressed by the signatories of the Treaty, does not lend itself to execution; whereas, on the contrary, the final clause of the paragraph, which refers to the conclusion of an agreement designed to settle the status of these territories, is capable of execution. It is this part of the paragraph which the Court is required to execute under paragraph 1 of Article 2 of the Special Agreement. In these circumstances, the position of the cordon appears to be a consequence of the

compris dans l'exécution que la Cour est chargée d'assurer en vertu de l'alinéa premier de l'article 2 du compromis.

Si on exclut de l'alinéa premier de l'article 2 du compromis le retrait du cordon douanier et le règlement des franchises douanières, que reste-t-il donc de la réglementation à faire par la Cour ? Il n'y a plus que les questions juridiques qui se posent. Or, d'après les termes de l'alinéa premier de l'article 2 du compromis, qui confèrent à la Cour le pouvoir de statuer pour une durée déterminée et en tenant compte des circonstances actuelles, les questions de droit, qui comportent une solution définitive et qui ne dépendent pas des circonstances actuelles, ne sauraient figurer parmi celles que la Cour peut trancher.

Mais, même si on admet qu'en principe la Cour est compétente pour trancher les questions juridiques contenues dans l'expression « ensemble des questions », il faut considérer que les questions qui se posent sont incidentes ou préalables. En effet, la Cour est saisie par les Parties pour rédiger à leur place un régime douanier, et, à l'occasion de cette réglementation, les questions qui se posent doivent être considérées comme incidentes ou préalables ; les questions juridiques ne peuvent donc pas se poser, car la Cour est incompétente pour régler le régime douanier.

La nécessité, pour la Cour, de proclamer dans son dispositif « qu'il y a lieu de prévoir, les zones franches étant maintenues, en faveur des produits des zones une importation de marchandises en franchise ou à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales » ne doit pas être considérée comme le règlement d'une des questions rentrant dans l'« ensemble des questions », mais comme la proclamation d'un principe, admis par les deux Parties, et constituant la base essentielle de tout règlement douanier.

La question soulevée par le Gouvernement suisse et relative au cordon fiscal français est en dehors du compromis, car aucune obligation internationale n'a limité sur ce point la souveraineté de la France. Elle ne rentre donc pas dans l'expression « ensemble des questions » visée à l'alinéa premier de l'article 2 du compromis.

interpretation given by the Court to the first question in the Special Agreement, and ought not to be included in the execution for which the Court has to provide under paragraph 1 of Article 2 of the Special Agreement.

If we exclude the withdrawal of the customs cordon and the regulation of the customs exemptions from paragraph 1 of Article 2 of the Special Agreement, how much remains of the settlement to be effected by the Court? All that remain are the legal questions that arise. But it follows from the terms of paragraph 1 of Article 2 of the Special Agreement, which empower the Court to settle for a period to be fixed by it and having regard to present conditions, that legal questions, which involve a permanent solution and are not dependent on present conditions, cannot be included among the matters which the Court can decide.

Even if one admits that in principle the Court is competent to decide the legal questions which come under the expression "all the questions", it must be admitted that the questions thus arising are of an incidental or preliminary character. The Court has been requested by the Parties to draw up a customs régime in their place, and questions which arise in the course of regulating these matters must be regarded as incidental or preliminary; legal questions cannot therefore arise since the Court is not competent to settle the customs régime.

If the Court has felt bound to declare, in the operative part of its judgment, "that, as the free zones are maintained, some provision for the importation of goods free of duty or at reduced rates across the line of the Federal Customs, in favour of the products of the zones, must be contemplated", this must not be regarded as a settlement of one of the points coming within "all the questions", but as the proclamation of a principle, accepted by both Parties, and constituting the main foundation of any customs settlement.

The question raised by the Swiss Government in regard to the French fiscal cordon falls outside the Special Agreement, since there is no international obligation which has limited French sovereignty in this respect. It is not, therefore, included among "all the questions" referred to in paragraph 1 of Article 2 of the Special Agreement.

La Cour, se trouvant dans l'impuissance de régler l'« ensemble des questions » qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles et qui sont visées par l'alinéa premier de l'article 2 du compromis, devait se déclarer incompétente.

Si la Cour ne peut pas répondre à la deuxième question qui lui a été posée par le compromis, pouvait-elle au moins résoudre la première question relative à l'interprétation de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles?

Il est incontestable que la juridiction de la Cour n'existe que dans la mesure de la volonté des États. Or, le fait que la Cour doit rendre, conformément à l'alinéa premier de l'article 2 du compromis, « un seul et même arrêt », prouve que les Parties ont voulu faire de toutes les questions soumises à la Cour un tout indivisible.

Pour ces motifs, le soussigné croit que la Cour devait se déclarer incompétente sur les deux questions qui lui ont été soumises.

(Signé) DEMETRE NEGULESCO.

As the Court finds itself unable to settle "all the questions" which are involved by the execution of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, and referred to in paragraph 1 of Article 2 of the Special Agreement, it ought to declare that it has no jurisdiction.

If the Court is unable to answer the second question put to it by the Special Agreement, has it power, at any rate, to settle the first question, which concerns the interpretation of Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles?

It is beyond dispute that the jurisdiction of the Court only exists within the limits corresponding to the intention of the States. But the fact that, under paragraph 1 of Article 2 of the Special Agreement, the Court has to deliver "a single judgment" proves that in the intention of the Parties all the questions submitted to the Court were to form an indivisible whole.

On these grounds, the undersigned considers that the Court should declare that it has no jurisdiction in regard to both the questions submitted to it.

(Signed) DEMETRE NEGULESCO.