La neutralité de la Savoie du Nord et la question des zones franches

Rappel historique, présentation des sources, indications de recherches

Par Daniel Bourgeois

La présentation des séries «Neutralité de la Savoie» et «Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex» du fonds *E 2* conservé aux Archives fédérales, peut apparaître de prime abord comme un certain luxe. L'histoire de la genèse et de l'évolution de ces deux institutions que fut la neutralité de la Savoie du Nord et que sont encore les zones franches n'a-t-elle pas déjà fait l'objet d'une abondante littérature dont certains titres comptent parmi les classiques de l'histoire diplomatique?[1] Les différends qu'elles ont occasion-

[1] Il n'existe cependant pas d'ouvrage de synthèse à leur sujet. Les monographies les plus récentes sont celles de Guichonnet, Paul, *Histoire de l'annexion de la Savoie à la France et ses dossiers secrets,* Le Coteau Roanne, Le Messager-Editions Horvath, 1982, 354 p., avec un état des sources et travaux sur la question, et de Schwarz, Christian, *Die diplomatisch-politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und Frankreich in der Zonenfrage in den Jahren 1919 bis 1923. Entstehung und Auswirkungen des Artikels 435 des Versailler Vertrages,* Thayngen, Karl Augustin, 1973, 279 p., dont la bibliographie commentée, qui dépasse largement son sujet, nous dispense d'en établir une ici. Elle n'omet pas de mentionner des travaux dont une partie seulement traite ou concerne l'un ou l'autre aspect ou tranche chronologique de ces questions, surtout Lacher, Adolf, *Die Schweiz und Frankreich vor dem Ersten Weltkrieg. Diplomatische und politische Beziehungen im Zeichen des deutsch-französischen Gegensatzes 1883–1914,* Basel/Stuttgart, Helbing & Lichtenhahn, 1967, 439 p., qui leur consacre 110 pages pour la période considérée, Stettler, Peter, *Das aussenpolitische Bewusstsein in der Schweiz (1920–1930),* Zürich, Leemann, 1969, 409 p., qui évoque leur influence sur l'opinion suisse après la Première Guerre mondiale.
Au niveau des mémoires de licence récents, signalons deux travaux présentés à l'Université de Genève: Bickel, Pierre, *Genève et le conflit des zones 1929–1933, autorités et groupes de pression entre la Suisse et la France,* Faculté des Lettres, 1979, 80 p. et Haarman, Nathalie, *L'affaire des zones franches de Savoie et du Pays de Gex, Attitudes genevoises face à la Convention franco-suisse du 7 août 1921,* Faculté des Lettres, 1980, 166 p., et un travail présenté à l'Université de Berne: Wyss, Henry, *Die diplomatisch-politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und Frankreich im Schatten der Zonenfrage vom Herbst 1923 bis Frühling 1928,* Faculté des Lettres, 1982, 256 p.
Pour la délimitation des territoires concernés, outre les nombreuses cartes que contiennent les séries que nous présentons, *cf.* Dami, Aldo, *Les frontières européennes de 1900 à 1975, histoire territoriale de l'Europe, atlas,* Genève, Médecine et Hygiène, 1976, pp. 118–119.

nés, et tout particulièrement l'affaire des zones portée en 1924 devant la Cour Permanente de Justice Internationale (CPJI), n'ont-ils pas engendré une pléthore de sources imprimées dont l'accès est relativement aisé?[2] Et pourtant, en dépouillant ces deux séries, l'archiviste parvient rapidement à la conviction qu'au-delà ou parallèlement à l'histoire diplomatique à laquelle elles semblent naturellement inviter, il est bien d'autres «territoires de l'historien» à l'exploration desquels elles convient ce dernier. Ces «territoires» d'ailleurs ne s'excluent nullement. Ils se complètent.

L'archiviste a-t-il réussi à faire passer ce message? Fort peu sans doute dans la première partie de cet article. Mais la vie des populations en cause, genevoises et savoyardes surtout, s'est inscrite dans un cadre international. Il fallait le rappeler. La présentation des séries elles-mêmes, deuxième partie de ce texte, n'échappe pas non plus à un certain genre. Faire parler le document, illustrer la portée d'un traité, restituer la vision du monde de l'auteur d'un rapport n'appartiennent pas à ce genre. Du moins convenait-il d'attirer l'attention sur la présence dans ces séries d'un type de sources autrefois négligé. Dans la troisième partie, en revanche, l'archiviste a laissé parler sa sensibilité, sans empiéter trop, espérons-le, sur le travail de l'historien. Il y tente d'esquisser quelques indications de recherche visant à montrer qu'en utilisant certaines approches ou en les combinant, qu'en cassant l'os constitué par les structures de ces séries largement organisées en fonction des services qu'elles pouvaient rendre au diplomate et qui, de ce fait, ont trop orienté la recherche dans une direction univoque, il était possible d'en tirer encore une «substantifique moëlle».

[2] Un nombre assez considérable de ces sources (et des travaux) sont très utilement regroupés dans les dossiers *E 2/1627* et *1735–1753* des séries présentées ci-dessous. Un certain nombre de documents ont été également publiés dans les *Documents diplomatiques suisses 1848–1945, (DDS)* Berne, Benteli. Ont déjà paru les volumes 6 (1914–1918), 7/I (1918–1919), 9 (1925–1929), 10 (1930–1933).

I. Rappel historique

1. La neutralité de la Savoie du Nord

Selon Lucien Cramer,[3] la question de la neutralisation de la Savoie se pose dès le moment où la maison de Savoie, devenue puissance italienne, quitte Chambéry pour Turin. Consciente de la vulnérabilité, face à la France, de ses possessions au-delà de la chaîne des Alpes, elle tente, dès le XVIIe siècle, à plusieurs reprises mais sans succès, d'obtenir leur neutralisation et leur protection par les cantons suisses. Lors de la guerre de succession d'Espagne notamment, le Piémont, allié de l'Empire, offre à la Suisse, en octobre 1703, la cession de la Savoie ou sa neutralisation. La Suisse refuse la cession mais met à l'étude sa neutralisation qui n'aboutit pas, en raison des rivalités entre cantons catholiques et cantons protestants:

> «A la paix d'Utrecht, écrit le ministre de Suisse à Paris, Charles Lardy, c'est à peine si l'on trouve la trace d'une conversation privée sur la neutralisation de la Savoie entre l'Ambassadeur piémontais et l'envoyé bernois, Saint-Saphorin.»[4]

C'est avec les défaites de l'Empire français en 1814 et 1815 que la neutralisation de la Savoie du Nord devient institution de droit international au même titre que la neutralité suisse. «L'Acte portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et l'inviolabilité de son territoire» du Traité de Paris du 20 novembre 1815 stipule, en effet, que

> «les Puissances reconnaissent et garantissent également la neutralité des parties de la Savoie, désignées par l'acte du Congrès de Vienne du 29 mars mil huit cent quinze, et par le traité de Paris de ce jour, comme devant jouir de la neutralité de la Suisse de la même manière que si elles appartenaient à celle-ci».[5]

Au yeux de Lardy, qui estime que la Suisse aurait pu prétendre à plus qu'une simple neutralisation de la Savoie,

> «on sent, dans toutes les négociations de cette époque, un manque d'énergie probablement doublé de la crainte de faire des Grisons et de Genève

[3] *Cf.* l'article «Savoie, (neutralisation de la)» in *Dictionnaire historique et biographique de la Suisse, (DHBS)*, Neuchâtel, Attinger, vol. 5, 1930, p. 741.

[4] Lardy à Deucher, 3. 12. 1907, copie, *E 2/1664*, AF.

[5] *Recueil officiel des pièces concernant le droit public de la Suisse . . .* , Neuchâtel, Wolfrath, 1832, tome I, p. 103. *Cf.* aussi *DDS*, 9, p. 664.

deux cantons en majorité catholiques (Pictet de Rochemont p. 181: «au lieu de seconder nos démarches sur le Chablais et le Faucigny, Reinhard les a entravées de son mieux en répandant l'effroi qu'il éprouve lui-même de voir augmenter le nombre des cantons et celui des catholiques».[6] On peut se demander si certains protestants suisses ne nous ont pas fait perdre en 1815 autant et plus que les catholiques suisses nous ont fait perdre lors de l'arbitrage de 1569 et des négociations de 1704».[7]

Faveur accordée aux Suisses par les Puissances signataires des Traités de Vienne et de Paris qui y trouvaient également leur compte en favorisant ainsi la sécurité de l'Europe, la neutralité de la Savoie du Nord l'était tout autant pour le Piémont. Elle était destinée à protéger ces Etats contre d'éventuels projets militaires français.

Le Piémont, pour sa part, la considérait, selon Cramer,

> «comme la contre-partie onéreuse pour la Suisse de la cession de quelques communes de Savoie, effectuée en 1816 par le roi de Sardaigne à Genève pour assurer le désenclavement de son territoire, alors qu'en toute occasion le gouvernement suisse et l'état-major fédéral ont affirmé le caractère facultatif de l'occupation de la Haute-Savoie par les troupes fédérales, tout en admettant pour la Suisse le devoir de défendre la neutralité de ce territoire étranger, exactement comme celui de la Suisse dont, militairement parlant, il faisait partie intégrante».[8]

[6] Citation tirée d'un texte du 4. 12. 1814 de Charles Pictet de Rochemont, député de Genève auprès du Congrès de Vienne, édité par Edmond Pictet in *Biographie et correspondance diplomatique de C. Pictet de Rochemont 1755–1824*, Genève, Georg, 1892, 444 p.

[7] *Cf.* note 4.

[8] *DHBS*, vol. 5, p. 742.

La neutralité de la Savoie du Nord est donc instituée par ce que les Français appelleront les «honteux traités de 1815».[9] A leurs yeux, elle portera toujours la marque de cette infamie. L'évolution de cette institution sera donc intimement liée aux heurs et malheurs de la puissance française en Europe.

Dans les étapes de cette évolution, la question du rattachement de la Savoie à la France en 1860, à la suite de la guerre d'Italie, occupe une place privilégiée. La thèse de Luc Monnier et l'ouvrage de Paul Guichonnet[10] l'ont traitée de manière détaillée. Rappelons qu'elle déclenche une crise majeure entre la France et la Suisse qui souhaite, essentiellement pour des raisons de sécurité militaire, le rattachement à son territoire du Chablais et du Faucigny, où existe d'ailleurs un parti favorable à la Suisse. Des ouvertures du ministre français des Affaires étrangères laissent augurer aux Suisses qu'ils obtiendraient ces territoires, mais Napoléon III revient en arrière, sensible aux protestations de milieux savoyards influents, qui s'élèvent contre un démantèlement de leur pays. Il offre quelques compensations à la Suisse, qu'elle refuse, enfermée dans une dialectique du tout ou rien. Sous l'impulsion du conseiller fédéral Jakob Stämpfli se forme un parti interventionniste, préconisant l'occupation de la zone neutralisée. Le parti des modérés finit par l'emporter et le plébiscite organisé par Napoléon III en Savoie, qui ne pré-

9 Il est intéressant de noter qu'à l'avènement du Second Empire, le jeune Etat fédéral était conscient que la consécration de la neutralité suisse elle-même par l'Acte du 20 novembre 1815 pouvait être grevé de la même tare aux yeux de Napoléon III. Aussi, le Département politique recommandait à son chargé d'affaires à Paris, Joseph Barman, de se montrer bienveillant envers l'Empire: «Tout équivoque tournerait contre nous et le Gouvernement Impérial se souviendrait bientôt que la Suisse a laissé entrer les Alliés en 1813, que même elle a marché avec eux contre Napoléon en 1815 et qu'elle a reçu quelques millions de la contribution imposée à la France après sa défaite. Nous aurions beau objecter l'acte de reconnaissance et garantie du 20 novembre 1815, où les Puissances, y compris la France, déclarent «qu'aucune induction défavorable aux droits de la Suisse relativement à la neutralité et à l'inviolabilité de son territoire ne peut ou ne doit être tirée des événements qui ont amené le passage de troupes alliées sur une partie du sol helvétique»; on nous répondrait que ce sont les ennemis de l'Empire, y compris les Bourbons, qui ont fait cette déclaration et on nous jetterait à la figure les lignes de la même déclaration où il est dit que: «ce passage *librement consenti par les Cantons* dans la convention du 20 mai a été le *résultat nécessaire à l'adhésion franche de la Suisse* aux principes manifestés par les Puissances Signataires du *Traité d'Alliance du 25 mars*». (Département politique à Barman, 17. 11. 1852, *E 2/9*, AF).

10 Monnier, Luc, *L'annexion de la Savoie à la France et la politique suisse 1860*, Genève, A. Jullien, 1932, 413 p. et Guichonnet, Paul, *cf.* note 1. Voir aussi Schoop, Albert, *Johann Konrad Kern, Die Gesandtschaft in Paris und die Beziehungen zwischen der Schweiz und Frankreich 1857 bis 1883*, Frauenfeld und Stuttgart, 1976, partie III, chapitre 3: «Der Savoyer Handel 1860».

voit pas d'ailleurs la possibilité d'un rattachement à la Suisse, donne une forte majorité en faveur de la France. Le statut de neutralisation de la Savoie du Nord demeure toutefois inchangé.

La guerre franco-prussienne de 1870–1871 redonne une certaine actualité à la question. Les succès prussiens valorisent pour un temps le territoire neutralisé, que certains Français considèrent comme une zone de refuge possible.[11] Ni à cette occasion, ni dans les années qui suivent cependant, Suisses et Français ne parviennent à définir clairement, dans un accord, les cas où une occupation éventuelle du territoire neutralisé par les troupes fédérales devrait intervenir et ses modalités d'application.

La formation de la Triple Alliance et la menace latente de guerre européenne suscitent des réactions contradictoires.[12] La France est partagée entre la satisfaction de pouvoir compter sur un appui suisse contre l'Italie, le désir de se couvrir elle-même sur les Alpes du Nord et la crainte de voir la Suisse entrer dans le jeu de l'Allemagne. D'une manière générale, la guerre douanière franco-suisse de 1893–1895 et son incidence dans les zones franches, le développement de la conscience française des populations savoyardes, le nationalisme ambiant induisent en Haute-Savoie même et en France, un courant hostile au maintien de la neutralisation.

> «Le grave et officieux *Temps* du 8 janvier 1899, écrit Lardy, traite de «bouffonnerie historique» le fait par le gouvernement anglais d'avoir inséré dans un *blue book* les traités de 1815 relatifs à la neutralité de la Savoie, au nombre des traités anciens par lesquels la Grande-Bretagne se considère comme étant encore liée actuellement.»[13]

Du côté suisse, en particulier chez les militaires, on tient fermement à son droit afin de pouvoir parer une éventuelle agression française. Chez les diplomates toutefois, on est sans grande illusion sur la possibilité de l'exercer. Dans son rapport de 1907, déjà cité, Lardy est très sévère envers la politique que la Suisse a suivie pour défendre le «système restreint» (zone neutralisée et zones franches de 1815):

[11] *Cf.* infra, p. 25

[12] Sur les années précédant la Première Guerre mondiale, *cf.* Lacher, *op. cit.*, 3ème partie «Die Savoyerfrage».

[13] *Cf.* note 4.

«Si la Confédération fait son examen de conscience, elle est amenée à se dire qu'en ce qui concerne les relations politiques et économiques de la Suisse et de Genève avec les zones, nous avons beaucoup péché et que, suivant une parole célèbre, il n'y a presque plus une faute à commettre.»[14]

Dans sa déclaration de neutralité du 4 août 1914,[15] la Suisse rappelle ses droits sur la zone neutralisée, reconnus par le Gouvernement français, qui entend soumettre toutefois une intervention éventuelle de la Suisse en Haute-Savoie à un accord préalable entre les deux parties.[16] Après la victoire de 1918, le Gouvernement français informe la Suisse de son désir d'insérer dans le traité de paix avec l'Allemagne l'abrogation de la clause du Traité de Paris de 1815 relative à la zone neutre.[17] Le Gouvernement suisse va alors tenter de négocier l'abandon de ses droits sur la zone contre la reconnaissance de sa neutralité dans le traité de paix. Cet abandon et cette reconnaissance sont consignés dans l'article 435 du Traité de Versailles.[18] Mais conformément aux réserves qu'elle avait exprimées au sujet de cet article,[19] ce n'est qu'en 1927 que la Suisse ratifiera l'abrogation «des stipulations des traités et conventions, déclarations et autres actes complémentaires relatifs à la zone neutralisée de la Savoie»,[20] dans un contexte politique alourdi par l'affaire des zones franches.[21]

2. Les zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex

Dans l'introduction à un projet d'«exposé historique pour la plaidoirie de M. Logoz à la Cour permanente de La Haye», Paul-Edmond Martin écrivait:

«L'institution des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex répond aux besoins de la situation géographique, économique et politique de Genève. En effet, le territoire qui a été politiquement rattaché à Genève et à la Suisse n'a jamais correspondu à la région géographique qui a Genève pour centre et pour marché.

[14] *Ibid.*

[15] *DDS*, 6, p. 32.

[16] Lardy à Hoffmann, 9. 8. 1914, copie, *E 2/1645*, AF.

[17] *DDS*, 7/I, p. 728.

[18] *Ibid.*, p. 772.

[19] *Ibid.*, p. 776.

[20] *DDS*, 9, p. 664.

[21] *Ibid*, la série de documents mentionnés aux pp. LII–LIV.

Toutes proportions gardées, la même constatation s'impose lorsqu'on étudie la situation géographique particulière des deux villages de St-Gingolph séparés par la frontière politique entre la Suisse et la Savoie.
Les mandements ruraux enclavés dans le territoire étranger et la banlieue directement contiguë au centre urbain de Genève n'ont point été suffisants pour assurer à eux seuls, au cours des âges, l'indépendance, la sécurité, la prospérité économique et la vie matérielle de Genève. Cela est un fait constant qui se dégage de l'histoire genevoise étudiée sans aucune idée préconçue. Ce fait se révèle à nous dès les origines féodales de la cité: il subsiste jusqu'à nos jours, qu'il se soit agi de la ville épiscopale et de la commune bourgeoise du moyen âge, de la seigneurie indépendante et de la république constituée en 1536 et qui subsiste jusqu'en 1798, de la république devenue canton suisse en 1814. A toutes ces différentes époques et dans ces conditions diverses, le statut territorial de Genève a continuellement été complété par un régime de franchise douanière. (....)

Ces constatations sont nécessaires à la compréhension du but poursuivi par les stipulations des traités de 1815–1816 qui ont reculé les frontières douanières française et sarde de quelques lieues de distance de la frontière politique genevoise. C'est en connaissant ces précédents historiques, les expériences faites par Genève dès le XVIe siècle et même auparavant, qu'il est possible de comprendre l'origine et les raisons de ces stipulations. L'institution des zones franches que les traités de 1815–1816 ont ainsi consacrée s'explique par l'histoire; elle répond non pas à des circonstances *politiques ou économiques éphémères mais à des besoins permanents et* stables. Ces besoins sont issus de facteurs divers qui appartiennent à la fois au domaine de la géographie, de l'économie politique et de la politique. On comprendra dès lors qu'il est indispensable de dégager ces facteurs d'une étude qui aura pour objet l'histoire de Genève et celle de ses frontières politiques et économiques.»[22]

Certes, Martin a raison de montrer que l'institution des zones plonge ses racines dans une série de franchises douanières dont l'importance et la durée ont varié au cours des siècles en fonction du rapport des forces entre Genève, Berne, la Confédération suisse, la France et la Savoie[23] et, au plan des mentalités, on ne saurait sous-estimer le poids de cet héritage historique dans l'ampleur de la réaction genevoise à la suppression unilatérale du régime des zones en 1923 par Raymond Poincaré, président du Conseil français. Il n'en demeure pas moins que comme pour la neutralité de la Savoie du Nord, la base

[22] «Précédents et expériences dont se sont inspirés les Traités de 1815–1816, historique des zones», mai–juin 1929, *E 2/1696*, AF.

[23] *Cf.* aussi son article «Zones franches de la Haute Savoie et du Pays de Gex» in *DHBS*, vol. 7, pp. 453 ss.

juridique la plus récente du régime des zones franches du Pays de Gex et de la Haute-Savoie est, elle aussi, liée à l'œuvre de 1815. En écrivant dans son rapport du 3 décembre 1907, que «la zone neutre est la base historique de la zone douanière de Savoie»,[24] Lardy établit même pour la grande zone de 1860, dont la création fut une affaire interne à la France, une filiation, purement historique certes, avec 1815. Quant à la zone de Gex, les Suisses, qui ne réussissent pas à l'obtenir à Vienne n'y parviendront qu'avec le deuxième Traité de Paris,[25] à la faveur donc d'une nouvelle défaite de Napoléon. Que la constitution de ces zones, dans leur délimitation contemporaine, soit liée aux défaites napoléoniennes ne changent évidemment rien au droit positif. Ce fait permet néanmoins de mieux comprendre l'attitude française après la victoire de 1918, bien qu'il ne soit pas seul en cause.

A la fin du XIXe siècle, en effet, l'évolution économique de la région et un commencement de développement industriel modifient les données du problème. Favorisant à l'origine les échanges ville-campagne, entre une Genève manufacturière et des zones essentiellement agricoles, l'institution permettait jusque-là à chacune des parties d'y trouver son compte. En revanche, avec les débuts de l'industrialisation des zones, les fabricants zoniens sont prétérités par rapport à leurs concurrents de même nationalité dans le territoire douanier français et accusent le système de les condamner à végéter.[26]

Nationalisme et intérêts économiques d'un groupe de pression bien organisé sont donc à l'origine d'une crise qui va peser sur les relations franco-suisses de l'Armistice de 1918 à la Grande Dépression.

Le développement du système zonien s'est effecuté en plusieurs étapes. Le Traité de Paris du 20 novembre 1815 institue la zone de Gex en imposant à la France de placer sa ligne des douanes «à l'ouest du Jura, de manière que tout le pays de Gex se trouve hors de cette ligne».[27] La Sardaigne n'étant pas partie à ce traité, l'extrait du protocole de la conférence des ministres des puissances alliées tenue à Paris le 3 novembre 1815» se contente d'affirmer que

[24] *Cf.* note 4.

[25] Cramer, Lucien, *La question des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*, Berne, Rösch & Schatzmann, 1919, p. 23.

[26] *Cf.* le rapport français de novembre 1918 reproduit in *DDS*, 7/I, p. 11.

[27] *Recueil officiel* . . . , tome I, p. 100.

«les cabinets des Cours réunies emploieront leurs bons offices pour engager Sa Majesté Sarde à les (les lignes de douanes) faire reculer également du côté de la Savoie, au moins au-delà d'une lieue de la frontière suisse, et en-dehors des Voirons, de Salève et des monts de Sion et de Vuache».[28]

Le Traité de Turin du 16 mars 1816 entre le Royaume de Sardaigne et la Suisse consacre ce vœu et stipule en outre, dans son article 4, que

«la sortie de toutes les denrées du duché de Savoie, destinées à la consommation de la ville de Genève et du Canton, sera libre en tout temps, et ne pourra être assujettie à aucun droit, sauf les mesures générales d'administration, par lesquelles Sa Majesté jugerait à propos, en cas de disette, d'en défendre l'exportation de ses Etats de Savoie et de Piémont».[29]

Il crée donc ce que l'on a appellé la petite zone sarde. Le système est complété en 1829 par la zone de St-Gingolph instituée par le manifeste de la Royale Chambre de la Cour des comptes de Savoie et, en 1860, par la création de la grande zone de Savoie ou «zone d'annexion» par le décret impérial du 12 juin 1860. Contrairement à la zone de Gex et à la petite zone sarde, cette dernière ne repose pas sur un traité international. Elle est une concession française aux habitants de la Savoie du Nord auxquels on avait proposé comme deuxième possibilité de voter «oui et zone» lors du plébiscite concernant le rattachement de la Savoie à la France, ce qu'ils firent massivement. La *Savoie du Nord* du 5 mai 1860 écrivait à ce propos:

«Le besoin d'une zone indique que la population qui la réclame a tout son commerce avec le peuple voisin et fort peu avec ses propres nationaux. Elle prouve chez nous que nos intérêts industriels et commerciaux sont avec la Suisse et non avec la France.»[30]

La particularité du système zonien est que si les zones peuvent importer en franchise les produits suisses et étrangers et exporter les leurs sans acquitter des droits de sortie français, Genève et la Suisse n'ont pas, en revanche, l'obligation de laisser entrer en franchise les produits zoniens. Cette absence de réciprocité *de jure* est à l'origine de différends douaniers qui vont se succéder au XIXe et au début du XXe siècle suivant l'évolution des tarifs et de la pratique douanière des Etats en cause. Certes, l'arrêté genevois du 24 avril 1816

[28] *Ibid.*, p. 98.

[29] *Ibid.*, p. 165.

[30] *Cf.* Monnier, *op. cit.*, p. 334.

exempte de paiement des droits d'entrée les produits du sol en provenance des zones[31] et l'introduction du tarif fédéral de 1849 ne pénalise que faiblement les produits zoniens, ainsi d'ailleurs que les tarifs fédéraux ultérieurs, plus libéraux que ceux de la plupart des tarifs étrangers.[32] Pendant la période considérée toutefois, le Royaume de Sardaigne et la France ne cessent d'intervenir en faveur d'un régime particulier pour les produits zoniens, qui leur est d'ailleurs accordé dans une large mesure et à maintes reprises par la Suisse. Il serait trop long d'entrer dans le détail de cette série d'accords, de règlements et de protocoles additionnels concernant les zones.[33] Il semble que jusqu'à la dernière décennie du XIXe siècle, ils aient réussi à aplanir les difficultés qui se présentaient et donné satisfaction aux deux parties.

Depuis 1893, en revanche, constate le ministre Lardy,[34]

> «la question du maintien ou plutôt de la suppression de cette zone (de Savoie) que personne n'osait alors sérieusement contester, a été mise fréquemment à l'ordre du jour. Presque chaque année à l'occasion de la loi des finances, qui accompagne en France la présentation du budget, des propositions et des amendements étaient formulés pour porter des atteintes grosses ou petites, soit à la zone en général, soit aux relations de la zone avec le territoire douanier français».

Lardy donne plusieurs raisons à cette évolution des esprits en France. Il estime tout d'abord que pendant la guerre douanière franco-suisse de 1893–1895, la Suisse a

> «maladroitement fermé la porte aux produits des zones en leur appliquant nos tarifs de combat, alors que les zones étaient ouvertes à nos produits et que leurs représentants au Parlement français, soutenus par la

[31] Cramer, *La question des zones franches* . . . , p. 10.

[32] Sur le caractère plus fiscal que protectionniste du tarif fédéral, *cf.* le contenu d'une réponse du Gouvernement suisse au Gouvernement américain qui lui avait proposé d'étudier la possibilité d'allègements tarifaires réciproques pour stimuler le commerce: «elle [la Suisse] ne prélève aucun droit protecteur, mais des droits d'entrée très modérés, actuellement perçus en remplacement des anciens droits de chaussée et péages cantonaux, qui n'influent en rien sur l'importation, tandis que tous les autres Etats de l'Europe prélèvent des droits d'entrée proportionnellement beaucoup plus élevés». (*Rapport présenté à la Haute Assemblée fédérale par le Conseil fédéral suisse sur sa gestion pendant l'année 1854,* p. 109).

[33] On en trouve une description très claire dans la brochure de Cramer sur *La question des zones franches* . . . déjà citée.

[34] *Cf.* note 4.

population, avaient voté en faveur de la convention commerciale franco-suisse» du 23 juillet 1892 rejetée par la majorité.

Corollairement, cette attitude a créé chez les zoniens l'habitude de s'approvisionner dans une certaine mesure à Lyon de préférence à Genève.

Lardy met aussi en évidence l'existence de trafics irritants pour les douanes françaises. Ainsi, dit-il,

> «des produits français fortement imposés à l'intérieur étaient exportés dans les zones, avec remboursement des taxes intérieures françaises, en quantités dépassant manifestement la capacité d'absorption des zones; ces marchandises, les farines par exemple, rentraient ensuite en franchise sur le territoire douanier de la France; les exportations de France dans les zones étaient souvent quatre ou cinq fois supérieures aux exportations de France en Russie!».

La concurrence entre Savoyards joue également un rôle. L'arrondissement d'Annecy qui est en dehors de la zone et ne peut en profiter est en faveur de sa suppression.

Surtout, la politique restrictive des douanes françaises, qui refusent toutes facilités pour l'entrée en territoire douanier français des produits industriels des zones lorsque ces produits ne proviennent pas d'une fabrique antérieure à l'annexion, dresse contre le système les nouveaux entrepreneurs industriels. Lardy signale que diverses industries nouvelles sont mortes et que d'autres sont paralysées.

> «Cette question de l'impossibilité de créer de nouvelles fabriques en zone, alors qu'on y dispose de forces motrices imposantes, agite l'opinion publique, travaille les esprits, et constitue un ferment dangereux pouvant contribuer à la destruction du *statu quo*.»

Pendant la Première Guerre mondiale, les échanges entre les zones et la Suisse sont mis à rude épreuve. Des deux côtés, des mesures sont prises pour assurer en priorité le ravitaillement du territoire national. La Suisse prohibe l'exportation de produits alimentaires et manufacturés indispensables à ses nationaux. En 1914, les exportations suisses vers la zone de Savoie ne représentent plus que 84 % de celles de l'année précédente. Grâce à une série de dérogations, elles reprennent cependant à peu près leur niveau d'avant-guerre dans les années suivantes. Pour la zone de Gex, le chiffre des exportations de l'année la plus faible (1915) représente 64 % de celui de 1913. Quant aux exportations zoniennes en direction de Genève et de la Suisse, elles tombent,

en 1917, à 21 % des exportations de 1913.[35] La France, invoquant le cas de disette prévu par le Traité de Turin de 1816, cesse d'appliquer les accords en vigueur stipulant «que les denrées destinées à l'approvisionnement de Genève ne seront l'objet d'aucune interdiction de sortie de la zone franche». Le trafic rural des frontaliers genevois dans les zones subit également de sérieuses entraves de la part de la France. En 1917, des douaniers français remplacent les gendarmes à la frontière politique entre Genève et les zones.[36] Alors que la victoire est en vue, la France dénonce le traité de commerce de 1906, qui contient le règlement relatif au Pays de Gex, et peu après l'Armistice, elle fait de même avec la convention du 14 juin 1881 concernant la Haute-Savoie, en affirmant cependant

> «qu'il n'est jamais entré dans la pensée du Gouvernement français de ne plus tenir compte de la situation économique particulière du canton de Genève» et que «tout en étant décidé à abolir les survivances d'un autre âge incompatibles avec les nécessités actuelles» il est «disposé à faire des rapports futurs entre la zone franche de la Haute-Savoie et la Suisse l'objet d'un accord de bon voisinage».[37]

Alors que la Conférence de la Paix se tient à Paris, la France fait connaître au Gouvernement suisse son désir de voir figurer dans le traité de Paix un article constatant «la caducité des servitudes imposées à la France en 1815 et concernant les régimes de la Savoie et du Pays de Gex».[38] La Suisse ne peut s'y dérober. Si les choses se règlent assez facilement pour la question de la Savoie, la Suisse abandonnant tout simplement ses droits, celle des zones (de la petite zone sarde et de la zone de Gex, seules concernées par les traités de 1815) est l'objet de négociations plus serrées, qui aboutissent à la rédaction du 2e alinéa de l'art. 435 du Traité de Versailles:

> «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.»[39]

[35] Cramer, *La question des zones franches . . .*, p. 86.

[36] *DHBS*, vol. 7, p. 454.

[37] *DDS*, 7/I, p. 112.

[38] *Ibid.*, p. 728.

[39] *Ibid.*, p. 775.

Dès le début cependant, la France et la Suisse donnent à cet alinéa une interprétation divergente. Alors que la France soumet à la Suisse, le 26 avril 1919, un projet de convention supposant l'installation du cordon douanier à la frontière politique, la Suisse émet des réserves dans une note du 5 mai 1919, qui sera annexée à l'art. 435 du Traité de Versailles. Elle y déclare que:

> «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.»[40]

De cette divergence d'interprétation, va naître «l'affaire des zones» qui empoisonnera les relations franco-suisses pendant les années vingt et le début des années trente.

Dans un premier temps, toutefois, à la suite de négociations difficiles, la Suisse et la France aboutissent à l'accord prévu par l'art. 435 du Traité de Versailles et signent, le 7 août 1921, une convention «réglant les relations de commerce et de bon voisinage entre les anciennes zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex et les cantons suisses limitrophes», qui, tout en supprimant les zones, accorde à la Suisse d'importantes franchises douanières valables aussi pour le territoire de l'ancienne grande zone. Ses dispositions principales ont cependant l'inconvénient de n'être prévues que pour une durée de dix ans et il n'y est pas fait mention d'une possibilité de renouvellement. Ratifiée de justesse par le Conseil national, cette convention est rejetée par le peuple au terme de la procédure référendaire lancée contre elle par une opposition conduite par certains milieux genevois constitués en «Comité central suisse pour le rejet de la Convention des zones».

Le rejet de la Convention place la Suisse dans une situation difficile, d'autant que le Gouvernement français proclame son intention de reprendre sa liberté d'action et dépose le projet de loi l'autorisant à placer la ligne douanière à la frontière politique, projet accepté par les Chambres en février 1923. Dans sa note du 10 octobre 1923, Poincaré fait savoir au Gouvernement suisse que le cordon douanier français sera placé à la frontière le 10 novembre. Pour le Conseil fédéral

> «Nous nous trouvons donc en présence d'un acte extrêmement grave, d'un coup de force et d'une violation de droit. Les raisons que le Gouvernement français invoque pour l'accomplir brusquement et sans attendre nos propo-

[40] *Ibid.*, p. 776.

sitions ne sont que des prétextes et ne couvrent que la volonté arrêtée de nous faire violence en supprimant coûte que coûte le régime des zones».[41]

La Suisse propose alors que soit tranchée la question de droit qui divise les parties et de la soumettre à l'arbitrage, d'abord jugé prématuré par les Français, puis accepté. De nouvelles négociations franco-suisses aboutissent à la rédaction d'un compromis d'arbitrage saisissant la Cour Permanente de Justice Internationale de La Haye.

Nous ne pouvons décrire ici les différentes phases du procès. Dans deux ordonnances, la Cour donne raison à la thèse suisse, selon laquelle l'alinéa 2 de l'art. 435 du Traité de Versailles n'abroge pas les zones. Elle renonce toutefois à rendre d'emblée un arrêt mais invite les parties à négocier sur la base des ordonnances. Seul l'échec de ces négociations amène la Cour à prononcer un arrêt, le 7 juin 1932, obligeant la France à rétablir les zones de 1815 (Gex), 1816 (petite zone sarde) et 1829 (St-Gingolph). Les modalités de ce rétablissement, qui doivent comporter des concessions douanières suisses, sont l'objet de négociations bilatérales sous médiation d'experts. En l'absence d'accord entre les parties, ceux-ci rendent, le 1er décembre 1933, une sentence arbitrale qui fixe d'autorité les modalités du nouveau régime zonien. La Suisse remporte donc une victoire juridique mais il est légitime de se demander s'il ne s'agit pas d'une victoire à la Pyrrhus au vu des avantages qu'offrait la Convention du 7 août 1921. En 1943, dans sa thèse consacrée au problème des zones franches, Robert Jouvet justifiait le vote du peuple suisse mais sans trop de conviction:

«La question de savoir si le peuple suisse a eu raison ou tort de repousser la Convention est, aujourd'hui encore, controversée. Avec le recul du temps, nous pensons que ce vote était justifié. Certes, la Convention assurait à la Suisse un trafic en franchise considérable et qui, théoriquement, devait atteindre quelque 25 millions de francs suisses; mais il lui manquait un élément essentiel, le caractère de permanence sans lequel il était impossible de parler de «compensations» pour l'abandon par la Suisse de son droit aux zones.»[42]

[41] Procès-verbal du 12. 10. 1923, *E 1005 2/2*, AF.

[42] Jouvet, Robert, *Le problème des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*, Genève, Georg, 1943, p. 54.

II. Présentation des sources

Les dossiers présentés ci-dessous proviennent des anciens fonds de matière *E 4* «Neutralité de la Savoie» et *E 5* «Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex» qui ont été intégrés – entièrement pour le premier, partiellement pour le second[43] – dans le fonds *E 2* «Affaires extérieures, 1848–1895». Cette intégration respecte l'ordre de classement original pour faciliter le passage des anciennes aux nouvelles cotes et permettre au lecteur de recourir à l'ancien inventaire non publié de ces fonds, qui rend toujours service, en particulier par ses renvois au *Recueil des lois et ordonnances de la Confédération suisse* et, pour la série «Zones franches», aux traités bilatéraux contenant des dispositions relatives aux zones, et à leurs travaux préparatoires (fonds *E 13B*). La série «Neutralité de la Savoie» s'arrête en 1928, année de l'échange des ratifications concernant l'abolition de la neutralité militaire de la Savoie du Nord. La série «Zones franches» s'arrête, à quelques exceptions près (coupures de presse, imprimés), en mars 1934, césure qui correspond à la sentence arbitrale du 1er décembre 1933, prononcée en exécution de l'arrêt de la Cour Permanente de Justice Internationale sur les zones franches du 7 juin 1932, et aux réactions qu'elle suscite.

On prendra garde au fait que la division à laquelle on a procédé entre les questions de la neutralité de la Savoie et des zones franches n'est pas, ne peut pas être absolue. Ainsi les dossiers *1627* et *1646*[44] de la série «Neutralité» traitent aussi partiellement des zones franches. Inversément certains dossiers classés sous «Zones franches» contiennent des documents évoquant la neutralisation de la Savoie ou le lien entre les deux institutions (*1664, 1667, 1681, 1682*), tout comme la collection d'imprimés regroupés à la fin de cette série.

Bien que, par définition, un fonds de matière réunisse sur cette dernière le plus possible de pièces de différentes provenances, nous attirons l'attention du lecteur sur le fait que d'autres fonds des Archives fédérales contiennent

[43] Le reste de l'ancien fonds *E 5*, qui contient des pièces couvrant les années 1934–1952 (1960 pour la collection des procès-verbaux de la Commission permanente des zones) a été intégré dans le fonds *E 2001 (C) 3* sous la position du cadre de classement de l'ancien Département politique fédéral (DPF) B. 11. 1. F. 1. A partir de 1953, les dossiers concernant les zones sont classés par provenance et répartis, par conséquent, dans les archives des divers départements fédéraux qui s'occupent de la question. Pour le DPF, aujourd'hui Département des Affaires étrangères, ces dossiers figurent sous la position B. 11. 21. F. 2.

[44] Les numéros de dossiers sont indiqués en italiques pour éviter toute confusion avec une date.

encore des documents touchant aux questions de la Savoie et des zones ou à certains de leurs aspects.

Sans vouloir être exhaustif sur ce point, mentionnons l'apport des archives de la légation de Suisse à Paris (*E 2200*) et du Département politique (*E 2001 (A), E 2001 (B) 1, 8*), des fonds «Douanes» (*E 11*), «Affaires militaires« (*E 27/ 11765–11785*) et «Chemins de fer» (*E 53*).

Il est bien évident aussi que le recours à d'autres institutions d'archives en Suisse ou à l'étranger sera parfois indispensable pour compléter les sources des Archives fédérales. En Suisse, les Archives d'Etat de Genève viennent certainement en première place, puis, les Archives cantonales vaudoises et les Archives cantonales du Valais. En outre, il est probable que nombre d'archives de familles ou d'institutions privées (Union suisse du commerce et de l'industrie, Union suisse des paysans, par exemple) sont susceptibles de compléter les fonds publics. Il est impossible ici d'en dresser une liste. Mentionnons toutefois que, dans leurs mémoires, Pierre Bickel et Nathalie Haarman[45] nous ont révélé l'importance de ce type de sources en exploitant les archives de la Chambre de Commerce de Genève, qui contiennent aussi celles de Paul Pictet, où se trouvent les papiers du «Comité genevois pour le maintien des zones franches de 1815–1816» et du «Comité fédéral pour le rejet de la Convention du 7 août 1921».

A l'étranger, si pratiquement toutes les chancelleries des grands Etats européens ont été concernées par la question de la neutralité de la Savoie et celle des zones, c'est en France et en Italie que se trouvent les fonds principaux. Pour la France: Archives du Ministère des Affaires étrangères, Archives nationales, Service historique de l'Armée, Archives départementales de la Haute-Savoie et de la Savoie. Pour l'Italie: Archives d'Etat de Turin, Archives du Ministère des Affaires étrangères. Ici aussi, on ne négligera pas l'apport des fonds privés (chambres de commerce, compagnies de chemin de fer, associations professionnelles, etc.). La collection de copies, rassemblées par les Archives fédérales, de documents relatifs à l'histoire suisse conservés dans des Archives et Bibliothèques étrangères contient un nombre assez important de documents de la période moderne et quelques pièces du XIXe siècle sur l'histoire diplomatique de la région genevoise et de la Savoie.[46]

[45] *Cf.* note 1.

[46] *Cf.* Meyrat, Walter, *Die Abschriftensammlung des Bundesarchivs,* Berne, Archives fédérales, 1977, 292 p.

1. La série «Neutralité de la Savoie du Nord»

La série «Neutralité de la Savoie du Nord» du fond *E 2* comprend les dossiers *1627* à *1646*. Introduisant en quelque sorte le sujet, le dossier *1627* réunit un ensemble de copies de traités, de rapports, de correspondances, tirés notamment des archives de la période de la Diète (1814–1848) mais aussi d'autres fonds d'Archives suisses et étrangères, concernant l'histoire des relations entre la Savoie, la France, la Suisse et Genève, qui couvre la période de 1222 à 1816. Les années 1814–1815, pendant lesquelles les Puissances décident de la neutralité de la Savoie du Nord sont bien illustrées, en particulier par de la correspondance de Pictet-de Rochemont. Si l'on excepte ce dossier et le suivant (*1628*), qui montre qu'entre 1852 et 1854 la Suisse a déjà étudié sérieusement la question d'une occupation des provinces du Chablais et du Faucigny en cas de menace contre ces territoires neutralisés, cette série peut se diviser en trois parties.

a. L'unité italienne et la Savoie

Cette première partie est constituée par les dossiers *1629–1640* relatifs à l'affaire de Savoie de 1860, provoquée par le rattachement à la France des territoires cisalpins du royaume de Piémont-Sardaigne en reconnaissance des services rendus par Napoléon III pour son appui à la cause de l'unité italienne. On trouve dans ces dossiers une très riche correspondance diplomatique relatant les démarches suisses auprès des Puissances et illustrant l'attitude de ces dernières non seulement dans la question de Savoie mais aussi sur l'unité italienne et la politique européenne en général, des mémoires retraçant minutieusement le fil des événements, les messages du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, de nombreux documents relatifs à la campagne pour le plébiscite organisé par Napoléon III en Savoie, à l'opinion suisse, genevoise et savoyarde. Les dossiers *1629* à *1633* concernent plus particulièrement l'aspect diplomatique de l'affaire sans qu'il y ait d'exclusive. Ainsi, le dossier *1630* contient des documents sur la campagne plébiscitaire, notam-

b. La Savoie du Nord et le système européen de l'ère bismarckienne à la Première Guerre mondiale

La deuxième partie de cette série (dossiers *1641–1644*) couvre la période qui s'étend de la guerre franco-prussienne de 1870 à la Première Guerre mondiale.

Le dossier *1641* est plus particulièrement consacré à la guerre de 1870, qui repose le problème du droit de la Suisse à occuper la Savoie du Nord. Les pièces qu'il contient illustrent la réaction française à la déclaration suisse de neutralité, la position suisse (*cf.* «Bericht an das eidgenössische Militärdepartement über die Grenzverhältnisse zwischen Frankreich und der Schweiz, September 1870»), la situation dans les régions avoisinantes. Devant les succès allemands, la population de Savoie semble rechercher la protection de la Suisse. Le Préfet de Savoie encourage la Suisse à faire usage de son droit d'occupation. Le Consul de Suisse à Lyon signale le cas de Lyonnais qui voudraient se réfugier en Savoie. Ces sources font également état de sondages auprès du Gouvernement de la Défense nationale en vue d'un règlement de la question de la neutralité de la Savoie du Nord. Jules Ferry admet le principe de négociations futures. Sous le maréchal de Mac-Mahon, la question d'une éventuelle restauration de la Monarchie crée en Savoie un courant de sympathie républicain en faveur de la Suisse, comme le montre le sous-dossier «Günstige Stimmung in einem Teil von Savoyen für den Anschluss an die Schweiz».

Dans les années suivantes, le règlement du statut de la Savoie du Nord n'avance guère. Des projets de fortifications, au Mont Vuache notamment, suscitent l'inquiétude des Suisses. C'est ce que met en évidence, entre autres, une série de rapports du ministre de Suisse à Paris, Charles Lardy, pour les années 1883–1884, conservés dans le dossier *1642*. Lardy y fait également quelques allusions aux questions de communications (Simplon, tunnel du Mont-Blanc).

La montée des nationalismes et la crise européenne de 1887 (affaire de Bulgarie) font craindre le pire. Jamais, semble-t-il, Suisses et Français n'ont été aussi prêts de s'entendre sur une délimitation détaillée de la zone neutralisée. Le dossier *1643* est riche en pièces concernant non seulement les négociations franco-suisses de 1887, mais aussi la politique intérieure en France et la situation européenne, commentées dans les rapports politiques des ministres de Suisse à Berlin, Rome et Paris. Il contient, en outre, un projet suisse de déclaration de neutralité du 12. 2. 1887, d'utiles récapitulations de la question de Savoie, des rapports d'Etat-major, les instructions du chef du Département politique fédéral, Numa Droz, pour les négociations avec la France, le compte rendu par le ministre Lardy de ses entretiens avec le général Boulanger, ministre de la Guerre, et avec Emile-L. Flourens, ministre des Affaires étrangères, – qui mettent en évidence d'abord le désir

de la France d'aboutir à un nouveau tracé de la zone neutralisée puis une attitude dilatoire – , de nombreux imprimés et des coupures de presse.

La psychose de guerre ne disparaît pas. Dans une lettre à Lardy du 15. 6. 1889, Droz laisse voir son inquiétude face aux politiques allemande et italienne et voudrait reprendre les négociations avec la France. Le dossier *1644*, qui couvre les années 1888–1913, contient en priorité une série de mémoires internes, dont ceux de l'Etat-major et le «streng vertrauliches Pro Memoria von BR Müller, vom Dez. 1896/Januar 1897 betr. die Savoyerfrage» qui traite surtout des négociations de 1887, des rapports de Lardy notamment sur la Triple alliance et la Suisse, des pièces où il est fait état d'activités militaires françaises dans la zone neutralisée et des coupures de presse.

c. La Première Guerre mondiale et la suppression de la zone neutre

La troisième partie de cette série (dossiers *1645–1646*) concerne la veille de la Grande Guerre, la période de la guerre elle-même et le règlement final de la question de la neutralité de la Savoie du Nord à la Conférence de la Paix, entériné par les Chambres fédérales en 1927.

Le dossier *1645* s'ouvre avec des documents de 1913 relatifs au contenu de la déclaration de neutralité du Conseil fédéral en cas de guerre européenne et au problème de l'inclusion de la Savoie du Nord dans cette déclaration. Le ministre Lardy et l'Etat-major, notamment, exposent leurs points de vue (*cf.* «Savoyer-Frage. Bericht des Chefs des Generalstabs. Abt. des S.M.D. vom Febr. 1913»). L'ouverture des hostilités est marquée par un commentaire de Lardy sur la remise de la déclaration de neutralité au Quai d'Orsay, la mobilisation française et la situation générale, ainsi que par l'échange des notes complémentaires des 24 et 28. 8. 1914 sur la neutralité de la Savoie du Nord entre les Gouvernements suisse et français. Pendant la guerre, la France paraît s'efforcer d'utiliser le moins possible le territoire savoyard à des fins militaires, mais de part et d'autre, surtout au niveau des populations, naissent de nombreuses rumeurs qui empoisonnent l'atmosphère. On croit, par exemple, que la Suisse aurait exprimé le désir que les blessés français ne soient pas soignés en zone neutre. Des lettres, entre autres de Gustave Ador, président du Comité international de la Croix-Rouge, et de Lucien Cramer, des coupures de presse, illustrent ce climat moral en Savoie. Sur le plan diplomatique, on note que le conseiller fédéral Arthur Hoffmann aurait aimé intervenir auprès de la France pour qu'elle interdise l'utilisation à des fins militaires de la ligne de chemin de fer Aix–Culoz et que l'Autriche s'est souciée de l'attitude qu'adopterait la Suisse, si les Français envoyaient des renforts en Italie par le Mont-Cenis. A la fin de la guerre, on s'interroge

sur l'existence d'une éventuelle relation entre la présence de troupes marocaines en Haute-Savoie et la Grève générale en Suisse. Apparaissent, en fin de dossier, les premiers travaux de l'après-guerre sur la neutralité de la Savoie du Nord.

Au printemps 1918, le Conseil fédéral a commencé de se préocupper de l'après-guerre et il paraît évident qu'avec une victoire alliée il sera impossible de prétendre au maintien d'une servitude sur la Savoie du Nord. Du moins espère-t-on l'utiliser comme monnaie d'échange. Le dossier *1646* contient le cœur de la documentation relative aux négociations franco-suisses de 1919 qui aboutiront à l'Art. 435 du Traité de Versailles. On y distingue: premièrement, les études faites en prévision de cette négociation, entre autres, le rapport du 28. 6. 1918 de Lucien Cramer au Chef du Département politique, Gustave Ador, concernant la neutralité militaire de la Savoie du Nord et celui du 25. 1. 1919 du chef de l'Etat-major, Theophil von Sprecher; deuxièmement, les pièces concernant les négociations elles-mêmes (mission Ador à Paris d'avril 1919) où le problème des zones franches est traité conjointement avec ceux de la Savoie du Nord et de la reconnaissance explicite de la neutralité suisse; troisièment, les documents se rapportant aux prises de position sur l'Art. 435 du Traité de Versailles (*cf.* le rapport du chef de l'Etat-major, Emil Sonderegger «Zur Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Vereinbarung mit der franz. Regierung wegen Art. 435 des Friedensvertrages mit Deutschland») et aux premières divergences d'interprétation de cet article entre la France et la Suisse; quatrièmement, les travaux concernant la mise au point de l'arrêté fédéral portant renonciation à la neutralité de la Savoie du Nord du 24. 6. 1927. Ces derniers réunissent une série de notes des années 1927–1928 sur les négociations de Paris de 1919 et d'utiles mises au point sur la mission Ador écrites par des témoins: Léopold Boissier, Alphonse Dunant, Lucien Cramer.

2. La série «Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex»

Cette série comprend les dossiers *1647–1762*. Assez bien structurée dans sa partie relative au procès de La Haye et à ses prodromes, elle l'est moins pour la période précédente, des sous-dossiers rompant souvent la chronologie ou l'unité thématique d'un dossier. Il nous paraît, cependant, que l'on peut y distinguer onze divisions, si l'on excepte les actes antérieurs à 1816 mentionnés à la page 24 (dossier *1627*) et constitués de copies de pièces diverses donnant un aperçu des origines historiques du régime zonien. Les limites chronologiques de ces divisions n'ont pas de caractère absolu.

a. Accords spéciaux concernant les zones et problèmes tarifaires aux XIXe siècle

Cette première division, qui regroupe les dossiers *1647–1662*, couvre les années 1849–1895, avec un point fort pour la période de la guerre douanière franco-suisse de 1893–1895.

La centralisation des péages fédéraux (lois des 30. 6. 1849 et 27. 8. 1851), qui suit la constitution de l'Etat fédéral, pose divers problèmes dans les rap-

b. Menaces contre le régime des zones

La deuxième division de cette série nous conduit jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale, ou plus exactement à la veille des études entreprises par le Gouvernement suisse pour la préparation de l'après-guerre, période pendant laquelle la suppression des zones est de plus en plus discutée en France. Elle comprend les dossiers *1663–1666*, dont le contenu peut être divisé en trois parties.

La première est constituée par une série d'imprimés émanant des milieux protectionnistes français, parfois commentés par Lardy. La proposition de supprimer les zones, présentée en 1905 par le député Ernest Debussy à la Commission des douanes de la Chambre des députés, suscite de vives réactions dans les milieux genevois, qui s'expriment dans de nombreux documents.

La deuxième a trait à l'arrêté fédéral du 19. 6. 1908. Si le Traité de commerce franco-suisse de 1906 s'était contenté de reconduire le règlement relatif au Pays de Gex, la Suisse, par cet arrêté, accorde à la France des avantages

Un premier lot de documents recouvre les années 1918–1920. Il contient notamment la note française du 18. 12. 1918 dénonçant la Convention du 16. 6. 1881 relative à la zone de la Haute-Savoie, des documents illustrant la réaction genevoise à cette décision, quelques pièces sur la genèse de l'article 435 du Traité de Versailles (sur ce point, voir surtout le dossier *1646*, p. 27), les précisions que le Gouvernement suisse donne de l'interprétation de cet article et les travaux préparatoires des négociations franco-suisses. Celles-ci devraient aboutir au nouvel «accord de bon voisinage» souhaité par la France pour remplacer le régime antérieur. Les milieux intéressés, vignerons, Union suisse des paysans, adressent au Conseil fédéral une série de mémoires exposant leur point de vue.

Le deuxième lot est consacré aux négociations franco-suisses de 1920 et 1921, négociations ardues où l'espoir d'aboutir alterne avec de longues périodes de rupture pendant lesquelles chaque gouvernement refait le point de la situation pour tenter de sortir de l'impasse. Des rencontres ont lieu, officiellement, aux mois de janvier et juillet 1920, officieusement, en octobre de la même année, à la suite d'ouvertures du président du Conseil français, Alexandre Millerand. Projets, contre-projets de convention se succèdent, conservés dans ces dossiers avec les avis du Gouvernement genevois, des départements fédéraux, de divers milieux économiques. La note du Gouvernement français du 26. 3. 1921 semble mettre un terme aux négociations, qui reprennent pourtant en mai, juin et juillet 1921, pour aboutir à la Convention du 7. 8. 1921. Les procès-verbaux des négociations elles-mêmes et des nombreuses conférences internes qu'il a fallu tenir pour les mener à chef comptent parmi les pièces importantes de ces dossiers. Une série reliée de ces procès-verbaux figure dans les dossiers *1673–1674*. On trouve également

restriction de droit interne ne saurait annuler une convention signée et ratifiée par les parties en cause. Elle demande au Gouvernement suisse de confirmer l'application de la Convention du 7. 8. 1921, qui, lié par la décision populaire, donne une réponse négative.

Le dossier *1677* contient une collection de coupures de presse couvrant les années 1918–1922. Les coupures relatives au référendum du 18. 2. 1923 se trouvent dans les dossiers *1686* et *1687*.

d. Le compromis d'arbitrage du 30 octobre 1924

La quatrième division de cette série est constituée par les dossiers *1678–1688*. Elle commence avec les prodromes du compromis d'arbitrage du 30 octobre 1924 entre la France et la Suisse, qui a proposé de soumettre le différend à la Cour Permanente de Justice Internationale de La Haye à la suite de la décision française d'installer le cordon douanier à la frontière politique des deux pays dès le 10 novembre 1923, et se termine au printemps 1928 avec l'échange des instruments de ratification du compromis d'arbitrage et la notification par la Suisse de la Déclaration de renonciation à la neutralité militaire de la Savoie du Nord. C'est pendant cette période que l'affaire des zones atteint son paroxysme et que de part et d'autre les manifestations de nationalisme sont les plus vives.

Un premier ensemble de sources concerne les études internes entreprises pour savoir quelle suite donner aux demandes françaises à la Suisse de présenter de nouvelles propositions, les ultimes négociations franco-suisses avant la décision de Poincaré de placer la douane française à la frontière, l'exécution de cette mesure et les réactions suisses à cette dernière aux plans intérieur et diplomatique (*1678, 1679*). Au plan intérieur, on relèvera particulièrement l'intérêt des lettres de soutien au Conseil fédéral émanant de milieux les plus divers (Parti bernois des Paysans, Artisans et Bourgeois, Comité central du *Grütliverein*), l'importance des rapports de la Chambre de Commerce de Genève, l'apparition de la première série de rapports de la Direction générale des douanes relatifs à la situation à la frontière franco-suisse. Ces rapports bimensuels, établis systématiquement, se retrouvent pour les années à suivre. Mentionnons aussi le sous-dossier sur l'interpellation du conseiller national Joseph Seiler du 7. 12. 1923 au sujet des zones (*1679*). Au plan diplomatique, les efforts de la Suisse pour convaincre le Gouvernement français d'accepter une procédure d'arbitrage finissent par être couronnés de succès. Les politiques suisse et française sont mises en évidence dans les notes échangées à ce sujet, dans divers rapports internes et dans les rapports politiques du ministre Dunant.

Le deuxième ensemble de sources a trait à la mise au point du compromis d'arbitrage (*1679–1680*). Les correspondances entre le jurisconsulte suisse, Paul Logoz, et le conseiller fédéral Guiseppe Motta ainsi que la correspondance diplomatique permettent d'en suivre les étapes. L'impression est que l'arrivée au pouvoir du «Cartel des Gauches» en France va faciliter la politique suisse. De fait, Motta parvient à faire prévaloir auprès du président du Conseil, Edouard Herriot, sa préférence pour la CPJI comme instance arbitrale par rapport à un tribunal spécial, comme le désiraient primitivement les Français. Le compromis est signé le 11. 10. 1924. Plusieurs rapports du ministre Dunant signalent l'hostilité au compromis de certains milieux français. Ainsi, le président de la Chambre de Commerce de Bourg (Ain) estime que la pensée d'agrandir la Confédération par quelques parties du territoire français n'est pas éteinte en Suisse.

Le troisième ensemble couvre l'interminable procédure de ratification du compromis d'arbitrage, dans laquelle interfère la question de l'approbation par les Chambres suisses de l'abrogation de la neutralité de la Savoie du Nord (*1681–1682*). Le Sénat français entend lier la ratification du compromis à la liquidation définitive de cette dernière question. La Suisse pense au contraire que la ratification française faciliterait la procédure d'abrogation de la neutralité de la Savoie du Nord. On trouve, dans cet ensemble, des pièces concernant les relations entre l'Association genevoise pour le maintien des zones et la Ligue pour l'indépendance de la Suisse (*Volksbund für die Unabhängigkeit der Schweiz*), de nombreux rapports du ministre Dunant, notamment sur les mesures d' obstruction des sénateurs Victor Bérard et Fernand David, de la correspondance d'Ador au sujet des allégations de Bérard à son endroit et des négociations de 1919, un procès-verbal des délibérations de la commission du Conseil national sur la question de Savoie, des documents sur l'élaboration de la Déclaration de renonciation à la neutralité de la Savoie du Nord et l'échange des ratifications du compromis d'arbitrage du 11. 10. 1924.

Les dossiers *1686–1687* contiennent une importante collection de coupures de presse suisses et étrangères couvrant surtout l'année 1923 (y compris le référendum du 18. 2. 1923) avec quelques pièces allant jusqu'en 1928.

e. La première phase du procès de La Haye

La cinquième division de cette série (dossiers *1689–1700*) est consacrée à la préparation et au déroulement (rapports d'audience) de la première phase du procès qui aboutit à l'ordonnance de la CPJI du 19. 8. 1929.

L'essentiel des sources contenues dans ces dossiers est constitué par les travaux préparatoires des mémoire, contre-mémoire au mémoire français et ré-

seil fédéral, fidèle au *statu quo ante* pour ne préjuger en rien de l'issue du procès, face aux milieux agricoles suisses qui souhaiteraient des représailles contre

Parmi les sources de la première catégorie, nous retiendrons le procès-verbal de la conférence réunie à Lausanne le 4. 8. 1930 pour la préparation de la réponse suisse au mémoire français (*1706*) et la correspondance échangée au sujet de la réponse française aux observations suisses concernant le mémoire français (*1708*). Dans la deuxième catégorie, mentionnons une pétition de la commune de St-Gingolph (*1704*), des doléances de la commune de Veyrier (*1706*), une plainte de la Chambre genevoise d'agriculture au Département politique et des requêtes des habitants des zones à la CPJI (*1708*). Dans la troisième catégorie figurent des pièces intéressantes notamment pour l'histoire du droit international et l'étude des rapports entre experts et gouvernement, telles que la notice de Walter Burckhardt du 8. 5. 1930 sur l'invocation de la clause *rebus sic stantibus* dans les questions de règlements territoriaux (*1703*), les deux rapports de Dietrich Schindler sur la même clause et sur «les pouvoirs de la CPJI en vertu de l'art. 2 du compromis du 30 octobre 1924» (*1707*). Le dossier *1704* contient une série de rapports de Paul Pictet sur les différents régimes douaniers spéciaux en Europe et de la correspondance diplomatique à ce sujet. On relèvera également un nombre élevé de mémoires et de rapports sur l'économie zonienne et genevoise, en particulier d'Antony Babel sur «les zones franches et le ravitaillement de Genève» (*1706*). Signalons, enfin, dans la quatrième catégorie de sources, le sous-dossier concernant la force motrice hydro-électrique de l'usine de Pougny-Chancy avec des considérations sur l'exportation de courant électrique et l'aménagement du Rhône (*1708*) et une enquête sur le rendement de l'impôt genevois sur la fortune et le revenu depuis 1923 (*1703*).

En ce qui concerne le procès lui-même, qui débouche sur l'ordonnance du 6. 12. 1930, on consultera les rapports de la légation de Suisse à La Haye sur le déroulement des audiences (*1708*) et les bulletins sténographiques de ces dernières (*1710*). Dans les cinq volumes des publications de la CPJI concernant la deuxième phase du procès sont imprimés: procès-verbaux, discours; documents, projet et observations du Gouvernement français; documents, projet et observations du Gouvernement suisse; publications des comités suisses, réponse du Gouvernement français, réponse du Gouvernement suisse et annexes, documents déposés et documents transmis, correspondance. Comme pour les précédents, ces volumes sont un excellent instrument de travail. Le volume V contient un index (*1709*).

h. Nouvelles négociations franco-suisses

Cette huitième division (dossiers *1712–1716*) concerne, pour l'essentiel (le dossier *1716* se rapporte encore à la deuxième phase du procès et contient des documents réunis pour les plaidoiries du professeur Logoz de 1929 et 1930) les nouvelles négociations bilatérales au sujet de l'importation en

franchise de marchandises à travers la douane suisse, que prévoyait l'ordonnance de la Cour du 6. 12. 1930. Elles se sont déroulées en deux phases: avril et juin-juillet 1931. Outre les procès-verbaux des négociations franco-suisses, on trouve, dans ces dossiers, une série de documents sur leur préparation: correspondance de divers groupes de pression, prises de position des offices fédéraux, des cantons et des groupements professionnels concernés, procès-verbaux de conférences internes, instructions du Conseil fédéral, projets de traité franco-suisse, correspondance diplomatique. La question agricole et celle des liaisons ferroviaires de Genève avec la France jouent un rôle important dans le débat. Le canton de Genève fait de la réalisation de la ligne de la Faucille la seule vraie compensation aux sacrifices qu'on lui demande dans le domaine des zones. Les dossiers *1712* et *1713*, en particulier, contiennent des pièces importantes sur la question de la ligne de la Faucille.

i. La troisième phase du procès de La Haye

La neuvième division de la série (dossiers *1717–1724*) est consacrée à la troisième phase du procès, qui s'ouvre après constat, de la part de la Suisse

Comme pour les phases précédentes, les rapports de la légation de Suisse aux Pays-Bas commentent les audiences de la Cour (*1721*), dont les comptes rendus se trouvent dans le dossier *1723*. Dans le dernier volume des publications de la Cour, sont imprimés les plaidoiries, exposés oraux et documents (*1724*). Les rapports politiques en provenance des diverses capitales illustrent la réaction de l'étranger à l'arrêt de la Cour du 7. 6. 1932 (*1724*).

Cette neuvième division contient, en outre, pour le premier semestre de 1931, la collection des rapports mensuels de la Direction générale des douanes sur la situation à la frontière depuis l'installation du cordon des douanes françaises à la frontière politique des zones franches, dont il a déjà été question à plusieurs reprises (*1719*), et une série de pièces sur l'influence de la crise économique sur les échanges entre Genève et les zones. Celles-ci concernent, en particulier, le relèvement de la taxe française à l'importation et le contingentement des produits agricoles.

j. Les négociations de Territet et la sentence arbitrale du 1er décembre 1933

L'arrêt de la CPJI du 7. 6. 1932 oblige la France à reculer sa ligne de douanes de la frontière politique avant le 1. 1. 1934 et maintient donc les zones franches, sans préjuger de son droit de percevoir à la frontière politique des droits fiscaux n'ayant pas le caractère de droits de douanes. Il déclare qu'il y a lieu de prévoir une importation des produits zoniens en franchise ou à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales, conformément à l'offre faite par la Suisse, si la France veut y donner suite, ce qu'elle fera. Cette offre implique de nouvelles négociations bilatérales avec le concours et sous la médiation de trois experts qui, en cas d'échec de ces négociations, arrêteront

plusieurs reprises, notamment dans le dossier *1729*. Quelques pièces concernent les régimes douaniers spéciaux de Haute-Silésie, de Fiume, de Zara, des îles de Lagosta et Pelagosa (*1726*).

Les négociations franco-suisses de Territet se sont déroulées en deux temps, du 9 au 12 octobre et du 6 au 25 novembre 1933. On en trouvera les procès-verbaux, ainsi que divers documents de travail, dans les dossiers *1732* et *1733*.

Une entente à l'amiable s'étant révélée impossible, il a fallu prendre la décision de recourir à la sentence arbitrale prévue, qui sera prononcée le 1er décembre 1933. Le dossier *1734* est consacré aux réactions suscitées par cette sentence, parmi lesquelles on peut relever celles des milieux agricoles genevois, de l'Union suisse des paysans, du secrétaire général de cette dernière, Ernst Laur, en butte à l'hostilité des paysans genevois, de la Chambre de Commerce de Genève, de l'Association genevoise pour le maintien des zones franches de 1815 et 1816, du dirigeant socialiste genevois, Léon Nicole.

k. Sources imprimées et travaux

La onzième et dernière division de cette série (dossiers *1735–1762*) est constituée par un ensemble considérable d'imprimés officiels, d'ouvrages et de brochures de toute sorte, de coupures de presse, de statistiques, relatifs à l'affaire des zones franches mais aussi, en nombre plus modeste, à la neutralité de la Savoie du Nord. Le gros de cette documentation couvre surtout les années 1923–1934 (les dossiers *1759–1762* étant spécialement consacrés à la période allant des négociations de 1929 à l'arbitrage de 1933) mais on y trouve aussi beaucoup de textes plus anciens. Un grand nombre de ces imprimés figurent déjà, dispersés, dans les dossiers analysés ci-dessus, mais la réunion d'autres exemplaires à la fin de cette série est très utile au chercheur.

Ces imprimés ont été regroupés en six catégories.

La première comprend l'ensemble des publications de la CPJI relatives aux trois phases du procès (*1735–1743*) ainsi que les documents remis à la Cour par les Gouvernements français et suisse (*1744–1746*).

La deuxième réunit une série de documents officiels suisses et français. Du côté suisse, ils couvrent les années 1859–1932 et illustrent les diverses étapes

commerce et douanières, des lois fédérales sur les douanes, les messages du Conseil fédéral relatifs au procès de La Haye (*1747*). Les documents français couvrent les années 1920–1934. Il s'agit pour l'essentiel de rapports joints aux procès-verbaux des délibérations du Sénat et de la Chambre des Députés, dont le fameux rapport Bérard au Sénat de 1927 (*1748–1750*).

La troisième est constituée d'abord par une série de brochures et d'ouvrages souvent dus à la plume de personnalités impliquées dans les affaires de Savoie et des zones: Victor Bérard, Walter Burckhardt, Lucien Cramer, Marius Ferrero, Ernst Laur, Paul-E. Martin, Horace Micheli, Paul Pictet, William de la Rive. Nombreux sont, ensuite, les imprimés publiés par les associations professionnelles, groupes d'intérêts et comités divers: l'Association suisse pour le maintien des zones franches de 1815 et 1816, l'Académie chablaisienne, la Chambre de Commerce de Genève, la Chambre genevoise d'agriculture, le Comité de la Faucille, l'Union suisse des paysans. On y trouve, enfin, les ouvrages de Robert Jouvet (*Le problème des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex,* 1943) et de J. Trésal (*L'annexion de la Savoie à la France 1848–1860*, 1913), divers recueils de documents, le *Rapport du Grand Conseil du Canton de Vaud (. . .) concernant la question de Savoie*, 1860 (*1751–1753*).

La quatrième comprend divers cartes, plans et reliefs des zones et du territoire neutralisé (*1754–1755*).

La cinquième regroupe des statistiques. Les dossiers *1756–1757* contiennent les tableaux statistiques des importations de la zone franche de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, par trimestre et pour chaque position du tarif, couvrant les années 1894–1922. Le dossier *1758* contient des statistiques diverses, entre autres les tableaux intitulés: «Importation de la zone franche de la Haute-Savoie et de la zone sarde sur la base de la Convention de 14 juin 1881, années 1927, 1928, 1929 et 1er trimestre 1930»; «Importations effectuées par les agriculteurs zoniens en Suisse, moyenne 1928–1932»; «Commerce avec les zones franches du Pays de Gex et de la Haute-Savoie, 1937, 1938, 1940, 1942, 1945, 1949–1951»; «Estimations des superficies et de quelques cultures des zones»; «Production industrielle des petites zones», qui indique la branche, le lieu de production et, parfois, le nom de l'entreprise.

La sixième est constituée par une importante collection de coupures de presse suisses, françaises et étrangères couvrant les années 1929–1941, particulièrement, les mois d'août 1929 à janvier 1930, ainsi que par quelques numéros de revues diverses qui s'échelonnent entre 1929 et 1935 (*1759–1761*).

La série «Zones franches» s'achève avec un dossier contenant les photographies des délégations suisse et française à La Haye (*1762*).

III. Indications de recherches

La valeur des deux séries que nous venons de présenter tient au fait qu'elles constituent un corpus extrêmement dense de documents touchant à de nombreux domaines d'activité humaine dans une aire géographique partagée entre plusieurs souverainetés, qui se chevauchent même, dans la mesure où les traités de 1815–1816 ont apporté des restrictions à l'exercice des souverainetés française et sarde sur le Pays de Gex et la Savoie. Le fait international interférant constamment dans la vie des communautés en cause et inversément, elles offrent donc un matériau privilégié pour l'étude de l'interaction entre forces profondes et diplomatie. Si l'on devait tenter une synthèse consacrée à la question de Savoie (au sens large) dans ses rapports avec Genève, la Suisse et la France, c'est à la maîtrise de cette dialectique que l'on jugerait de sa qualité.

Mais faut-il encourager la réalisation d'une telle synthèse même si, nous le savons bien, chaque historien, chaque génération d'historiens, interroge des sources connues de manière différente, projetant souvent sur elles ses préoccupations d'aujourd'hui? Les éléments que l'on trouve dans ces séries pour une histoire de l'histoire de la neutralité de la Savoie du Nord et des zones franches seraient autant de preuves que les possibilités de relectures existent, accrues par l'élargissement contemporain du champ historique permettant de dépasser un événementiel déjà largement exploré. Cependant plutôt que de prendre le risque de proposer au chercheur des relectures dont nous n'aurions pas suffisamment mesuré la difficulté, nous nous limiterons ici à énumérer certains thèmes que le titre de ces deux séries ne met d'ailleurs pas toujours en évidence, mais pour lesquels elles apportent des documents intéressants. Ces indications de recherche visent donc plus à isoler quelques-uns des termes de la dialectique que nous évoquons plus haut, susceptibles d'être étudiés pour eux-mêmes, que d'en illustrer le fonctionnement.

Remarquons tout d'abord que ces deux séries forment un ensemble probablement unique aux Archives fédérales pour l'histoire diplomatique et stratégique de la Suisse au XIXe siècle et dans le premier tiers du XXe siècle, ainsi que pour l'étude de certains aspects de quelques crises européennes pendant cette période. En effet, par le biais de l'ancrage des institutions de la neutralité de la Savoie du Nord et des zones franches dans les traités qui ont présidé à la formation territoriale de la Suisse contemporaine et consacré son statut de neutralité, tout ce qui les concerne implique la Suisse et inversément, de même que les puissances signataires de ces traités. C'est pourquoi l'on y trouve, particulièrement dans la série «Neutralité de la Savoie», nombre de textes fondamentaux sur la conception que la Suisse se fait de sa neutralité et de sa défense militaire, sur ses intérêts de petit Etat, sur ses réactions face à la diplo-

matie européenne. La crise la mieux illustrée est évidemment celle provoquée par le rattachement de la Savoie à la France car le changement territorial est ici d'importance et concerne la plupart des grands Etats européens. Mais on ne saurait sous-estimer non plus l'information que l'on trouve sur les années 1870–1914, non seulement sur la politique suisse mais sur celle des puissances européennes et la marche vers la Première Guerre mondiale. Des textes clés concernent également la position de la Suisse dans les négociations de Paris de 1919. L'affaire des zones franches, enfin, est un moment important des relations franco-suisses, un aspect de la politique de Poincaré en 1923 et un exemple d'une procédure de règlement pacifique d'un conflit international bien caractéristique de l'esprit d'une époque, qui, comme l'affaire de Savoie de 1860, est en même temps un merveilleux révélateur des politiques intérieures suisse et genevoise – les travaux récents de Pierre Bickel et de Nathalie Haarman en font la démonstration[47] – ainsi que des relations intercantonales. Fil d'Ariane pour l'histoire de la neutralité suisse, ces séries constituent donc également un apport important pour certaines études de politique intérieure.

Mais leur importance ne s'arrête pas là. La série «Zones franches», tout spécialement, contient des sources susceptibles de contribuer de manière non négligeable à l'histoire économique et sociale de cette région. Par ses statistiques d'abord. Comme les produits zoniens étaient soumis au système douanier fédéral et que, dès son introduction, la France et la Sardaigne ont réclamé un traitement de faveur pour ces produits, objets d'accords spéciaux périodiquement renouvelés, les travaux préparatoires de ces accords, l'application de ces derniers et les études faites sur les avantages ou les inconvénients du système zonien ont laissé de nombreuses sources chiffrées (tableaux du commerce global, tableaux ventilés par produit). Les pétitions de producteurs ou de négociants faisant valoir leurs intérêts ou mettant en évidence leurs difficultés, les journaux qui les appuyaient, dont on retrouve de nombreuses coupures dans les dossiers, les documents relatifs aux négociations des accords sus-mentionnés, sont autant d'éléments qualitatifs qui complètent ces statistiques et de contributions à l'histoire du commerce régional, singulièrement à celle de certains biens comme le vin, les produits laitiers et maraîchers, les bestiaux, la viande. Données quantitatives et sources qualitatives permettent également d'appréhender des questions comme les rapports de concurrence et de complémentarité entre les régions considérées, l'influence du développement industriel sur ces rapports, les divergences d'intérêts entre milieux agricoles, commerçants et industriels à l'intérieur des zones, entre les zones et la France intérieure, entre les zones et Genève, à Genève, entre Genève et la Suisse, l'influence de la conjoncture sur l'économie locale, qu'elle soit le fait d'une

[47] *Cf.* note 1.

décision gouvernementale comme la suppression des zones en 1923 qui contribue – mais dans quelle mesure exactement? – au marasme économique genevois ou celui des cycles économiques comme la crise mondiale des années trente, qui amène le gouvernement français à pratiquer une politique de contingentements.

En fait, économie régionale et économie internationale ne sont guère dissociables. Nos sources sont susceptibles d'éclairer autant certains aspects des relations économiques franco-suisses au plus haut niveau, que l'évolution de la vie économique régionale et le lien entre les deux. Une étude de la guerre douanière franco-suisse de 1893–1895, par exemple, ne saurait se concevoir sans prendre connaissance des dossiers que contient la série «Zones franches» sur cette question. Les tensions qu'elle suscite au niveau local se répercutent, par le biais des doléances genevoises, sur l'attitude du gouvernement suisse.

Dans la mesure où l'octroi d'avantages en matière de communications ferroviaires a été envisagé par la France comme instrument de négociation avec la Suisse dans les questions zoniennes, voire comme l'une des compensations possibles à la perte des zones, on trouvera dans cette série diverses pièces pouvant servir à l'histoire des communications au plan local ou international. Elles concernent la ligne Thonon–St-Gingolph, le raccordement de Genève avec le réseau de Haute-Savoie, le raccordement du Jura bernois avec le Besançon-Morteau (Col des Roches), la liaison St-Amour–Bellegarde, la ligne de la Faucille.

Derrière les échanges, il y a les producteurs, les distributeurs et les consommateurs des biens échangés et l'on peut tirer de ces sources divers renseignements pour l'étude de certains aspects de la vie sociale genevoise et zonienne du XIXe siècle et du début du XXe siècle: habitudes de consommation, vie agricole en particulier. Ils demeurent le plus souvent liés au problème de la frontière et de ses entraves qui met aussi en évidence des questions comme le droit d'établissement ou l'importance de la propriété foncière genevoise en zone et réciproquement (données statistiques). Ainsi l'intérêt aux franchises de quelques familles aristocratiques genevoises est bien illustré par leurs nombreux mémoires relatifs à leurs propriétés, dites de «l'ancien dénombrement», que leurs ancêtres possédaient en Savoie antérieurement au Traité de Saint-Julien de 1603 et pour l'exploitation desquelles ils jouissaient de certains privilèges. Ici affleurent le poids de l'héritage historique dans les rapports entre Genève et la Savoie, le heurt entre droits acquis sous l'Ancien Régime et prétentions de l'Etat moderne.

Poids de l'héritage historique, problèmes d'identités nationales et culturelles, évolution de ces identités en fonction ou en face des transformations politiques (extérieures et intérieures) et sociales, voilà, sans doute, l'une des di-

rections de recherche les plus passionnantes que suggèrent les sources conservées dans ces deux séries.

Les références historiques qui conditionnent populations et acteurs mêlés aux affaires de Savoie et des zones sont nombreuses: conquêtes bernoises de territoires savoyards au XVIe siècle, Réforme à Genève qui introduit le clivage religieux entre la cité et les habitants de la contrée voisine, entreprises du Duc de Savoie contre Genève dont la plus célèbre est l'Escalade (1602), annexion de Genève à la France de 1798 à 1814, entrée de Genève dans la Confédération suisse avec adjonction de communes sardes et françaises de religion catholique initiant un processus d'helvétisation et de pluralisme confessionnel, rattachement de la Savoie à la France et francisation de celle-là, *Kulturkampf* à Genève, Première Guerre mondiale, pour ne citer que les principales. Presque à chaque crise franco-suisse touchant à la Savoie et aux zones, l'une ou l'autre d'entre elles surgit de la conscience collective pour imposer un comportement, ou est sciemment utilisée à des fins politiques.

Certes, la recherche historique n'y est pas restée insensible. Luc Monnier, par exemple, a montré que le clergé, l'administration, la noblesse et la bourgeoisie savoyards, qui avaient tout à gagner au rattachement de la Savoie à la France, ne se sont pas fait faute de rappeler aux populations rurales du Chablais et du Faucigny, plutôt favorables à la Suisse, les méfaits anciens de l'ours de Berne et le danger d'unir sa destinée aux hérétiques genevois.[48] L'histoire joue aussi son rôle dans les différences d'appréciation que portent Vaudois et Genevois sur la menace que pouvait constituer l'établissement de la souveraineté française sur la Savoie.[49] Les Vaudois, qui doivent leur indépendance au Premier consul, s'en alarment moins que les Genevois annexés par lui. Les couplets ironiques que l'on chantait à Evian sur l'air de la «Belle Escalade» pour railler l'équipée de John Perrier, cette tentative grotesque de provoquer dans le Chablais une insurrection en faveur de la Suisse, n'ont pas échappé non plus à Monnier.[50]

Nathalie Haarman a bien perçu également la dimension de cet héritage historique, tout comme un acteur de l'époque de l'affaire des zones, Albert Picot, dont elle cite ce passage d'un article écrit en 1922 intitulé «Les zones et le patriotisme genevois»:

[48] Monnier, *op. cit.*, pp. 117 ss.

[49] *Ibid.*, pp. 182 ss.

[50] *Ibid.*, p. 246.

«Il y a encore quelque vieil ancestral instinct, chevillé à son âme, qui pousse le Genevois frondeur, fils de la Saint-Barthélemy et de l'Escalade à protester contre les compromis avec la France. Ce n'est pas en vain qu'il a entendu sa grand'mère lui raconter les roueries d'Henri IV, les ruses de Desportes, le Directoire, Napoléon, la menace de Louis-Philippe et la votation truquée de 1860.»[51]

Ou cette autre phrase:

«Les zones sont restées là, malgré l'évolution nouvelle, comme un symbole de l'ancienne politique de la Genève isolée et soucieuse.»[52]

Des historiens, des contemporains des événements, ont donc vu l'importance de l'intériorisation des valeurs nationales dans les questions de la Savoie et des zones. Il nous paraît cependant que l'on pourrait aller encore plus loin dans cette direction. Dans la Genève des années vingt,[53] en particulier, où les difficultés économiques, la montée du socialisme, la présence de la Société des Nations, l'helvétisation de la population et de l'économie provoquent une véritable crise d'identité, l'affaire des zones apparaît comme un des éléments structurant du nationalisme genevois en même temps qu'un révélateur d'une société en mutation.

Par leur nature, certaines pièces de la série «Zones franches» permettent une approche immédiate de ce complexe identité-nationalisme. Ainsi cette affiche éditée par le journal satirique *Guguss'* (Genève), qui s'en prend, en patois, «A Mons'Dâvi sénateu de la Hiaute-Savoué»[54] ou cette lettre d'un Savoyard natif et habitant de Genève, président de la Chambre de commerce française de Genève, que Paul Pictet, ancien président du «Comité fédéral pour le rejet de la Convention du 7 août 1921», jugeait suffisamment révélatrice d'une mentalité partagée également par une partie de la population genevoise d'origine savoyarde pour en envoyer une copie au conseiller fédéral Giuseppe Motta. Elle exprime le regret que Genève ne soit pas restée la capitale de la Haute-Savoie, l'opinion que la Suisse s'est montrée ingrate envers la République et canton de Genève et la conviction que celle-ci a fait un mauvais calcul en 1815:

«Pourquoi vouloir toujours blanchir et idéaliser la conduite de la Suisse à l'égard de Genève? Genève, rivale de Lyon, entrant dans la Suisse, devenait la rivale menaçante de Berne, puis de Zurich. C'est cela qu'il fallait

[51] Haarman, *op. cit.*, p. 137.

[52] *Ibid.*, p. 82.

[53] Sur cette période voir notamment *Histoire de Genève*, publiée sous la direction de Paul Guichonnet, Toulouse/Lausanne, Privat/Payot, 1974, pp. 330 ss.

[54] Sans date (1928?), *E 2/1693*, AF.

éviter.– Voilà la ligne suivie à notre égard: Démolition des faubourgs lors de l'alliance bernoise.– Refus, en 1815, d'échanger l'Ajoie (inutile à Berne, même aujourd'hui encore) contre le Chablais et les grandes Zones.– Refus des compensations ferroviaires et de la station de T. S. F. pour la S. d. N.– «Fléchissement» du Conseil Fédéral au sujet des Zones...– Reconnaissons, tout de même, aussi, franchement, que ce sont les Genevois qui se sont volontairement séparés de leur territoire naturel, et pas même les Genevois, encore, mais une bande d'immigrés, des Cévennes, d'Italie, d'Ecosse et d'ailleurs, qui ont chassé maints autochtones et se sont établis, guerrièrement, au milieu d'un pays paisible. (...)
Mais, aussi, n'est-il pas presque certain que nous avons «l'ennemi dans nos murs» à Genève? et cet «ennemi», qui est-il, sinon quelques confédérés, plus ou moins fonctionnaires, inassimilés, ne songeant qu'à rentrer dans leur canton où ils ont leurs intérêts, exerçant leur droit de vote et étant éligibles, et songeant à tout, sauf à Genève? Je t'ai parlé des C. F. F. [*Chemins de fer fédéraux*] à Lugano, et des mêmes C. F. F. à Genève; c'est édifiant.
Te dirai-je que je brûle d'un amour sans mélange pour le gouvernement de Paris? je mentirais.– Je reste, comme quelques-uns d'entre nous, un anachronisme vivant, un Lémanique ou un Allobroge, à ton choix, qui savent bien qu'il est vain de vouloir remonter certains courants à certaines heures, mais qui se placent en situation d'attente et s'efforcent de garder claire la flamme de la petite patrie, et surtout de la bonne amitié du voisin.»[55]

Nous voilà fort loin d'Albert Picot!

A travers beaucoup d'autres documents cependant, dont l'objet n'est pas prioritairement ces questions d'identité, il est possible de les appréhender. Dans le cas du procès de La Haye, les rapports d'experts écrits pour la préparation des plaidoiries en sont de bons exemples et il est évident que les travaux d'un historien comme P.-E. Martin, d'un historien de l'économie comme A. Babel ou d'un géographe comme A. Chaix véhiculent des stéréotypes. Du côté français, le volumineux rapport du sénateur Victor Bérard est à lui seul une mine pour des études de ce genre. On ne perdra pas non plus de vue qu'un dossier de caractère technique peut ouvrir des perspectives inattendues, révélatrices d'un comportement d'une mentalité. Nous avons pu le constater dans le cas de la guerre douanière franco-suisse de 1893–1895. La réaction à une mesure technique comme le refus des autorités fédérales d'exempter du tarif de combat la viande en provenance des zones est l'occasion d'un discours de portée plus générale où l'on évoque les mœurs genevoises, la politique fédérale, les relations de voisinage:

[55] Ch. Anthonioz à H. Dalphin, 7. 2. 1929, copie en annexe à P. Pictet à G. Motta, 26. 4. 1929, *E 2/1694*, AF.

«Or, si les choses continuent à aller du train actuel, nous avons tout à redouter. Les esprits s'aigrissent et les influences hostiles à la Suisse, politiquement et commercialement, se donnent pleine carrière dans la zone savoisienne et le Pays de Gex; déjà on en est à l'exclusion systématique, on repousse nos voyageurs, on renonce à se servir chez nos négociants, parce qu'ils sont Suisses.»[56]

De même la technicité d'un libelle des vignerons de Crépy débouche sur ces considérations:

«Quelles sont les conséquences d'un fait semblable? Il est facile de l'imaginer. La situation d'étranger devenant préférable sur ce coin de notre territoire, à celle de national, l'intérêt poussera des propriétaires soit à se faire naturaliser Suisse, soit à s'établir sur le territoire fédéral pour y jouir des bons de licence.
Entraînement dangereux, qui met en conflit le patriotisme et les intérêts. Conséquence fâcheuse qui met en état d'infériorité sur son propre sol un propriétaire savoyard dont les fils servent au Tonkin ou au Dahomey, vis-à-vis de son voisin qui au mieux de ses intérêts matériels a su esquiver sa nationalité.»[57]

Interroger la société d'une région habitée par les «immigrés des Cévennes» devenus fils de Tell, les «Allobroges», les Confédérés, les Savoyards dont les enfants meurent au Tonkin ou à Verdun, à partir d'une documentation qui a son origine dans les différends internationaux qui l'ont divisée, montrer comment ces différends sont nés de l'évolution de cette société ou, lorsqu' ils ont été le fait de facteurs exogènes, comment ils l'ont infléchie, c'est le défi auquel les séries présentées ci-dessus invitent l'historien.

[56] *Le Genevois*, 13. 2. 1893, *E 2/1659*, AF.

[57] *Note sur la situation commerciale de la zone franche de la Haute-Savoie en 1893 et sur une nouvelle répartition des bons de franchise*, Annecy, 1893, p. 4, *E 2/1659*, AF.

Zusammenfassung

Die Neutralität Nordsavoyens sowie die Freizonen Hochsavoyens und des Pays de Gex wurden in den internationalen Verträgen von 1815 und 1816 verankert, in dem Vertragswerk also, das auch den territorialen Bestand der heutigen Schweiz abschliessend umschrieben und deren Neutralität endgültig anerkannt hat. Die nationale Bewegung und der Imperialismus stellten in der zweiten Hälfte des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts nicht nur die Ordnung von 1815 in Frage, sondern damit gleichzeitig auch lebenswichtige Interessen der Schweiz. Der in dem Artikel analysierte Aktenbestand bildet deshalb eine erstrangige Quelle für die Erforschung sowohl der völkerrechtlichen Ordnung von 1815 als auch der schweizerischen Neutralität und des europäischen politischen Systems, in das diese eingeordnet ist. Zu den Schwerpunkten der Dokumentation zählen der Savoyerhandel von 1860, gewisse Aspekte der schweizerischen Aussenpolitik von der Bismarckzeit bis zum Ersten Weltkrieg, die Entstehung von Art. 435 des Versaillervertrages sowie schliesslich die Verhandlung der Zonenfrage vor dem Ständigen Internationalen Schiedsgerichtshof.

Während die diplomatische Seite der dokumentierten Ereignisse als relativ gut bekannt gelten kann, scheint es dem Verfasser, dass die vorliegende Dokumentation noch nicht genügend ausgeschöpft worden ist im Hinblick auf ein besseres Verständnis der internationalen Beziehungen und der diese bestimmenden Kräfte. Ferner könnten aus dem vorhandenen Material noch bessere Erkenntnisse über das gesellschaftliche Leben der betroffenen Regionen, insbesondere Genfs und Hochsavoyens, gewonnen werden. Die Bevölkerung dieser Regionen prägte und erlitt nämlich gleichzeitig die Diplomatie, die somit als Brennpunkt in ihrem täglichen Leben erscheint. Diese Dialektik prägt auch auf archivischer Stufe den Inhalt der vorhandenen Dokumentation. Wir finden darin nicht nur rein diplomatisches Schriftgut, sondern auch reichhaltiges Material zur Erforschung der Innenpolitik, der Wirtschaft, sozialer Probleme oder der Gesinnungen in den betroffenen Regionen und Staaten. Ziel des Artikels ist es, den Forscher auf den Beitrag aufmerksam zu machen, den diese Quellen für die verschiedenen Bereiche der Geschichte leisten können, und ihm den Zugang zu der Dokumentation zu erleichtern.

Compendio

La neutralità della Savoia del Nord e le zone franche dell'Alta Savoia e del Paese di Gex sono state sancite dai trattati del 1815–1816 che hanno presieduto alla formazione territoriale della Svizzera contemporanea e consacrato il suo statuto di neutralità. La loro rimessa in causa, al seguito del movimento delle nazionalità ed allo scontro degli imperialismi in Europa, nella seconda metà del XIX° secolo ed all'inizio del nostro secolo, toccó sia queste istituzioni che la Svizzera.

Per questo motivo le serie di documenti analizzate in questo articolo costituiscono un insieme archivistico di primaria importanza, non solo per lo studio delle istituzioni precitate ma pure per delle ricerche sulla neutralità elvetica e sul sistema europeo nel quale essa s'inserisce.

L'affare di Savoia nel 1860, certi aspetti della politica estera svizzera nel periodo compreso tra l'era di Bismarck e la prima guerra mondiale, la genesi dell'articolo 435 del Trattato di Versailles, l'affare delle zone franche portato davanti alla Corte Permanente di Giustizia Internazionale, fanno parte degli aspetti salienti di queste serie. Se il loro aspetto «storico diplomatico» è relativamente ben conosciuto, è sembrato all'autore che fosse ancora possibile trarre lo spunto per un approccio più largo alle relazioni internazionali, atto a mettere maggiormente in evidenza il gioco delle forze profonde, o per lo studio delle società delle regioni prese in considerazione, più specificatamente di Ginevra e dell'Alta Savoia.

Queste società, infatti, modellano in parte e nel contempo subiscono il gioco diplomatico, che agisce allora quale rivelatore del quotidiano al quale esse sono confrontate.

Sul piano archivistico, questa dialettica è all'origine di svariati incartamenti che contengono, oltre ai documenti di carattere prettamente diplomatico, un materiale d'archivio assai importante per lo studio della politica interna, dell'economia, dei problemi sociali o delle mentalità regionali e persino degli Stati in causa.

Attirare l'attenzione del ricercatore sull'apporto che tali fonti possono dare ai differenti settori della storia, offrirgli un accesso più immediato alla documentazione, tali sono gli scopi che si prefigge questo articolo.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

La neutralité de la Savoie du Nord et la question des zones franches. Rappel historique, présentation des sources, indications de recherches

In Dans In	Studien und Quellen Etudes et Sources Studi e Fonti
Jahr Année Anno	1982
Band Volume Volume	8
Autor Auteur Autore	Bourgeois, Daniel
Seite Page Pagina	7-48
Ref. No	80 000 059

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.