

OPINION DISSIDENTE DU COMTE ROSTWOROWSKI

Ne pouvant me rallier aux conclusions de l'avis consultatif, je crois de mon devoir de faire usage du droit conféré par l'article 57 du Statut et de joindre à l'avis mentionné l'exposé de mon opinion individuelle.

Placée comme vient de l'être la Cour, devant la requête du Conseil de la Société des Nations, au moment où celui-ci est en train de procéder à la solution définitive du problème de l'accès et du stationnement des navires de guerre polonais à Dantzig, je me permets de relever quelques éléments importants qui se dégagent du libellé même de la question posée à la Cour.

Cette question est formulée de la façon suivante :

« Le Traité de paix de Versailles, Partie III, Section XI, la Convention dantziko-polonaise conclue à Paris le 9 novembre 1920, les décisions pertinentes du Conseil de la Société des Nations et du Haut-Commissaire, confèrent-ils à la Pologne des droits ou attributions quant à l'accès et au stationnement des navires de guerre polonais dans le port et les voies d'eau de Dantzig ? Dans l'affirmative, quels sont ces droits ou attributions ? »

Il résulte de la manière dont la question est formulée, que

1° quant aux *sources juridiques* à consulter aux fins de l'avis consultatif, deux d'entre elles se trouvent indiquées avec une précision relative, pendant que les deux autres, et notamment les décisions du Conseil ainsi que celles du Haut-Commissaire, ne sont caractérisées que par le qualificatif de « pertinentes », ce qui fait revenir à la Cour la tâche de déterminer exactement celles qui, dans sa pensée, sont pertinentes, c'est-à-dire, qui ont été prises en vue de régler la matière dont il s'agit ;

2° en ce qui concerne la *substance* ou le *contenu* soit des droits, soit des attributions, la requête du Conseil les a définis

DISSENTING OPINION BY COUNT ROSTWOROWSKI.

[*Translation.*]

Being unable to concur in the conclusions of the Advisory Opinion, I feel obliged to exercise my right under Article 57 of the Statute to append to the Opinion of the Court a statement of my separate opinion.

The Court has had before it the request of the Council of the League of Nations at the very moment when the latter is about to undertake the final settlement of the question of access to and anchorage in the port of Danzig for Polish war vessels; accordingly, I venture to draw attention to certain important points which emerge from the actual wording of the question submitted to the Court.

This question is formulated as follows:

“Do the Treaty of Peace of Versailles, Part III, Section XI, the Danzig-Polish Treaty concluded at Paris on November 9th, 1920, and the relevant decisions of the Council of the League of Nations and of the High Commissioner, confer upon Poland rights or attributions as regards the access to, or anchorage in, the port and waterways of Danzig of Polish war vessels? If so, what are these rights or attributions?”

It follows from the way in which the question is formulated that

(1) in so far as concerns the *sources of law* to be consulted for the purposes of the Advisory Opinion, two are indicated with some precision, whereas the two others, and particularly the decisions of the Council and of the High Commissioner, are merely described as “relevant”; this makes it incumbent on the Court to decide precisely which are, in its view, relevant, i.e. which have been taken with the object of regulating the matter in question;

(2) with regard to the *substance or constituent elements* of the rights or attributions, the Council’s request only defines them

uniquement par les mots : « quant à l'accès et au stationnement des navires de guerre polonais dans le port et les voies d'eau de Dantzig », sans spécifier d'une façon plus détaillée les facultés que ces notions comportent ;

3° quant à l'objet même de l'avis demandé, celui-ci aura à établir si les sources, ou une des sources, caractérisées *sub* 1°, ont conféré à la Pologne, en matière indiquée *sub* 2°, quelques droits ou quelques attributions, et, le cas échéant, lesquels.

I.

En présence de la connexité qui existe entre ces trois éléments, conditionnés en partie l'un par l'autre, et de l'intérêt qu'il y aurait à préciser autant que possible ce qui me paraît devoir constituer le *point de départ* des recherches de la Cour, à savoir, le contenu exact de l'expression : « accès et stationnement des navires de guerre » — il me paraît nécessaire d'examiner ce que les documents versés au dossier fournissent, comme données positives, sur la substance des droits ou attributions en question.

La terminologie, pour ainsi dire, officielle, contenait, au début, deux termes employés simultanément, bien qu'en des hypothèses différentes, par le Conseil de la Société des Nations : ce furent « *le point d'attache* » visant spécialement les navires affectés à la police maritime polonaise, et « *le port d'attache* » conçu d'une façon plus générale en vue des navires de guerre. La distinction a perdu tout intérêt depuis que le Conseil de la Société des Nations, par sa résolution du 22 juin 1921, a dirigé les deux problèmes sur la même voie. Dès le mois de novembre 1927, l'appellation plus générale — et seule qui soit pertinente — fut, par un accord de la Pologne et de la Ville libre de Dantzig, remplacée, aux fins de négociations ultérieures, par celle d'« *accès et de stationnement des navires de guerre polonais dans le port de Dantzig* ». C'est d'elle aussi que s'est servi le Conseil dans sa requête du 19 septembre 1931, sauf à avoir intercalé après le mot : « *port* », ceux : « *et les voies d'eau* ».

La modification terminologique ne semblant comporter aucun changement dans la substance même des droits éventuels,

by the words: "as regards the access to or anchorage in the port and waterways of Danzig of Polish war vessels", without specifying more precisely the powers covered by these ideas;

(3) as regards the *actual purpose of the Advisory Opinion which the Court is asked to give*, this is to establish whether the sources of law indicated under (1), or any one of them, confer on Poland, in the connection described under (2), any rights or attributions, and, if so, what rights or attributions?

I.

In view of the connection existing between these three elements, which are in part interdependent, and of the desirability of determining as precisely as possible what appears to me must constitute the *starting point* for the Court's investigations, i.e. the precise meaning of the expression: "access and anchorage for war vessels", it seems to me necessary to consider what positive data are afforded by the documents placed on the Court's record with regard to the substance of the rights or attributions in question.

In what may be called the official terminology, are employed at the outset two expressions, used simultaneously, though with reference to different conceptions, by the Council of the League of Nations: these were "*point d'attache*" with special reference to the vessels allocated to the Polish maritime police, and "*port d'attache*"—a more general term used with reference to war vessels. The distinction ceased to have any importance when the Council of the League of Nations, by its Resolution of June 22nd, 1921, grouped the two problems together. In November 1927, the more general term—the only one which is relevant—was by agreement between Poland and the Free City of Danzig, replaced, for the purposes of subsequent negotiations, by the expression "*access to and anchorage in the port of Danzig for Polish war vessels*". This expression is also used by the Council in its request of September 19th, 1931, save that it has inserted after the word "*port*": "*and waterways*".

This change in terminology did not seem to involve any substantial change in any rights which might exist; the

cette dernière ne peut être mieux illustrée et précisée que par la pratique de plus de dix années ayant son origine dans l'accord conclu le 8 octobre 1921, sous les auspices de la Société des Nations, par la Pologne et la Ville libre. Or, suivant cette longue pratique, l'accès et le stationnement susdits se traduisent pour les navires de guerre polonais en abri, mouillage, ravitaillement, réparations, achat de diverses matières, etc., opérations dont l'agent du Gouvernement polonais a fourni à la Cour, pendant les débats oraux, une description détaillée — opérations toutes d'ordre administratif et de caractère économique, dont l'ensemble permet de qualifier l'usage du port de Dantzig d'usage exclusivement pacifique, impossible à confondre avec l'établissement d'une base navale, expressément interdit.

C'est sur ces facultés constituant l'objet précis — et nullement vague et indéterminé — de l'accès et du stationnement des navires de guerre polonais à Dantzig, que s'est porté l'intérêt du Conseil de la Société des Nations, et cela sous forme de deux procédures, engagées chacune sur un plan différent : l'une, sur celui d'un *modus vivendi* provisoire ; l'autre, sur celui d'une réglementation *définitive*. Toutes deux — et chacune dans sa fonction particulière — méritent, au point de vue juridique, d'être examinées.

II.

a) La *réglementation à titre provisoire* trouve, tout d'abord, son expression dans l'accord polono-dantzikois, suggéré par le président du Conseil de la Société des Nations au 1^{er} octobre 1921, et conclu par les deux Parties intéressées, en présence du Haut-Commissaire, à la date du 8 octobre 1921. Le Conseil, par sa *résolution du 12 janvier 1922*, en prit acte et en caractérisa la substance comme ayant en vue « de donner les facilités et la sécurité nécessaires (*safety and necessary harbour facilities*) aux navires de guerre polonais » ; il en détermina aussi la durée, en décidant que l'accord préliminaire restera en vigueur tant que la question n'aura pas été examinée par le Conseil.

La résolution citée peut dès lors être considérée, aux fins de la procédure actuelle, comme une « *décision pertinente* » pour

substance of these rights cannot therefore be better illustrated and defined than by the practice of more than ten years originating with the agreement concluded on October 8th, 1921, between Poland and the Free City, under the auspices of the League of Nations. Now, according to this long followed practice, access and anchorage for Polish war vessels means shelter, mooring, provisioning, repairs, the purchase of various material, etc., operations of which the Polish Government's Agent has given a detailed description in the course of the hearings before the Court and which are all of an administrative kind and economic in their nature and justify the description of the use made of the port of Danzig as an exclusively pacific use, which cannot be confounded with the establishment of a naval base, which is expressly forbidden.

The attention of the Council of the League of Nations was directed to these powers, which constitute the precise import—by no means either vague or indeterminate—of access to and anchorage in the port of Danzig for Polish war vessels. The Council dealt with these questions by means of two distinct procedures on different lines: the first aimed at a provisional *modus vivendi* and the second at a *final settlement*. Both in their respective sphere merit examination from a legal standpoint.

II.

(a) The *provisional settlement* first finds a place in the Polish-Danzig agreement suggested by the President of the Council of the League of Nations on October 1st, 1921, and concluded by the two Parties concerned, before the High Commissioner, on October 8th, 1921. The Council noted this agreement in its *Resolution of January 12th, 1922*, and described it as concluded with the object of "providing safety and the necessary harbour facilities for Polish war vessels"; it also fixed the duration of these powers by deciding that the preliminary agreement should remain in force until the question had been considered by the Council.

The above-mentioned Resolution may therefore be considered, for the purposes of the present proceedings, as a

autant qu'elle réglemente, en faisant sien l'accord des Parties, l'accès et le stationnement des navires de guerre polonais dans le port de Dantzig. En les réglemant, elle fait naître des rapports juridiques particuliers se résolvant en attributions et obligations respectives au profit ou à charge des Parties intéressées ; de par la volonté concordante de la Pologne et de la Ville libre de Dantzig, ainsi que par l'autorité du Conseil, s'institue ainsi en 1921 un régime provisoire, sans doute, et, hiérarchiquement, d'ordre dérivé et secondaire, mais un régime juridique quand même, dont la légitimité n'a pas été contestée et dont le fonctionnement se prolonge jusqu'à nos jours.

Suivant cet accord, la Pologne se voit accorder « *l'usage du port de Dantzig* », sauf à notifier au président du Sénat de Dantzig le nombre des bâtiments qu'elle désire conserver dans le port. De son côté, le président du Sénat s'oblige à ne soulever aucune objection au séjour de ces bateaux dans le port. Le Conseil du Port, enfin, doit fournir les emplacements nécessaires. D'après une clause d'ordre formel, l'accord n'engagera aucune des Parties en ce qui concerne tout accord ultérieur, conclu éventuellement sur le sujet entre les deux États, ou toute autre décision du Conseil.

b) La réglementation à titre provisoire trouva, par la suite, son expression dans une autre *résolution du Conseil* et dans une *décision du Haut-Commissaire* — toutes deux portant la date du 19 septembre 1931. Cette deuxième intervention des organes de la Société des Nations eut lieu dans les circonstances suivantes :

Lorsque — à la suite de la dénonciation, en 1927, de l'accord par la Ville libre, et de ses prolongations successives en 1928 et 1931, d'une part, et de l'échec des négociations en vue d'un nouvel accord, d'autre part — les deux Parties allaient se trouver dans une situation sans base conventionnelle, le Haut-Commissaire, dans son rapport supplémentaire du 20 août 1931, attira l'attention du Conseil sur les fâcheuses conséquences susceptibles de se produire du fait de la nouvelle divergence, et déclara croire interpréter son mandat dans le sens « qu'il y a lieu de tout entreprendre pour prévenir et pour éviter de telles conséquences ». Le Conseil, y donnant

"*relevant decision*" in so far as it regulates, by approving the agreement between the Parties, the question of access to and anchorage in the port of Danzig for Polish war vessels. By so doing it creates special legal relations taking the form of attributions and obligations accruing to or devolving upon the respective Parties. Thus, by the mutual agreement of Poland and the Free City of Danzig, and by the authority of the Council, a régime was established in 1921 which, though doubtless provisional and subordinate in character, was nevertheless a legal régime the lawfulness of which has not been disputed and which had continued in operation down to the present day.

Under this agreement, Poland is granted "*the use of the port of Danzig*", subject to notifying the President of the Senate of Danzig of the number of ships she wishes to keep in the port. For his part, the President of the Senate undertakes to raise no objection to these ships remaining in the port. Finally, the Harbour Board is to provide the necessary berths. Then follows a clause of style to the effect that the arrangement does not commit either side as regards any future agreement on the subject between the two States, or any decision of the Council.

(b) The provisional settlement was subsequently set out in another *resolution of the Council* and in a *decision of the High Commissioner*—both dated *September 19th, 1931*. This second intervention on the part of the organs of the League of Nations took place in the following circumstances:

When—following upon, firstly, the denunciation of the agreement in 1927 by the Free City and the successive extensions of the agreement in 1928 and 1931 and, secondly, the failure of the negotiations for a new agreement—the two Parties were about to find themselves without any agreement to rely upon, the High Commissioner in a supplementary report, dated August 20th, 1931, drew the Council's attention to the unfortunate consequences likely to ensue from the fresh difference of opinion and stated that he believed he would be rightly interpreting his duties by doing "everything in his power to forestall and prevent such consequences".

suite, adopta le 19 septembre 1931 une résolution, d'après laquelle :

« En attendant la décision définitive du Conseil à ce sujet, le Haut-Commissaire est invité à établir un règlement provisoire. Cet arrangement ne pourra en aucune manière préjuger du règlement définitif de la question. »

En exécution de ce mandat, le Haut-Commissaire édicta à la même date du 19 septembre 1931 un *règlement provisoire*. Au point de vue *formel*, le nouveau règlement, œuvre du mandataire du Conseil, se substitua entièrement à l'accord conventionnel du 8 octobre 1921. — En ce qui concerne la *substance*, le régime nouveau, actuellement en vigueur, conserve tous les traits du régime précédent, sauf à s'être enrichi d'une disposition interdisant l'envoi de patrouilles de marins à terre, et d'une clause d'arbitrage à l'avantage de la compétence du Haut-Commissaire. Quant à la durée du régime ainsi ordonné, la Pologne continuera à faire usage du port de Dantzig comme pendant ces dernières années, pour ses bâtiments de guerre, jusqu'à ce que la question de l'accès et du stationnement ait été définitivement réglée par une décision du Conseil de la Société des Nations.

L'intérêt de l'examen du régime provisoire — abstraction faite de ce que cet examen est *de droit*, comme portant sur des décisions pertinentes du Conseil et du Haut-Commissaire — consiste, en outre, en ce qu'il permet :

1° de saisir, avec toute la précision désirée, le *caractère de l'usage du port* pratiqué depuis plus de dix années par les bâtiments de guerre polonais ;

2° d'apprécier à sa juste valeur *l'intensité formelle des interventions* des organes de la Société des Nations en cette matière ;

3° de faire constater *l'orientation de la pensée du Conseil* invariablement dans le sens du maintien et de la continuation du régime, sans que, à quelque moment que ce fût, celui-ci fût considéré comme abusif ou contraire au droit en vigueur.

The Council, acting on this report, adopted on September 19th, 1931, a resolution to the effect that :

“Pending the Council’s final decision on this matter, the High Commissioner is requested to draw up provisional regulations. This arrangement shall in no wise prejudice the final settlement of the question.”

In pursuance of this mandate, the High Commissioner on the same date, *September 19th*, 1931, issued a *provisional regulation*. *Formally*, the new regulation—issued by the Council’s representative—entirely superseded the agreement concluded on October 8th, 1921, between the Parties. *In substance*, the new régime at present in force retains all the features of the preceding régime, except that a clause is added forbidding the sending ashore of naval patrols, and another providing for arbitration by the High Commissioner in the event of a difference of opinion. With regard to the duration of the régime thus instituted, Poland is to continue to use the port of Danzig, as during these last years, for her war vessels until the question of the access to and anchorage in the port of Danzig has been settled definitively by a decision of the Council of the League of Nations.

The interest residing in an examination of the provisional régime—apart from the fact that this examination is necessary *in law*, since it relates to relevant decisions of the Council and the High Commissioner—consists in the fact that it makes it possible :

(1) to ascertain with the necessary precision, *the nature of the use made of the port* since more than ten years by Polish war vessels ;

(2) to estimate at its true value *the formal insistence of the intervention* of the organs of the League of Nations in this question ;

(3) to observe *the direction of the Council’s train of thought*, which is invariably directed towards the maintenance and continuance of the régime without the latter at any time being regarded as an abuse of or contrary to the law in force.

III.

Avant de caractériser l'activité manifestée par le Conseil dans la même matière sur le plan d'une réglementation définitive, il est indispensable d'examiner préalablement les *dispositions juridiques d'ordre supérieur* qui régissent d'en haut aussi bien les deux Parties intéressées pour ce qui concerne leurs *droits* et obligations respectifs, que le Conseil lui-même pour ce qui touche à sa propre compétence en affaires polono-dantzikoises. Cela nous ramène de nouveau à la question posée par le Conseil dans sa requête — question qui, sous une forme plus précise et déterminée, se présente de la manière suivante :

L'accès et le stationnement des navires de guerre polonais — entendus dans le sens d'usage administratif, économique et pacifique, et se traduisant en facilités et sécurité nécessaires, accordées à la Pologne par le règlement provisoire — *se prétent-ils à être considérés, en substance, comme faisant aussi l'objet de droits d'ordre supérieur, droits à respecter par la Ville libre et par le Conseil de la Société des Nations? Peuvent-ils être compris parmi ceux, particulièrement, qui ont été conférés à la Pologne par les dispositions pertinentes du Traité de Versailles?*

a) Dans l'absence d'une stipulation visant expressément le cas dont il s'agit, et dans l'impossibilité évidente d'en trouver une qui s'occupe d'une situation aussi étroitement délimitée, force est de recourir aux principes très généraux de la Section XI de la Partie III du Traité de Versailles, et spécialement et en premier lieu à celui de l'article 104, paragraphe 2.

Cet article confère à la Pologne, sans aucune restriction, le libre usage et le service des voies d'eau (*of all waterways*), des docks, bassins, quais et autres ouvrages sur le territoire de la Ville libre nécessaires aux importations et exportations de la Pologne.

Considéré au point de vue de sa propre teneur, des termes dont il se sert, et interprété littéralement, il me paraît couvrir entièrement l'usage du port précédemment défini :

1. Le bénéfice en est accordé à *la Pologne*, à l'État polonais pris dans son ensemble, y compris sa population, ses sociétés

III.

Before describing the Council's activities in regard to a final settlement of this matter, it is absolutely necessary to examine firstly the *legal provisions of a higher order* governing both the *rights* and obligations of the two Parties concerned and the Council's jurisdiction in regard to Polish-Danzig affairs. That brings us once more to the question put by the Council in its request, a question which upon closer analysis runs as follows :

Should the access and anchorage of Polish warships, understood in an administrative, economic and pacific sense and which represent the necessary facilities and security granted to Poland by the provisional regulation, be considered substantially as also forming the subject of rights of a superior order, rights to be respected by Danzig and the Council of the League of Nations? Can they be included among those specially conferred on Poland by the relevant provisions of the Treaty of Versailles?

(a) In the absence of an express provision governing the case in question, and since it is obviously impossible to find a provision dealing with such a very special position, recourse must be had to the very general principles of Section XI, Part III, of the Treaty of Versailles, and, most of all, especially to Article 104, paragraph 2.

This Article confers on Poland without any restriction the free use and service of all waterways, docks, basins, wharves and other works within the territory of the Free City, necessary for Polish imports and exports.

Regard being had to the tenour of this clause together with its terms, a literal interpretation of it seems to me to cover completely the above defined use of the port.

1. The benefit is conferred *on Poland*, on the Polish State as a whole, including its people, its commercial companies, its

commerciales, le gouvernement, l'État comme personne morale. Nulle discrimination n'est faite entre les bâtiments de guerre, navires de commerce, bateaux de plaisance, barques de pêcheurs. Les mots « sans aucune restriction », qui suivent ceux de « la Pologne », indiquent qu'aucune réserve quant à la personne du bénéficiaire éventuel n'a été introduite pour limiter sous ce rapport la portée du principe.

2. Nulle restriction n'y est non plus faite en ce qui concerne la *nature de l'usage* : « le libre usage et le service » couvrent tout naturellement l'usage en question.

3. Quant à l'*objet matériel* du droit d'usage et du service, il est indiqué par voie d'énumération et comprend les voies d'eau, docks, bassins, quais et autres ouvrages nécessaires aux importations et exportations de la Pologne. On a cru apercevoir dans les derniers mots une restriction préjudiciable aux bâtiments de guerre. Je ne saurais partager cette manière de voir. Rien ne me paraît autoriser cette extension des effets des mots qui spécifient l'objet de l'usage, et dont le but est de soustraire à cet usage les établissements non nécessaires à l'importation et à l'exportation, pour les faire réagir dans un sens restrictif soit sur la nature même de l'usage, soit sur le caractère particulier des bénéficiaires. Rien dans le libellé du principe de l'article 104, paragraphe 2, ne permet d'en rétrécir le sens par l'adjonction des mots : « *pour des fins commerciales* », ni même des mots : « *d'ordre économique* », encore que, soit dit en passant, cette dernière expression couvrirait dans l'espèce les opérations auxquelles se livrent dans le port de Dantzig les bâtiments de guerre polonais.

Si, toutefois, la rédaction du texte faisait naître quelque doute au sujet de son sens véritable, et qu'on ait recours à une interprétation d'après l'esprit qui l'anime, l'appel aux principes dirigeants, qui avaient dicté les articles 100 à 108 du Traité de Versailles, ne conduirait pas à une solution différente. L'appel à ces principes ne se justifierait assurément pas pour en déduire des conséquences contraires à ce qui figure dans les articles pertinents ; mais il se justifie pleinement lorsque, en cas de doute, ses principes peuvent projeter une lumière sur les textes dans lesquels ils devaient trouver leur expression juridique adéquate. Telle me paraît être, dans l'espèce, la fonction du principe du libre et sûr accès de la

Government, in short, on Poland as a legal personality. No distinction is drawn between warships, mercantile vessels, pleasure boats, fishing boats. The words "without any restriction" which follow the word "Poland" show that there was no intention to limit the principle *ratione personæ* by excluding from its application any given category of beneficiaries.

2. Nor was any restriction laid down in regard to the *nature of the use*: "the free use and service" obviously covers the use in question.

3. As regards the *subject matter* of this right of use and service, this is indicated in so many words and includes waterways, docks, basins, wharves, and other works necessary for Polish imports and exports. It has been argued that the concluding words rule out warships. I cannot share this view. In my view there is no ground for extending in this way the meaning of words which define the subject matter of this use and which are intended to withdraw from such use installations not necessary for exports and imports, and to give these words a restrictive effect either in respect of the nature of the use or the special character of the beneficiaries. Nothing in the wording of the principle laid down in Article 104, paragraph 2, allows us to restrict the meaning by adding the words "*for commercial purposes*" or even the words "*of an economic character*", although incidentally the latter expression would in this case cover the activities of Polish warships in the port of Danzig.

If, however, this wording of the text should give rise to any doubt as to its true meaning, so that recourse must be had to an interpretation according to its spirit, the principles underlying Articles 100 to 108 of the Treaty of Versailles would not lead to a different result. Recourse to these principles would certainly not be justified if the object were to draw inferences contrary to the terms of the relevant articles. Clearly such a recourse would be fully justified if, where any doubt exists, these principles threw a light on the text in which they find concrete legal expression. That it seems to me is the import in this case of the principle of free and secure access for Poland along with its corollary, viz.

Pologne et de son corollaire : intention des Puissances d'établir entre la Ville libre et la Pologne les relations les plus intimes. Confronté avec eux, l'article 104, paragraphe 2, ne peut d'aucune façon être interprété dans un sens restrictif et préjudiciable aux bâtiments de guerre polonais.

b) L'article 104, paragraphe 2, ainsi compris n'est cependant pas, pour la solution de l'affaire en cours, à être *seul* pris en considération. La Section XI de la Partie III du Traité de Versailles contient aussi d'autres articles qui peuvent être envisagés comme pertinents, et, notamment, les articles 102 et 103, lesquels ont pour objet de régler la question de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de Dantzig, de l'autonomie de la population dantzikoise, ainsi que de la sécurité de la Ville libre. C'est plus spécialement l'article 102 qui me paraît devoir entrer en jeu — article qui place la Ville libre sous la protection de la Société des Nations.

Le *lien* qui me paraît exister entre le droit de la Pologne à l'accès et au stationnement de ses navires de guerre à Dantzig — droit basé sur l'article 104, paragraphe 2 — d'une part, et l'exercice du droit de protection reconnu à la Société des Nations par l'article 102, d'autre part, *réside dans l'élément militaire des bateaux* dont il s'agit en l'occurrence. L'existence de cet élément, insuffisante en elle-même pour priver la Pologne du droit de faire bénéficier ses bâtiments de guerre des avantages particuliers de l'article 104, paragraphe 2, apparaît, par contre, suffisante pour autoriser la Société des Nations à faire valoir son droit de protection pour autant que l'exercice des droits de la Pologne serait susceptible de menacer la sécurité de la Ville libre. Autrement dit, la Société des Nations, sans pouvoir nier ou détruire le droit de la Pologne découlant de l'article 104, paragraphe 2, a le pouvoir d'en réglementer l'exercice et d'introduire dans cette réglementation telle ou telle modalité jugée nécessaire en vue de la sécurité de la Ville libre.

L'élément militaire des navires — non pertinent pour l'interprétation correcte de l'article 104, paragraphe 2 — semble, au contraire, pertinent pour faire entrer en jeu l'article 102 et pour déterminer, sur la base de celui-ci, les conditions plus précises de l'application de l'article 104, paragraphe 2. Les deux dispositions citées, dont l'une confère

the intention of the Powers to establish the closest relations between Danzig and Poland. In the light of these principles, Article 104, paragraph 2, can in no circumstances be interpreted restrictively to the detriment of Polish warships.

(b) Understood in this way, Article 104, paragraph 2, is not the *only* provision of which account is to be taken in settling the present case. Section XI, Part III, of the Treaty of Versailles contains other articles which may be relevant, particularly Articles 102 and 103 the object of which is to regulate the territorial integrity and political independence of Danzig, the autonomy of the Danzig people and the security of the Free City. Article 102, which places the Free City under the protection of the League of Nations, appears to me to be specially relevant.

The *connection* which in my view exists between Poland's right to access and anchorage for her warships in Danzig—a right based on Article 104, paragraph 2—on the one hand, and the exercise of the right of protection granted to the League of Nations in Article 102, on the other, *lies in the military character of the vessels* concerned in this case. The existence of this character which, in itself, is insufficient to deprive Poland of the right to obtain the benefit for her warships of the particular advantages conferred by Article 104, paragraph 2, seems, on the contrary, sufficient to authorize the League of Nations to make use of its right of protection in so far as the exercise by Poland of her rights were likely to threaten Danzig's security. In other words, the League of Nations, without denying or destroying Poland's rights under Article 104, paragraph 2, has the power to regulate the exercise of that right and to lay down such necessary conditions as may be adjudged necessary for the security of the Free City.

The military character of vessels—irrelevant to an accurate interpretation of Article 104, paragraph 2—appears, on the contrary, relevant to call into play Article 102 and to fix on the basis of that Article the exact conditions for the application of Article 104, paragraph 2. The two provisions cited, one of which confers certain rights on Poland, and the other

certains droits à la Pologne, et dont l'autre, attributive de compétence, fournit au Conseil de la Société des Nations la base juridique pour en limiter, le cas échéant, l'exercice — constituent à elles deux, d'après moi, le cadre juridique fondamental dans lequel tout le problème actuel se trouve enfermé.

Il n'en est pas de même pour la *Convention de Paris*, laquelle ne peut pas être considérée comme pertinente dans la matière. La situation juridique des bâtiments de guerre polonais lui est aussi étrangère que la question de la défense de la Ville libre par la Pologne — question qui a été expressément soustraite à son action. Aussi, ni par ce que la convention dit, ni par ce qu'elle passe sous silence, n'est-elle pas à même d'énervier l'action des deux articles pertinents du Traité de Versailles. C'est à la lumière du jeu combiné des deux articles précités qu'il devient possible de qualifier au point de vue juridique l'activité du Conseil, et cela aussi bien sur le terrain de son action à titre provisoire que de celle à titre définitif. Sur deux plans différents, elle prend, ici et là, le caractère d'actes de pure réglementation qui tire son origine légale de l'article 102. Que le Conseil y procède en son propre sein, ou qu'il recoure à l'arrangement amiable entre les Parties, négocié sous son patronage, — la voie choisie ne peut d'aucune façon modifier sa propre situation juridique essentielle, telle qu'elle me paraît résulter du Traité de Versailles.

IV.

Ayant déjà examiné son œuvre sur le plan de réglementation provisoire, il ne me reste qu'à consacrer quelques observations à son activité sur le plan de *réglementation définitive*.

Entamée dès le 20 octobre 1920, interrompue le 12 janvier 1922, celle-ci fut reprise à nouveau le 19 septembre 1931.

Primitivement, la matière d'accès et de stationnement des navires de guerre polonais fut rattachée sous l'appellation de « port d'attache » à celle de la défense de la Ville libre par la Pologne, et cela non seulement pour des raisons d'ordre formel provenant de ce que les deux matières étaient du ressort de la Société des Nations en sa qualité de protectrice

of which, jurisdictional in character, provides the Council of the League of Nations with a legal basis to limit if necessary the exercise—constitutes between them, to my mind, the fundamental legal framework in which the present problem lies.

It is otherwise with the *Convention of Paris*, which cannot be regarded as relevant to the present case. The legal position of Polish warships is outside this Convention in the same way as the question of Danzig's defence by Poland, a question which was expressly placed outside its scope. Moreover, the terms of the Convention neither explicitly nor implicitly weaken the scope of the two relevant articles of the Treaty of Versailles. It is in the light of both these articles taken together that the Council's activities can be legally appraised. This applies both to any provisional action of the Council and to its definitive action. In two different ways such action assumes the character of pure regulation deriving its legal origin from Article 102. Whether the Council acts by itself or whether it has recourse to a friendly settlement between the Parties negotiated under its auspices—the course adopted cannot in any way modify its essential legal position, as that position seems to me to result from the Treaty of Versailles.

IV.

Having examined the Council's work in connection with a provisional settlement, it merely remains for me to make a few observations on its activities in connection with *definitive regulation*.

Begun on October 20th, 1920, suspended on January 12th, 1922, the latter was resumed afresh on September 19th, 1931.

Originally the question of access and anchorage for Polish warships was connected, under the title of "port d'attache", with that of the defence of Danzig by Poland. This was due not only to reasons of a formal character arising from the fact that both matters fall within the jurisdiction of the League of Nations in its capacity of Danzig's protector, but

de Dantzig, mais aussi à raison de ce que l'une et l'autre étaient envisagées en fonction du principe des liens intimes à établir entre les deux pays. Matériellement, cependant, les deux problèmes étaient distincts, étant donné que le mandat éventuel de défendre la Ville libre visait des circonstances extraordinaires, pendant que l'accès et le stationnement (port d'attache d'alors) répondaient, au contraire, aux besoins permanents de la Pologne.

Traitées conjointement à la session de juin 1921, elles reçurent toutefois, dans la *résolution du 22 juin 1921*, des solutions différentes et indépendantes l'une de l'autre.

Lorsque le Conseil, après avoir trouvé (dans le *point 6* de sa résolution) pas nécessaire de prendre une décision au sujet de la défense de Dantzig sur mer, prend toutefois position (dans le *point 7*) à l'endroit de la question du port d'attache et charge le Haut-Commissaire d'examiner le moyen d'en créer un dans le port de Dantzig sans établir une base navale, la décision ainsi prise marque assurément une étape significative dans le développement graduel de l'œuvre de réglementation. Mais, au point de vue strictement juridique, il me paraît difficile de découvrir dans le *point 7* (comme du reste dans tous les actes qui l'ont précédé, ainsi que dans ceux qui l'ont suivi) rien qui s'écarte, *en plus* ou *en moins*, de la notion de réglementation telle que je l'ai développée plus haut. Si cette partie de la résolution ne peut pas, à mon avis, être considérée comme pertinente dans le sens d'une source originaire et primordiale des droits de la Pologne, elle ne peut, d'autre part, être nullement invoquée pour mettre en doute ou nier les mêmes droits. Sa valeur propre consiste en ce qu'elle témoigne de la part du Conseil de sa ferme intention de satisfaire, en deçà de la limite d'une base navale, les demandes polonaises. La reprise à l'étude, après l'interruption de dix années, n'a pas, à mes yeux, de signification différente.

* * *

Si, en résumé, il fallait formuler la réponse à la question posée par le Conseil, je la dégagerais des considérations ci-dessus exposées, dans les termes suivants :

also because both matters were regarded as coming within the scope of the principle of close relations to be established between both countries. In fact, however, the two problems were distinct, seeing that any mandate for the defence of Danzig contemplated extraordinary circumstances, while the question of access and anchorage (then port d'attache) arose out of Poland's permanent needs.

Dealt with jointly at the session of June 1921, the *Resolution of June 22nd, 1921*, provided different and independent solutions for both questions.

When the Council, after having found it (in *paragraph 6* of its Resolution) unnecessary to take a decision in regard to the defence of Danzig by sea, nevertheless took a definite stand (in *paragraph 7*) in regard to the question of the port d'attache and entrusted the High Commissioner with the task of examining the means of creating a port d'attache in the port of Danzig without establishing there a naval base, the decision thus taken certainly marks a significant step in the gradual development of the efforts towards a settlement. But from a strictly legal standpoint, it is in my view difficult to see in clause 7 (as it is for that matter in all the acts which preceded as well as those which followed it) anything which departs *in one sense or the other* from my conception of a settlement developed above. If this part of the Resolution cannot in my view be regarded as relevant as an original and basic source of Poland's rights, equally it cannot be invoked to question or deny those same rights. Its real significance is that it furnishes evidence of the Council's definite intention to give satisfaction to Poland's demands short of creating a naval base. The reexamination of this question after a lapse of ten years has in my view no other significance.

* * *

To sum up: If I had to reply to the question put by the Council, I would draw the conclusion from the above considerations, as follows:

Le Traité de Versailles, par son article 104, paragraphe 2, dûment interprété, confère en principe, à la Pologne, quant à l'accès et au stationnement des navires de guerre polonais dans le port et les voies d'eau de Dantzig, des droits lesquels se trouvent, en substance, analogues aux attributions qui ont été et demeurent accordées à la Pologne par les décisions pertinentes du Conseil du 12 janvier 1922 et du 19 septembre 1931, ainsi que par la décision pertinente du Haut-Commissaire du 19 septembre 1931.

Toutefois, la réglementation des droits et attributions ci-dessus mentionnés revient, de par l'article 102 du Traité de Versailles, à la Société des Nations, pour autant que tel ou tel usage du port par des navires de guerre polonais, autorisé en principe par l'article 104, paragraphe 2, du Traité de Versailles, serait susceptible de menacer la sécurité de la Ville libre de Dantzig, mise sous la protection de la Société des Nations.

(Signé) M. ROSTWOROWSKI.

Rightly interpreted, Article 104, paragraph 2, of the Treaty of Versailles confers on Poland in principle rights in regard to the access and anchorage of Polish warships in the port and waterways of Danzig which are substantially similar to the attributions which were and remain granted to Poland by the relevant decisions of the Council dated January 12th, 1922, and September 19th, 1931, together with the relevant decision of the High Commissioner dated September 19th, 1931.

However, the regulation of the aforementioned rights and attributions, under Article 102 of the Treaty of Versailles, rests with the League of Nations in so far as any given use of the port by Polish warships, authorized in principle by Article 104, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, would be likely to threaten the security of Danzig, which is placed under the protection of the League of Nations.

(Signed) M. ROSTWOROWSKI.