RESTRICTED
COM.JER/W.19
20 mai 1949
ORIGINAL : FRENCH

COMITE DE JERUSALEM

Note sur les "zones franches" de la
Haute-Savoie et du Pays de Gex

Document de travail préparé par
le Secrétariat

C'est en vertu de traités et accords internationaux que le Pays de Gex, quoique en territoire soumis à la souveraineté française, constitue une zone franche au point de vue douanier. Le Congrès de Vienne, en 1815, en rectifiant les frontières de la France et de la Suisse a maintenu en faveur du pays de Gex les franchises douanières qui lui avaient été concédées sous l'ancien régime par un édit du 22 décembre 1775. Quant à la zone franche de Haute-Savoie, elle fut établie par un décret impérial du gouvernement français le 12 juin 1860 qui prescrivait, conformément au scrutin organisé pour le rattachement de la Savoie à la France, le recul des douanes françaises à la limite des territoires plébiscités. Ces "zones franches de la Haute Savoie et du Pays de Gex" doivent être clairement distinguées des "zones franches" existant dans certains ports. Afin d'éviter toute confusion, les caractères principaux de ces dernières doivent être précisés.

Vers la fin du XIX^e siècle s'est créée dans certains ports d'Allemagne une institution appelée à un grand avenir " la zone franche". (1) L'institution de ces zones a été une réaction

(1) La zone franche moderne doit être distinguée des "villes-franches" dont l'intérêt est plus historique que pratique, étant donné qu'il n'existe plus de villes de ce type à l'heure actuelle. Les villes franches qui ont précédé les zones franches étaient en général des villes maritimes vivant presque exclusivement du commerce de leur port. Les premières villes franches ont été créées en Italie en 1547 (Livourne-Civitavia-Vecchia, Ancône), en France (Marseille en 1669, Bayonne, Dunkerque) et en Allemagne (Hambourg). Dans ces villes franches, la franchise s'étendait non seulement aux installations portuaires mais à la ville toute entière et à son territoire. Liberté complète était donnée pour l'entrée et la sortie de toutes les marchandises nationales et étrangères, ainsi que faculté d'en disposer et d'en consommer, en exemption de tous droits de douane. Ces villes franches maritimes disparurent en France au moment de la Révolution et un peu plus tard en Italie.

réaction contre la recrudescence du protectionisme douanier, et celles-ci se sont avérées des institutions très supérieures aux autres palliatifs inventés tels que les "entrepôts douaniers", "transit privilégié", "l'admission temporaire", "drawback".

Les termes "zones franches" et "port-francs" sont employés généralement l'un pour l'autre, bien que certains auteurs considèrent l'expression "port-franc" comme impropre étant donné que la zone franche moderne ne comprend qu'une certaine partie du territoire du port. Sans insister sur cette distinction, signalons que cette institution s'est développée et rapidement étendue, sous des formes parfois différentes, à un certain nombre de ports, Copenhague en 1894, Trieste et Fiume, Gênes (deposito franco), Salonique depuis 1925, Stockholm, Barcelone, Budapest, etc..

La définition suivante pourrait être donnée des zones franches: ce sont des portions de territoire, situées en général dans un port, ou à proximité d'un port et qui, quoique relevant de la souveraineté d'un pays, sont complètement affranchies au point de vue douanier, en vue de faciliter l'industrie ou le commerce d'exportation, ou les deux. Les marchandises y entrant ou en sortant ne sont pas assujetties au paiement des droits, ni soumises au régime général des formalités douanières applicables à l'ensemble du territoire.

Ajoutons que la réglementation du transit doit être parfaitement claire et respectée par les parties (marchandises étrangères en provenance ou à destination de la zone franche à travers le territoire du pays souverain de la zone).

Les zones franches maritimes, ou port-francs, doivent être très clairement distinguées des "zones franches du pays de Gex et de la Haute-Savoie" avec lesquelles elles n'ont rien de commun, et qui font l'objet de ce document de travail.

Les zones franches du pays de Gex

et de la Haute-Savoie

Ce sont des textes successifs ^{2/}qui, au cours d'une longue

2/ Les principaux actes internationaux qui régissent, à l'heure actuelle, le statut des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex sont donc :

- le Traité de Paris du 20 novembre 1815 (zone de Gex)
- le Traité de Turin du 16 mars 1816 (zone sarde)
- le Manifeste de la Cour des Comptes de Sardaigne du 9 septembre 1829 (zone de Saint-Gingolph)
- l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles;
- l'arrêt de la Cour permanente de Justice internationale du

période ont fixé peu à peu la réglementation en vigueur. Rien d'étonnant à ce que le statut régissant les zones soit extrêmement complexe, parfois mal équilibré, et ne corresponde plus en fait aux objectifs visés lors de la création des zones franches. Si l'organisation juridique des " zones franches " du pays de Gex et de Haute-Savoie ne peut passer pour un modèle de clarté, elle offre cependant un précédent à étudier, car outre son organisation les difficultés rencontrées pour son application dans le domaine pratique sont des plus instructives.

Origine

Le régime féodal avait fait de Genève une agglomération purement urbaine sans territoire et enclavée dans les Etats de Princes étrangers. Genève, à l'époque, dépendait dans une très large mesure de la campagne savoyarde et gessienne pour assurer son ravitaillement en denrées alimentaires et notamment en blé, et une grande liberté d'échanges avec les régions agricoles voisines était nécessaire.

Il est inutile de s'étendre sur les vicissitudes qu'ont connues les zones franches depuis leur création, suspension de fait durant la guerre de 1914-1918, tentative de suppression s'appuyant sur le Traité de Versailles par la France, procès devant la Cour permanente de Justice Internationale. Cette histoire mouvementée prouve que le maintien de zones franches, même entre deux pays dont les rapports ont pourtant toujours été amicaux, se heurte à des difficultés qui, semble-t-il, sont inhérentes au système.

A. Régime Actuel

Etendue

Les zones franches actuelles comprennent la région de Gex, une zone en Haute-Savoie et la zone de St Gingolph. ^{1/} Elle couvre une superficie de 540 km² (dont 350 pour la zone de Gex) et une population d'environ 34,000 habitants en 1934.

Organisation

Au point de vue douanier et fiscal, l'organisation administrative ^{2/} était jusqu'en 1939 la suivante :

1/ la franchise sur la zone couvrant l'ensemble de la Haute-Savoie créée par un acte unilatéral de la France a été supprimée par la France.

2/ on notera l'importance du personnel nécessaire.

- A la frontière politique franco-suisse, un cordon fiscal
(34 postes)
- A la limite intérieure des zones un cordon douanier
(20 bureaux)
- A l'intérieur des zones 9 contrôles de zones dont la tâche principale consistait à assurer le fonctionnement normal du régime tant en ce qui concerne les relations de la zone avec la Suisse et les pays tiers, qu'avec le territoire français assujetti.

Régimes

Les régimes de l'exportation des produits suisses vers les zones franches, et de l'exportation des produits des zones franches vers la Suisse étant régis et précisés par des accords passés à des dates différentes ont en fait des clauses différentes qui doivent être analysées séparément.

(a) Régime de l'exportation des produits suisses vers les zones franches

Le principe de base est que les zones franches ne sont pas assujetties au régime douanier français, mais que les taxes fiscales et toutes autres dispositions non-douanières en vigueur sur l'ensemble du territoire français, y sont applicables. En d'autres termes, les exportations de Suisse vers les zones franches situées en territoire français échappent à toute mesure et formalité douanière, mais restent soumises à toutes les dispositions non-douanières en vigueur en France.

Les marchandises de toute origine peuvent pénétrer en zone en franchise de tout droit de douane, principal ou accessoire. Outre les droits de douane proprement dits, la franchise englobe les droits et taxes suivants :

Surtaxes d'entrepôt et d'origine, taxe de statistique, taxe pour le développement du commerce extérieur, droits de permis, droit de timbre des expéditions de douane, droit de magasinage, droit de garde, surtaxes compensatrices de l'écart des changes, surtaxes anti-dumping, taxes sur les produits contingentés, etc...

Il faut remarquer que la franchise couvre non seulement les produits suisses mais tous les envois en provenance de Suisse, c'est à dire tous les produits étrangers transitant directement ou indirectement par la Suisse.

Les prohibitions, restrictions et mesures spéciales visant l'importation et l'exportation ne sont pas, en principe, applicables en zones franches, notamment les "contingentements" et restrictions d'importation édictées en exécution de l'article 17 des lois de douane codifiées.

(b) Régime de l'exportation des produits de zone franche vers la Suisse

A la suite de la " Sentence Arbitrale de Territet " (1er décembre 1933), le régime suivant a été adopté par les Gouvernements Suisse et Français pour les importations en Suisse des produits de zone franche :

i) Pour les produits agricoles, le principe est celui de l'importation en franchise pour tous les produits de l'agriculture et branches annexes, originaires et en provenance des zones franches. Cette franchise, accordée sans limitation de quantité, est toutefois tempérée par un article du règlement qui prévoit des "contingentements" et autres restrictions en raison de circonstances imprévues ou exceptionnelles. ^{1/} La même restriction est prévue sur l'importation venant à augmenter anormalement, par suite d'une production forcée ou industrialisée dans les zones.

ii) Pour les produits industriels, ceux-ci ne sont pas admis à la franchise en quantité illimitée, mais seulement dans les limites de certains contingents pour les produits fabriqués dans la zone.

Commission mixte

Une " Commission permanente franco-suisse " a été instituée pour veiller à l'exécution de mesures de contrôle en liaison avec les administrations douanières des deux pays pour proposer les modifications à apporter aux contingents agricoles et industriels et aplanir les difficultés résultant du fonctionnement du régime. Cette Commission mixte a permis d'aplanir d'une façon rapide un certain nombre de difficultés dont le règlement par la voie diplomatique ordinaire aurait demandé

^{1/} Cette disposition a été mise immédiatement en application, le lait, les produits laitiers, les vins, le bétail, ne peuvent être exportés des zones franches vers la Suisse que dans la limite de "contingents" fixés en quantité et en valeur, contingents renouvelables.

des délais beaucoup plus longs. Règlement facilité par la composition de la Commission mixte comprenant des fonctionnaires résidant dans les zones et de ce fait au courant des problèmes locaux.

B. Appréciation sur le régime des zones franches ^{1/}

Le fonctionnement des zones franches est loin d'être aussi parfait dans la pratique qu'on pourrait le croire à première vue. Le régime n'a atteint que partiellement le but proposé, à savoir la création autour de Genève d'une zone véritablement "franche". Si au XIXe siècle le recul du cordon douanier avait permis pendant un siècle d'ouvrir les zones aux échanges avec la Suisse, cette mesure s'est avérée insuffisante par suite des mesures discriminatoires non-douanières prises par la suite par les pays. Ces mesures non-douanières constituent d'ailleurs actuellement les principales barrières économiques entre les états.

Il semble utile d'examiner même rapidement les circonstances et diverses mesures qui ont diminué considérablement dans la pratique la liberté des échanges entre la Suisse et les zones franches, liberté qui était le but de ces institutions.

(1) Mesures fiscales - Les marchandises en provenance de Suisse sont franches de douane mais elles sont soumises aux taxes fiscales exigibles à l'importation et à la circulation en France. Ces taxes sont très nombreuses et ont parfois le même effet pour les habitants des zones que les droits de douane, à savoir qu'elles augmentent le prix de vente des produits importés en franchise douanière. Citons à titre d'exemple :

la taxe à la production, exigible à l'importation des non-producteurs;
les taxes sur les spécialités pharmaceutiques, produits de parfumerie, spiritueux, chocolats, confiserie, sucre, etc..
droits de timbre, permis et plaques de circulation, surtaxe de péréquation sur les essences et huiles minérales raffinées, etc...

^{1/} Etant donné le coût réduit de la vie dans ces zones, une des conséquences indirectes importantes de l'institution des zones franches est de créer un appel de population en provenance des pays environnants. Le fait s'est vérifié dans le pays de Gex.

Au cours du procès de la Haye, la Suisse avait formulé des réserves concernant le caractère " non-douanier" de certaines taxes fiscales appliquées par la France en zones franches. En l'absence d'une définition internationale, il est difficile dans la pratique de distinguer entre les droits de douane et les taxes fiscales perçues à l'importation ou à l'exportation et la Cour permanente de Justice internationale se refusant à trancher la question s'est bornée à déclarer :

- " en principe, une taxe qui est imposée du seul
- " fait de l'importation ou de l'exportation à travers
- " la frontière semble devoir être considérée comme
- " une taxe de nature douanière et, partant, être
- " soumise aux règles y relatives. ^{1/}

(2) En second lieu, sont applicables en zones franches des mesures générales concernant la sauvegarde de la santé publique, des mesures de police générales, les mesures destinées à assurer la loyauté du commerce (arrangement international de Madrid du 14 avril 1891, de Washington du 2 juin 1911), l'interdiction d'importation de produits portant un nom ou un signe quelconque de nature à faire croire qu'ils ont été fabriqués en France; obligation de l'apposition de l'indication d'origine sur certains produits étrangers importés.

(3) Le contrôle des changes a permis en fait au Gouvernement français de limiter l'importation de produits suisses ou étrangers dans les zones franches, par le système d'allocation des devises appréciées.

(4) La disparité des prix suisses et français a considérablement freiné les exportations de produits suisses vers les zones franches. Au cours de la période 1934-1938, les zones ont importé 4% seulement de la Suisse contre 78% de France et 18% d'autres pays.

(5) Les formalités de franchissement du cordon fiscal ont gêné les échanges non seulement en raison des taxes fiscales onéreuses ^{2/} mais également en raison des formalités compliquées et tracassières.

^{1/} Procès-verbaux C.P.J.I. Série A/B No 46 Affaires des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex- arrêt du 7 juin 1932 pp.166;55

^{2/} Dans le trafic Suisse-Zones, les taxes fiscales ont atteint en 1937 jusqu'à environ 15% de la valeur des marchandises exportées...

(6) Les mesures de "contingentement" prises par le gouvernement suisse pour limiter les exportations de produits agricoles et industriels des zones franches en Suisse. Mesures prévues d'ailleurs par la " Sentence arbitrale de Territet", mais qui en fait ont réduit les ventes de produits agricoles et industriels des zones franches en Suisse. (Rappelons que les ventes suisses vers les zones franches étant régies par d'autres accords, ne sont pas soumises, en principe, au système des contingents).

Les zones franches des Pays de Gex et de Haute-Savoie appartiennent au domaine du passé. Leur régime manque d'unité et de clarté, elles sont le résultat d'une longue histoire de compromis. La France a tenté de supprimer cette survivance en invoquant l'incompatibilité de cette institution avec le Traité de Versailles. Il semble assez difficile de nos jours de maintenir les privilèges d'une minorité dans le cadre d'une nation, qui, dans son ensemble, ne bénéficie pas de ces mêmes droits.

(a) Les députés français représentant les zones franches ont eu des difficultés au sein du Parlement français pour défendre le maintien des privilèges des habitants des zones. La majorité s'appuyant sur le principe de l'égalité devant la loi, et ne pouvant admettre le maintien de privilèges particuliers à une région de France, privilèges basés cependant sur des intérêts naturels, découlant de la géographie même de ces régions tournées vers la Suisse et séparées de la France par les chaînes du Jura.

(b) Les Genevois ont du, pour continuer à bénéficier des expéditions des produits agricoles de zone franche, lutter contre les agriculteurs suisses qui voulaient voir réduits les contingents alloués, c'est à dire voir diminuer la concurrence française sur le marché de Genève.

Avant 1914, le régime des zones fonctionna normalement, (a) le cordon douanier français était placé à la limite intérieure des zones et le territoire des zones était ouvert aux importations de toute provenance; (b) la frontière suisse était largement ouverte aux produits zoniens. Les transactions étaient d'autre part facilitées par la stabilité des monnaies

et les équivalences de l'Union Latine, auxquelles s'ajoutait l'usage qui conférait libre cours à Genève aux pièces de bronze françaises.

Depuis les difficultés économiques rencontrées par la France d'une part (se traduisant par une aggravation de la législation fiscale et des mesures de contrôle monétaire) et les exigences des agriculteurs suisses d'autre part, ont complètement modifié le fonctionnement des zones. Une grande partie des facilités dont bénéficiaient les zones ont, en fait, disparu. C'est seulement en tenant compte de l'évolution survenue dans leur fonctionnement qu'un statut de zones franches pourrait être imaginé pour d'autres pays, si ces zones veulent réellement répondre au but pour lequel elles seraient créées.

Un régime de zone franche, qui a l'avantage, dans la zone en bénéficiant, de faire baisser le coût de la vie, de favoriser le tourisme, de faciliter l'approvisionnement en denrées alimentaires et produits industriels, d'augmenter la valeur des biens immeubles par conséquence directe, est un régime privilégié. Une zone franche est une source de prospérité pour la zone proprement dite, elle peut indirectement être une source de revenus - entre autres fiscaux - pour l'état sur le territoire duquel elle se trouve.

Le bon fonctionnement d'une zone franche, il faut le reconnaître, dépend principalement de la bonne volonté des états exerçant leur souveraineté sur la zone. Néanmoins, sans préjuger des conditions dans lesquelles elle doit être appelée à fonctionner, une zone franche doit avoir essentiellement :

- un statut clairement défini, et qui par sa clarté le mette à l'abri des interprétations tendancieuses qu'on pourrait être tenté de faire;
 - un règlement de transit des marchandises à travers les états voisins, à destination (et éventuellement en provenance) de la zone;
 - une Commission mixte, chargée d'aplanir toutes les difficultés soulevées par l'application du statut.
-