

PUBLICATIONS DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE
INTERNATIONALE

SÉRIE B — N° 18

Le 26 août 1930

RECUEIL DES AVIS CONSULTATIFS

LA VILLE LIBRE DE DANTZIG ET
L'ORGANISATION INTERNATIONALE
DU TRAVAIL

PUBLICATIONS OF THE PERMANENT COURT
OF INTERNATIONAL JUSTICE.

SERIES B.—No. 18

August 26th, 1930

COLLECTION OF ADVISORY OPINIONS

FREE CITY OF DANZIG
AND INTERNATIONAL LABOUR
ORGANIZATION

LEYDE
SOCIÉTÉ D'ÉDITIONS
A. W. SIJTHOFF
1930



LEYDEN
A. W. SIJTHOFF'S
PUBLISHING COMPANY
1930

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

1930.
Le 26 août.
Dossier F. c. XX.
Rôle XVIII. 2.

DIX-HUITIÈME SESSION (ORDINAIRE)

Présents :

MM. ANZILOTTI, *Président*,
HUBER, *Vice-Président*,
LODER,
NYHOLM,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
FROMAGEOT,
Sir CECIL HURST,
M. YOVANOVITCH, *Juge suppléant*.

} *Juges,*

AVIS CONSULTATIF N° 18

VILLE LIBRE DE DANTZIG
ET ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

A la date du 15 mai 1930, le Conseil de la Société des Nations a adopté la Résolution suivante :

« Le Conseil de la Société des Nations a l'honneur de prier la Cour permanente de Justice internationale de vouloir bien donner un avis consultatif, conformément à l'article 14 du Pacte, sur la question suivante :

« Le statut juridique spécial de la Ville libre de Dantzig permet-il à la Ville libre de devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail? »

Le Secrétaire général est autorisé à soumettre cette requête à la Cour, à donner toute l'aide nécessaire à l'examen de la question, et à prendre, le cas échéant, des dispositions pour être représenté devant la Cour.

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE

EIGHTEENTH (ORDINARY) SESSION

1930.
August 26th.
File F. c. XX.
Docket XVIII. 2.

Present :

MM. ANZILOTTI, *President*,
HUBER, *Vice-President*,
LODER,
NYHOLM,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA, } *Judges*,
ODA,
FROMAGEOT,
Sir CECIL HURST,
M. YOVANOVITCH, *Deputy-Judge*.

ADVISORY OPINION No. 18.

FREE CITY OF DANZIG
AND INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION.

On May 15th, 1930, the Council of the League of Nations adopted the following Resolution :

“The Council of the League of Nations has the honour to request the Permanent Court of International Justice, in accordance with Article 14 of the Covenant, to give an advisory opinion upon the following question :

‘Is the special legal status of the Free City of Danzig such as to enable the Free City to become a Member of the International Labour Organization?’

The Council authorizes the Secretary-General to submit the present request to the Court, to give all assistance necessary in the examination of the question and, if necessary, to take steps to be represented before the Court.

Le Bureau international du Travail est invité à prêter à la Cour toute l'aide dont elle pourrait avoir besoin pour l'examen de la question qui lui est soumise. »

Conformément à cette Résolution, le Secrétaire général, à la date du 15 mai également, a transmis à la Cour une Requête, à fin d'avis consultatif, conçue dans les termes suivants :

« Le Secrétaire général de la Société des Nations, en exécution de la Résolution du Conseil du 15 mai 1930 et en vertu de l'autorisation donnée par le Conseil,

a l'honneur de présenter à la Cour permanente de Justice internationale une requête demandant à la Cour de bien vouloir, conformément à l'article 14 du Pacte, donner au Conseil un avis consultatif sur la question qui a été renvoyée à la Cour par la Résolution du 15 mai 1930 (voir texte ci-joint).

Le Secrétaire général se tiendra à la disposition de la Cour pour donner toute l'aide nécessaire à l'examen de l'affaire et prendra, le cas échéant, des dispositions pour être représenté devant la Cour. »

A la Requête était joint le texte du rapport à la suite duquel le Conseil avait adopté sa Résolution ci-dessus mentionnée.

Plus tard, le Secrétaire général transmet également le procès-verbal de la séance au cours de laquelle la Résolution dont il s'agit avait été adoptée, et, en outre — sur la demande du Directeur du Bureau international du Travail —, le texte des documents, en la possession du Bureau international du Travail, qui avaient trait au désir de la Ville libre de devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail, savoir : deux mémoires émanant du Sénat de Dantzig, deux lettres adressées par le membre polonais du Conseil d'administration du Bureau international du Travail au Directeur du Bureau, et des extraits des procès-verbaux de deux séances du Conseil d'administration.

Conformément à l'article 73, chiffre premier, alinéa premier, du Règlement de la Cour, la Requête a été communiquée aux Membres de la Société des Nations ainsi qu'aux États admis à ester devant la Cour. Le Greffier a fait en outre savoir, par une communication spéciale et directe, au Sénat de Dantzig, au Gouvernement polonais et au Directeur du Bureau inter-

The International Labour Office is requested to afford the Court all the assistance which it may require in the consideration of the question hereby submitted."

In pursuance of this Resolution, the Secretary-General submitted to the Court, also on May 15th, a Request for an advisory opinion in the following terms:

"The Secretary-General of the League of Nations, in pursuance of the Council Resolution of May 15th, 1930, and in virtue of the authorization given by the Council,

has the honour to submit to the Permanent Court of International Justice an application requesting the Court, in accordance with Article 14 of the Covenant, to give an advisory opinion to the Council on the question which is referred to the Court by the Resolution of May 15th, 1930 (see attached text).

The Secretary-General will be prepared to furnish any assistance which the Court may require in the examination of this matter, and will, if necessary, arrange to be represented before the Court."

The Request was accompanied by the text of the report upon which the Council adopted its Resolution above mentioned.

Subsequently, the Secretary-General also sent the minutes of the meeting at which this Resolution was adopted, and further—at the request of the Director of the International Labour Office—the text of the documents in the possession of that Office concerning the desire of the Free City to become a Member of the International Labour Organization, namely: two memorials emanating from the Danzig Senate, two letters from the Polish member of the Governing Body of the International Labour Office to the Director of the Office, and extracts from the minutes of two meetings of the Governing Body.

In conformity with Article 73, No. 1, paragraph 1, of the Rules of Court, the Request was communicated to the Members of the League of Nations and to States entitled to appear before the Court. The Registrar further sent to the Senate of Danzig, to the Polish Government and to the Director of the International Labour Office, which were regarded by the

national du Travail, considérés par le Président de la Cour — cette dernière ne se trouvant pas en session — comme susceptibles, conformément à l'article 73, chiffre premier, alinéa 2, du Règlement, de fournir des renseignements sur la question soumise à la Cour aux fins d'avis, que la Cour était disposée à recevoir des exposés écrits et, s'ils le désiraient, à entendre des exposés oraux à présenter au cours d'une audience publique qui serait tenue à cet effet.

Enfin, à la date du 28 mai 1930, le Greffier a adressé à tous les États ou Membres de la Société indiqués par le Directeur du Bureau international du Travail comme étant à cette date Membres de l'Organisation internationale du Travail, une communication par laquelle il attirait leur attention sur les droits que leur conférait l'article 73, chiffre premier, alinéa 3, du Règlement de la Cour¹.

Par une ordonnance rendue le 19 mai 1930, le Président de la Cour a fixé au lundi 30 juin 1930 le délai dans lequel les exposés écrits devaient, le cas échéant, être déposés près le Greffe de la Cour ; sur la demande de la Ville libre de Dantzig, ce délai a été, par ordonnance du 28 juin 1930, prorogé au jeudi 10 juillet 1930. A cette date, des exposés écrits ont été déposés au Greffe au nom du Sénat de la Ville libre, du Gouvernement polonais et du Bureau international du Travail.

La Cour a entendu au cours des audiences publiques, les 4, 5, 6 et 7 août, les renseignements fournis verbalement et contradictoirement par M. Kaufmann au nom du Sénat de Dantzig, par M. Rundstein au nom du Gouvernement polonais, et par MM. Albert Thomas et Morellet au nom du Bureau international du Travail.

Outre les exposés et observations des Gouvernements et Organisation intéressés et les pièces transmises par le Secrétaire général de la Société des Nations, ainsi qu'il a été dit plus haut, la Cour a eu devant elle la série des documents relatifs à l'élaboration de la Convention conclue le 9 novembre 1920 entre la Ville libre de Dantzig et la Pologne, la collection des

¹ « Si un des États ou des Membres de la Société mentionnés au premier alinéa du présent paragraphe, n'ayant pas été l'objet de la communication spéciale ci-dessus visée, exprime le désir de soumettre un exposé écrit ou d'être entendu, la Cour statue. »

President of the Court—the latter not being in session—as likely, in accordance with the terms of Article 73, No. 1, paragraph 2, of the Rules, to be able to furnish information on the question in regard to which the Court's opinion was sought, a special and direct communication informing them that the Court was prepared to receive from them written statements and, if desired, to hear oral statements made on their behalf at a public hearing to be held for this purpose.

The Registrar also addressed, on May 28th, 1930, to all States or Members of the League stated by the Director of the International Labour Office to be, at that date, Members of the International Labour Organization, a communication drawing their attention to their rights under Article 73, No. 1, paragraph 3, of the Rules of Court¹.

By an order made on May 19th, 1930, the President of the Court fixed Monday, June 30th, 1930, as the date by which written statements, if any, were to be filed with the Registry of the Court; at the request of the Free City of Danzig, this time was extended, by means of an order dated June 28th, 1930, until Thursday, July 10th, 1930. By that date, written statements had been deposited with the Registry on behalf of the Senate of the Free City, of the Polish Government and of the International Labour Office.

The Court, in the course of public sittings held on August 4th, 5th, 6th and 7th, heard the oral arguments of M. Kaufmann on behalf of the Danzig Senate, M. Rundstein on behalf of the Polish Government, and MM. Albert Thomas and Morellet on behalf of the International Labour Office.

In addition to the statements and observations of the Governments and Organization concerned, and to the documents transmitted by the Secretary-General of the League of Nations, as mentioned above, the Court has had before it the collection of documents relating to the preparation of the Convention concluded between the Free City and Poland

¹ "Should any State or Member referred to in the first paragraph have failed to receive the communication specified above, such State or Member may express a desire to submit a written statement, or to be heard; and the Court will decide."

accords internationaux conclus par la Ville libre ou en son nom, et enfin le recueil des décisions rendues par le Haut-Commissaire de la Société des Nations à Dantzig.

I.

La Requête, à fin d'avis consultatif, mentionnée ci-dessus, a été soumise à la Cour dans les circonstances suivantes :

Dès le premier semestre de 1929, le Sénat de la Ville libre de Dantzig semble avoir entrepris des démarches pour faire admettre la Ville libre comme Membre de l'Organisation internationale du Travail.

En effet, le dossier soumis à la Cour contient un aide-mémoire daté du 11 mai 1929, émanant du Sénat de Dantzig, et dont l'objet apparent était d'exposer les considérations qui avaient conduit le Sénat à faire une démarche — à laquelle il était fait allusion — pour acquérir pour la Ville libre la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail. Ces considérations comprenaient en premier lieu le désir de la Ville libre d'adhérer à certains accords conclus par la Conférence internationale du Travail, et en second lieu sa conviction qu'à moins que la Ville libre ne fût membre de l'Organisation, si elle y adhérait ainsi, l'effet de ladite adhésion ne dépasserait pas celui d'une loi dantzikoise.

Quoi qu'il en soit, par une lettre datée du 20 janvier 1930, le membre polonais du Conseil d'administration du Bureau international du Travail pria le Directeur du Bureau international du Travail d'inscrire à l'ordre du jour de la quarante-septième Session du Conseil d'administration la « demande de la Ville libre de Dantzig d'adhérer à l'Organisation internationale du Travail » ; à cette lettre était joint l'aide-mémoire de la Ville libre, daté du 11 mai 1929.

Par une lettre ultérieure, du 27 mars 1930, le membre polonais du Conseil d'administration du Bureau international du Travail fit tenir au Directeur du Bureau international du Travail un nouvel aide-mémoire du Sénat de la Ville libre, daté du 15 mars 1930, dans lequel le Sénat exposait les considérations juridiques sur lesquelles la Ville libre fondait sa demande d'admission.

on November 9th, 1920, the collection of international agreements concluded by or on behalf of the Free City, and lastly the collection of decisions rendered by the High Commissioner of the League of Nations at Danzig.

I.

The above-mentioned Request for an advisory opinion was submitted to the Court in the following circumstances :

As early as the first half of 1929, the Senate of the Free City of Danzig would seem to have taken steps with a view to the admission of the Free City as a Member of the International Labour Organization.

In fact, the documents submitted to the Court include a memorial dated May 11th, 1929, emanating from the Danzig Senate and purporting to set forth the considerations which actuated the Senate in taking certain steps—to which reference is made—with a view to obtaining membership of the International Labour Organization. These considerations were, in the first place, its wish to adhere to certain agreements prepared by International Labour Conferences, and in the second place its conviction that unless the Free City were a Member of the Organization, if it did so adhere, the effect of such adhesion would be merely that of a Danzig local legislative measure.

However that may be, by a letter dated January 20th, 1930, the Polish member of the Governing Body of the International Labour Office requested the Director of the Office to place on the agenda for the forty-seventh Session of the Governing Body an item concerning the “request of the Free City of Danzig to be allowed to adhere to the International Labour Organization”; to this letter the Danzig memorandum of May 11th, 1929, was attached.

By a further letter, dated March 27th, 1930, the Polish member sent the Director a further memorial by the Senate of the Free City, dated March 15th, 1930, setting forth the legal grounds on which the Free City based its request for admission.

Dans ses deux lettres, le membre polonais du Conseil d'administration se réservait le droit de présenter au Conseil d'administration un exposé détaillé de la question qu'il s'agissait de résoudre, ou de se prononcer sur les thèses exposées dans les aide-mémoire déposés au nom de la Ville libre.

La demande de Dantzig fut dûment inscrite à l'ordre du jour de la quarante-septième Session du Conseil d'administration, et la question y vint en discussion le 3 février 1930. A cette occasion, il fut entendu qu'un rapport juridique sur la question de l'admission de la Ville libre de Dantzig serait, par le Bureau international du Travail, soumis au Conseil d'administration en vue de sa quarante-huitième Session.

Ce rapport a été communiqué à la Cour par le Gouvernement polonais; plus tard, le Directeur du Bureau international du Travail, informé de ce fait, a transmis à la Cour un extrait d'une lettre émanant du membre allemand du Conseil d'administration et dans laquelle étaient exprimées certaines réserves et observations quant au contenu et aux conclusions du rapport du Bureau international du Travail.

Ce rapport proposait que la question de savoir si la Ville libre était juridiquement capable d'acquérir la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail fût renvoyée à la Cour, qui seule était qualifiée pour résoudre le problème juridique compliqué qui se trouvait posé. Le rapport suggérait également que les termes très généraux de l'article 423 du Traité de Versailles justifieraient entièrement cette méthode, et proposait de formuler la question à transmettre à la Cour dans les termes suivants :

« Le statut juridique spécial de la Ville libre de Dantzig permet-il à la Ville libre de devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail? »

L'affaire revint devant le Conseil d'administration du Bureau international du Travail lors de la quarante-huitième Session, et le Conseil décida, après discussion, le 26 avril 1930, sans opposition, de faire le nécessaire en vue d'obtenir de la Cour un avis consultatif sur la question exposée dans le rapport du Bureau international du Travail.

En conséquence, le Directeur du Bureau international du Travail adressa, le même jour, au Secrétaire général de la

In his two letters, the Polish member reserved the right to submit to the Governing Body a detailed statement of the question at issue, or to give his opinion on the contentions set forth in the memorials filed on behalf of the Free City.

The request of Danzig was duly placed on the agenda for the forty-seventh Session of the Governing Body, and the matter came up for discussion there on February 3rd, 1930. On that occasion it was understood that a legal memorandum on the question of the admission of the Free City of Danzig would be submitted by the Office to the Governing Body at its forty-eighth Session.

This memorandum has been communicated to the Court by the Polish Government; subsequently, the Director of the International Labour Office, being apprised of this fact, filed with the Court an extract from a letter which he had received from the German member of the Governing Body and in which certain reservations and observations were made in respect of the contents and conclusions of the memorandum emanating from the International Labour Office.

The Labour Office memorandum submitted that the question whether, from the legal point of view, the Free City possessed the capacity to become a Member of the Labour Organization should be referred to the Court, which alone was capable of solving the difficult legal problem involved. It was also submitted that this course could be adopted in view of the wide terms of Article 423 of the Versailles Treaty, and that the precise terms of the question to be placed before the Court might be as follows:

“Is the special legal status of the Free City of Danzig such as to enable the Free City to become a Member of the International Labour Organization?”

The matter again came before the Governing Body of the International Labour Office at its forty-eighth Session, and, on April 26th, 1930, it decided, after a discussion—no member voting against the motion—to cause the question set forth in the Labour Office memorandum to be submitted to the Court for an advisory opinion.

Accordingly, the Director of the International Labour Office sent to the Secretary-General of the League of Nations the

Société des Nations, une lettre dans laquelle, après avoir fait observer que le Conseil d'administration avait décidé « à l'unanimité conformément à l'article 423 du Traité de Versailles », de soumettre à la Cour ladite question, il pria le Secrétaire général de saisir le Conseil de la Société des Nations en vue d'obtenir de la Cour un avis consultatif sur la question mentionnée plus haut.

Le Conseil de la Société des Nations traita de la question au cours de sa cinquante-neuvième Session et adopta le 15 mai 1930 — le président du Sénat de Dantzig, le Haut-Commissaire de la Société à Dantzig et le Directeur du Bureau international du Travail ayant été invités à prendre place à la table du Conseil — la Résolution reproduite au début du présent avis.

II.

Il convient d'attirer tout d'abord l'attention sur deux points relatifs au libellé de la question sur laquelle la Cour est priée de donner un avis consultatif.

En premier lieu, c'est sur le statut juridique spécial de la Ville libre de Dantzig que porte la difficulté. C'est la répercussion que peut exercer ce statut juridique spécial sur l'admissibilité de la Ville libre au sein de l'Organisation internationale du Travail qui fait l'objet de la question posée. La Cour a donc conclu que ce sont uniquement les difficultés résultant des conditions spéciales au statut de la Ville libre que la Cour est invitée à prendre en considération.

En second lieu, la question est rédigée de manière à demander seulement si la Ville libre peut *devenir* Membre de l'Organisation internationale du Travail. La Cour a estimé que, par là même, l'intention n'était pas de limiter la question à celle de l'admissibilité de la Ville libre au sein de l'Organisation internationale du Travail, mais d'y comprendre celle de savoir si la Ville libre, si elle était admise, pourrait participer aux activités de l'Organisation internationale du Travail et s'acquitter des obligations qui incombent aux Membres de celle-ci.

L'Organisation internationale du Travail a été instituée par la Partie XIII du Traité de Versailles du 28 juin 1919. C'est

same day a letter in which, after stating that the Governing Body "had unanimously decided, in conformity with Article 423 of the Treaty of Versailles", to submit to the Court the question reproduced above, the Director requested the Secretary-General to bring the decision of the Governing Body before the Council of the League of Nations with a view to obtaining from the Court an advisory opinion on the question above quoted.

The Council of the League of Nations dealt with the matter during its fifty-ninth Session and adopted, on May 15th, 1930—the President of the Danzig Senate, the High Commissioner of the League at Danzig and the Director of the International Labour Office having been invited to take their places at the Council table—the Resolution reproduced at the outset of this Opinion.

II.

Attention must first be drawn to two points in connection with the wording of the question upon which the Court is asked to give an advisory opinion.

Firstly, it is the special legal status of the Free City of Danzig upon which the stress is laid. It is the effect which that special legal status may have upon the admissibility of the Free City to the Labour Organization which is the subject of the question. The Court has therefore concluded that it is only difficulties arising from circumstances which are peculiar to the status of the Free City that it is asked to take into consideration.

Secondly, the question is so worded as to ask only whether the Free City can *become* a Member of the Labour Organization. The Court has assumed that it is not intended thereby to limit the question to that of the admissibility of the Free City to the Organization, but to include the question whether the Free City, if admitted, could participate in the activities of the Labour Organization and fulfil the duties incumbent upon its Members.

The International Labour Organization was established by Part XIII of the Treaty of Versailles of June 28th, 1919. It

dans cette partie du Traité que l'on s'attendrait par conséquent à trouver les dispositions régissant l'admission des Membres au sein de l'Organisation et prescrivant les qualités requises pour en devenir Membre. Cependant, la seule disposition ayant trait aux qualités requises est le deuxième alinéa de l'article 387, ainsi conçu :

« Les Membres originaires de la Société des Nations seront Membres originaires de cette Organisation, et, désormais, la qualité de Membre de la Société des Nations entraînera celle de ladite Organisation. »

Il n'est pas impossible que l'intention des Puissances parties au Traité de Versailles ait été de faire coïncider la qualité de Membre de la Société des Nations et celle de Membre de l'Organisation internationale du Travail, et de faire en sorte qu'un État ou une communauté ne soit pas Membre de l'Organisation internationale du Travail sans être en même temps Membre de la Société des Nations. Cette question, toutefois, ne se pose pas à propos du statut juridique spécial de Dantzig. Elle n'a pas été traitée dans les exposés écrits ou oraux présentés à la Cour, et, par conséquent, la Cour ne l'a pas examinée, pour les motifs énoncés plus haut. L'affaire a été étudiée uniquement au point de vue de savoir si le statut juridique spécial de la Ville libre est compatible avec la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail. Mais le fait que la Cour a donné sa réponse sur cette base ne saurait être interprété comme préjugéant en aucune manière de son opinion sur la question plus large, au cas où, à un moment quelconque, celle-ci lui serait soumise.

L'existence de la Ville libre de Dantzig résulte du règlement de la paix effectué par le Traité de Versailles.

Aux termes de l'article 102, les Principales Puissances alliées et associées sont convenues de constituer le territoire défini audit article en Ville libre, et ont déclaré que celle-ci serait placée sous la protection de la Société des Nations.

Par l'article 103 a été prévue l'élaboration d'une constitution pour la Ville libre d'accord avec un Haut-Commissaire à désigner par la Société des Nations. Cette constitution devait être placée sous la garantie de la Société des Nations.

Aux termes de l'article 104, les Principales Puissances alliées et associées se sont engagées à négocier les termes d'une

is in that part of the Treaty that one would, therefore, expect to find the rules regulating the admission of Members to the Organization and prescribing the qualification for membership. The only provision however connected with the admission and qualification of Members is the second paragraph of Article 387, which reads as follows :

“The original Members of the League of Nations shall be the original Members of this Organization, and hereafter membership of the League of Nations shall carry with it membership of the said Organization.”

It is not impossible that the intention of the Parties to the Treaty of Versailles was that membership of the League of Nations and membership of the Labour Organization should coincide, and that no State or community should be a Member of the Labour Organization unless it was also a Member of the League. This question, however, is not one which is connected with the special legal status of Danzig. It has not been dealt with in the written statements nor in the oral arguments addressed to the Court, and therefore the Court has not taken it into consideration for the reasons given above. The case has been considered solely from the point of view of whether the special legal status of the Free City is compatible with membership of the Labour Organization. But the fact that the Court has given its answer to the question upon this basis must not be taken as prejudging in any way its opinion upon the larger question, if at any time that question should be put to it.

The Free City of Danzig came into being as a result of the peace settlement effected by the Treaty of Versailles.

By Article 102, the Principal Allied and Associated Powers agreed to establish the territory there defined as a Free City, and declared that it was to be placed under the protection of the League of Nations.

By Article 103, provision was made for the elaboration of a constitution for the Free City in agreement with a High Commissioner to be appointed by the League. This constitution was to be placed under the guarantee of the League.

By Article 104, the Principal Allied and Associated Powers pledged themselves to negotiate a treaty, to which Poland

convention, à laquelle la Pologne et la Ville libre seraient parties, et qui devait entrer en vigueur en même temps que serait constituée la Ville libre en vue d'assurer à la Pologne certains droits, principalement de nature économique, sur le territoire de la Ville libre. L'alinéa 6 dudit article 104 dispose que la convention devra faire assurer par le Gouvernement polonais la conduite des affaires extérieures de la Ville libre de Dantzig.

La Convention visée à l'article 104 a été, en fait, conclue entre la Pologne et la Ville libre et porte la date du 9 novembre 1920. Elle est connue sous le nom de Traité ou de Convention de Paris. Ses dispositions répètent et développent à certains égards les stipulations de l'article 104 du Traité de Versailles ; mais, pour ce qui est des clauses qui figurent dans les deux Traités, leur répétition dans la Convention de Paris ne modifie pas le fait que le Traité de Versailles est la source des droits conférés à la Pologne en vertu de l'article 104, ni que, dans la mesure où ces droits comportent une restriction apportée à l'indépendance de la Ville libre, ils constituent des limitations organiques qui sont un des traits essentiels de la structure politique de la Ville libre.

Par ce qui précède, on voit que le statut juridique spécial de la Ville libre comprend deux éléments : un rapport spécial avec la Société des Nations, du fait que la Ville libre est placée sous la protection de la Société et que sa constitution est garantie par celle-ci, et un rapport spécial avec la Pologne, du fait que la conduite des relations extérieures de la Ville libre est confiée au Gouvernement polonais.

Les Principales Puissances alliées et associées, exécutant le mandat que leur conférait l'article 102 du Traité de Versailles, ont constitué la Ville libre de Dantzig, « aux termes et conditions énoncés dans ledit Traité », par une décision datée du 27 octobre, qui devait entrer en vigueur le 15 novembre 1920 ; cette décision a été acceptée le 9 novembre par les représentants de Dantzig.

Entre temps, la constitution de la Ville libre avait été élaborée par une Assemblée constituante, en accord avec le Haut-Commissaire de la Société, et, le 17 novembre de la même année, le Conseil de la Société des Nations a, par sa décision, placé la Ville libre sous la protection de la Société

and the Free City were to be the Parties, and which was to come into force simultaneously with the establishment of the Free City, for the purpose of securing to Poland certain rights, mainly of an economic character, within the territory of the Free City. Paragraph (6) of this article stated that the treaty was to provide that the Government of Poland should undertake the conduct of the foreign relations of the Free City.

The Treaty referred to in Article 104 was in fact concluded between Poland and Danzig and is dated November 9th, 1920. It is known as the Treaty or Convention of Paris. Its provisions repeat and amplify in some respects the stipulations of Article 104 of the Treaty of Versailles; but, so far as concerns provisions which are to be found in both Treaties, their repetition in the Treaty of Paris does not vary the fact that the Treaty of Versailles is the source of the rights conferred on Poland in accordance with Article 104, nor does it alter the fact that, so far as these rights involve a limitation on the independence of the Free City, they constitute organic limitations which are an essential feature of its political structure.

The special juridical status of the Free City is seen from the above to comprise two elements: the special relation to the League of Nations, by reason of its being placed under the protection of the League and by reason of the guarantee of the constitution, and the special relation to Poland, by reason of the conduct of the foreign relations of the Free City being entrusted to the Polish Government.

The Principal Allied and Associated Powers carried out their mandate under Article 102 of the Treaty of Versailles and constituted the Free City of Danzig, "on the terms and conditions laid down in the said Treaty", by a decision which was dated October 27th and was to come into force on November 15th, 1920; it was accepted by the representatives of Danzig on November 9th.

The constitution of the Free City had meanwhile been elaborated by a Constituent Assembly in agreement with the High Commissioner of the League, and on November 17th of the same year a decision was taken by the Council of the League placing the Free City under the protection of the

des Nations et accordé à la constitution de la Ville la garantie de la Société, conformément aux articles 102 et 103 du Traité de Versailles. En même temps, le Conseil indiqua certains amendements à introduire dans la constitution, afin d'établir clairement que les dispositions de cet instrument ne l'emportaient pas sur le droit de la Pologne, en vertu de l'article 104, 6°, du Traité de Versailles, de conduire les relations extérieures de la Ville libre.

La portée précise de la protection de la Ville libre par la Société des Nations et celle de la garantie de la constitution n'ont pas été définies d'une façon complète.

Le résultat général des rapports et résolutions adoptés par le Conseil de la Société des Nations, tels que les décisions des 17 novembre 1920 et 2 mars 1921, est de montrer que la Société a pour devoir d'assurer l'existence continue de la Ville libre sur les bases sur lesquelles celle-ci a été fondée conformément au Traité de Versailles, et que c'est en vue de permettre à la Société d'obtenir ce résultat que la Ville libre a été placée sous la protection de la Société des Nations et sa constitution mise sous la garantie de celle-ci. Conséquemment, le Conseil a déclaré qu'il était tenu d'assurer à la Ville libre un gouvernement lui garantissant l'ordre, la stabilité et la paix, de la protéger contre une agression extérieure et de veiller à ce que, sans le consentement de la Société des Nations, aucune modification fondamentale ne soit apportée au Traité de Paris, ni aucune modification à la constitution de la Ville libre. La protection de la Ville libre et la garantie de sa constitution justifieraient ces prétentions. Elles n'empêcheraient pas la Ville libre de devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail.

Aucune clause détaillée n'a été insérée dans la Convention de Paris pour régler la conduite par le Gouvernement polonais des relations extérieures de la Ville libre. Le principe posé à l'article 104, 6°, du Traité de Versailles a été répété. En conséquence, de nombreuses divergences d'opinions quant aux affaires extérieures se sont fait jour entre la Pologne et la Ville libre, mais une pratique sur laquelle les deux Parties semblent maintenant être bien d'accord s'est graduellement développée sur la base des décisions du Haut-Commissaire

League and giving the guarantee of the League to its constitution, as provided in Articles 102 and 103 of the Treaty of Versailles. At the same time, the Council directed certain amendments to be introduced into the constitution, in order to make it plain that the provisions of the constitution did not override the right of Poland, under Article 104 (6) of the Treaty of Versailles, to conduct the foreign relations of the Free City.

The precise scope of the protection of the Free City by the League and of the guarantee of its constitution have not been exhaustively defined.

The general effect of the reports and resolutions adopted by the Council of the League, such as those of November 17th, 1920, and March 2nd, 1921, is to show that the duty of the League is to ensure the continued existence of the Free City on the footing on which it was established in accordance with the Treaty of Versailles, and that it was in order to enable the League to achieve this purpose that the Free City was placed under its protection and the constitution placed under its guarantee. Accordingly, the Council has declared that it is bound to ensure orderly, peaceful and stable government at Danzig, to protect it from outside aggression and to see that without the consent of the League no fundamental change is made in the Treaty of Paris, nor any change in the constitution of the Free City. The protection of the Free City and the guarantee of its constitution would justify such claims. They would not prevent the Free City from becoming a Member of the Labour Organization.

No detailed stipulations were inserted in the Treaty of Paris regulating the conduct by the Polish Government of the foreign relations of the Free City. The principle laid down in Article 104 (6) of the Treaty of Versailles was repeated. In consequence, many differences of opinion as to foreign affairs arose between Poland and the Free City, but a practice, which seems now to be well understood by both Parties, has gradually emerged from the decisions of the High Commissioner and from the subsequent understandings

ainsi que des accords et arrangements ultérieurs conclus entre la Pologne et la Ville libre sous les auspices de la Société des Nations.

Il est maintenant communément admis par la Pologne et la Ville libre que les droits de la Pologne en matière de conduite des relations extérieures de la Ville libre ne sont pas absolus. Le Gouvernement polonais n'a pas le droit, contrairement à la volonté de la Ville libre, de lui imposer une politique déterminée, ni de prendre contre sa volonté des mesures visant ses relations extérieures.

En revanche, la Ville libre ne peut inviter la Pologne à prendre, relativement aux relations extérieures de la Ville libre, des mesures opposées à la politique propre de la Pologne. Ainsi que l'a dit le Haut-Commissaire dans sa décision du 17 décembre 1921, si la Pologne était obligée d'agir ainsi, elle se trouverait placée sous la domination de la Ville libre, et cette situation n'a certainement pas été envisagée par le Traité de Versailles.

Il en résulte que, pour ce qui est des relations extérieures de Dantzig, ni la Pologne ni la Ville libre ne sont complètement maîtresses de la situation. La Ville libre a le droit de s'occuper de ses propres intérêts et de veiller à ce que rien ne soit fait qui leur porte préjudice. La Pologne a le droit de veiller à ses propres intérêts et de refuser de prendre toute mesure qui leur serait contraire.

D'autres décisions du Haut-Commissaire et des accords entre la Pologne et la Ville libre ont réglementé la représentation de Dantzig aux conférences internationales et la manière selon laquelle la correspondance entre la Ville libre et les États étrangers doit être transmise. Il a également été entendu que si la Ville libre, avec l'approbation du Gouvernement polonais, est devenue Partie à une convention qui prévoit une correspondance ou des relations directes entre les administrations techniques des États contractants, l'assentiment donné par la Pologne à la Ville libre permettant à celle-ci de devenir Partie à la convention implique que la Pologne consent à des communications directes entre les organisations techniques de la Ville libre et celles des autres États.

Le mode selon lequel l'Organisation internationale du Travail exerce sa mission a été, dans ses grandes lignes, décrit à la

and agreements arrived at between the Parties under the auspices of the League.

It is now common ground between Poland and the Free City that the rights of Poland as regards the conduct of the foreign relations of the Free City are not absolute. The Polish Government is not entitled to impose a policy on the Free City nor to take any step in connection with the foreign relations of the Free City, against its will.

On the other hand, the Free City cannot call upon Poland to take any step in connection with the foreign relations of the Free City which are opposed to her own policy. As the High Commissioner said in his decision of December 17th, 1921, if Poland were obliged to do so, she would come under the domination of the Free City, and this was certainly not contemplated by the Treaty of Versailles.

The result is that, as regards the foreign relations of the Free City, neither Poland nor the Free City are completely masters of the situation. The Free City is entitled to care for her own interests and to see that nothing is done which is prejudicial to them. Poland is entitled to care for her own interests and to refuse to take any action which would be prejudicial to them.

Other decisions of the High Commissioner and agreements between Poland and the Free City have regulated the representation of the Free City at international conferences and the manner in which correspondence between the Free City and foreign States is to be conducted. It has also been agreed that where, with the concurrence of the Polish Government, the Free City has become a Party to a convention which provides for direct correspondence or intercourse between the technical organizations of the contracting States, the Polish concurrence in the Free City becoming a Party to the convention implies Polish consent to direct communication between the technical organizations of the Free City and those of other States.

The way in which the International Labour Organization carries on its work has been explained to the Court in broad

Cour dans l'Exposé écrit déposé par le Bureau international du Travail, et dans l'exposé oral du Directeur de cette institution. Il est clair que le domaine assigné aux activités de l'Organisation internationale du Travail est très vaste, et que le mode suivant lequel cette activité s'exerce est de caractère nouveau.

La désignation de délégués à une Conférence du Travail, le mode suivant lequel ces délégués votent à une Conférence, la méthode par laquelle les décisions prises par la Conférence à la majorité des voix sont incorporées dans des recommandations ou des projets de conventions, le devoir imposé aux Membres de l'Organisation de soumettre lesdits projets de conventions aux « autorités compétentes » de leur pays et de ratifier les projets de conventions s'ils sont approuvés par ces « autorités compétentes », la méthode par laquelle la non-observation des dispositions de la convention peut donner lieu à des représentations ou plaintes, à une enquête par une commission, à des procédures judiciaires et à des sanctions, tout cela comporte des caractéristiques qui diffèrent des méthodes d'une conférence diplomatique ordinaire, du mode suivi pour faire entrer en vigueur les conventions élaborées par ces conférences, ainsi que de la méthode permettant à une Partie contractante à toute convention de ce genre d'obtenir satisfaction si ses intérêts sont lésés par une violation des dispositions de la convention commise par une autre Partie.

Les arrangements actuellement en vigueur pour la représentation de la Ville libre aux conférences internationales, ainsi que pour la transmission des correspondances et le contact direct des administrations techniques de la Ville libre et des autres États, montrent qu'à l'époque où lesdites décisions du Haut-Commissaire ont été rendues ou lesdits accords ultérieurs conclus, aucune des deux Parties n'envisageait la participation de la Ville libre aux travaux de l'Organisation internationale du Travail. Ces arrangements, tels qu'ils sont conçus, ne pouvaient s'appliquer à une participation de cet ordre et ne sauraient être considérés comme correspondant à la situation qui se produirait si la Ville libre était admise au sein de l'Organisation du Travail.

La question de savoir si le statut juridique de la Ville libre est compatible avec la qualité de Membre de l'Organisation

outline in the written Statement filed by the International Labour Office and in the oral argument of the Director. It is clear that the activities of the Labour Organization cover a wide field, and that the lines on which they are carried on are novel in character.

The nomination of delegates to a Labour Conference, the way in which such delegates vote at a Conference, the method by which majority decisions of a Conference are embodied in recommendations or draft conventions, the duty imposed on Members to submit such draft conventions to the "competent authorities" of their country and to ratify the draft conventions if they are approved by these "competent authorities", the method by which failure to observe the provisions of a convention can be made the subject of representations or complaints, of enquiry by a commission, of legal proceedings and of sanctions, all present features which differ from the proceedings of the ordinary diplomatic conference, from the way in which conventions drawn up at such conferences are brought into force and from the method by which a contracting Party to any such convention can secure redress if his interests are prejudiced by a violation of its terms by another Party.

The arrangements now in force as to the representation of the Free City at international conferences, as to the conduct of correspondence and as to direct contact between technical organizations in the Free City and in other States, show that at the time when these decisions of the High Commissioner were given, or when the subsequent agreements were concluded, neither Party had in view the participation of the Free City in the work of the Labour Organization. These arrangements could not as they stand be made applicable to any such participation, and they cannot be regarded as applying to the circumstances which would arise if the Free City were admitted to the Labour Organization.

The question whether the special juridical status of the Free City is compatible with membership of the Labour Organization

internationale du Travail doit donc être examinée en dehors des arrangements ci-dessus, du point de vue que, par suite du Traité de Versailles, la conduite des relations extérieures de la Ville libre est confiée au Gouvernement polonais, et que, par conséquent, la Ville libre n'est pas en situation d'obliger le Gouvernement polonais à prendre, dans la conduite de ces relations extérieures, aucune mesure qui soit contraire aux intérêts de la Pologne elle-même.

Il n'est pas nécessaire pour la Cour, même si elle était en position de le faire, de procéder à une analyse complète des diverses activités de l'Organisation internationale du Travail afin d'établir quelles sont celles de ces activités qui rentrent dans la catégorie des relations extérieures. Une partie d'entre elles peut être considérée comme tombant entièrement dans la sphère des affaires intérieures, mais il est impossible de ne pas arriver à la conclusion que certaines des mesures qu'un État faisant partie de l'Organisation du Travail prendrait — et même qu'il pourrait être tenu de prendre — dans l'exercice des activités normales que lui impose sa qualité de Membre, seraient du domaine des relations extérieures. Des actes tels que la ratification d'un projet de convention ou le dépôt d'une plainte contre un autre État Membre pour manquement à l'observation des dispositions d'une convention, doivent manifestement appartenir au domaine des relations extérieures. La Ville libre, comme Membre de l'Organisation internationale du Travail, ne pourrait entreprendre elle-même des actes de cette nature. Elle serait obligée de recourir à l'entremise du Gouvernement polonais, et, par conséquent, dans tous les cas de ce genre, le consentement de la Pologne serait nécessaire, puisque le Gouvernement polonais aurait le droit de refuser de procéder à ces démarches au nom de la Ville libre, si elles étaient préjudiciables à des intérêts importants de l'État polonais.

La Cour n'a trouvé dans la Partie XIII du Traité de Versailles aucune disposition qui dispense un État faisant partie de l'Organisation internationale du Travail de s'acquitter de ses obligations de Membre ou qui lui permette de ne pas participer aux activités normales de l'Organisation s'il ne peut, au préalable, obtenir le consentement d'un autre Membre de l'Organisation. Donc, toutes difficultés éventuelles de la nature

must, therefore, be considered without reference to the above arrangements, and must be dealt with on the footing that, as the result of the Treaty of Versailles, the conduct of the foreign relations of the Free City is entrusted to the Government of Poland, and that in consequence the Free City is not in a position to oblige the Polish Government to take any action in the conduct of those foreign relations which is contrary to the interests of Poland herself.

It is unnecessary for the Court, even if it were in a position to do so, to make an exhaustive analysis of the various activities of the Labour Organization in order to determine which of them fall within the category of foreign relations. A proportion may be assumed to fall wholly within the domestic sphere, but it is impossible to avoid the conclusion that some of the steps which a Member of the Labour Organization would take—some even which it might be bound to take—in pursuing the normal activities of membership would fall within the sphere of foreign relations. Such acts as the ratification of a draft convention or the filing of a complaint against another Member State for failure to observe the provisions of a convention must clearly belong to the field of foreign relations. The Free City as a Member of the Labour Organization could not take any such steps itself. It would be obliged to use the Polish Government as its intermediary, and therefore in all such cases Polish consent would be necessary, because the Polish Government would be entitled to refuse to take these steps on behalf of the Free City if they were prejudicial to important interests of the Polish State.

The Court has not found any provision in Part XIII which absolves a Member of the Labour Organization from complying with the obligations of membership or excuses it from participating in the normal activities of the Organization if it cannot first obtain the consent of some other Member of the Organization. Apart therefore from any such possible difficulties as those referred to at the beginning of this Opinion,

de celles signalées au début du présent Avis étant mises à part, la Cour estime que la Ville libre de Dantzig ne pourrait participer aux travaux de l'Organisation internationale du Travail tant qu'un arrangement quelconque ne sera pas conclu, assurant d'avance qu'aucune objection ne serait faite par le Gouvernement polonais à une action quelconque que la Ville libre pourrait désirer entreprendre en qualité de Membre de cette Organisation.

Si un accord de cette nature était conclu entre la Pologne et la Ville libre, le fait que la conduite des relations extérieures de la Ville libre est confiée au Gouvernement polonais ne constituerait pas un obstacle à ce que la Ville libre devienne Membre de l'Organisation internationale du Travail.

Il n'appartient pas à la Cour d'indiquer les dispositions qui devraient figurer dans un tel accord, mais il est nécessaire de mentionner que, si l'accord comportait une modification quelconque du statut juridique spécial de la Ville libre, il pourrait être l'objet d'un veto en vertu de l'article 6, alinéa 2, de la Convention de Paris, et, par conséquent, il serait désirable qu'il ne fût point conclu sans l'approbation du Conseil de la Société des Nations.

Aucun accord de cette nature n'existe actuellement, et la Cour se considère comme tenue de répondre à la question au sujet de laquelle elle est priée de donner un avis consultatif sur la base de la situation actuelle.

PAR CES MOTIFS,

La Cour,

par six voix contre quatre,

est d'avis

que le statut juridique spécial de la Ville libre de Dantzig ne permet pas à la Ville libre de devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail.

Le présent avis ayant été rédigé en anglais et en français, c'est le texte anglais qui fera foi.

Fait au Palais de la Paix, à La Haye, le vingt-six août mil neuf cent trente, en deux exemplaires, dont l'un restera déposé

the Court considers that the Free City of Danzig could not participate in the work of the Labour Organization until some arrangement had been made ensuring in advance that no objection could be made by the Polish Government to any action which the Free City might desire to take as a Member of that Organization.

If such an agreement were concluded between Poland and the Free City of Danzig, the fact that the conduct of the foreign relations of the Free City is entrusted to the Polish Government would not constitute an obstacle to the Free City becoming a Member of the Labour Organization.

It is not for the Court to indicate the provisions which should be inserted in any such agreement, but it is necessary to point out that, if the agreement involved any modification of the special legal status of the Free City, it might be subject to a veto under Article 6 (2) of the Treaty of Paris, and therefore it might be desirable that it should not be concluded without the concurrence of the Council of the League.

No such agreement exists at the present moment, and the Court feels bound to answer the question upon which it is asked to give an advisory opinion on the basis of the existing situation.

FOR THESE REASONS,

The Court,

by six votes to four,

is of opinion

that the special legal status of the Free City of Danzig is not such as to enable it to become a Member of the International Labour Organization.

Done in English and in French, the English text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this twenty-sixth day of August, nineteen hundred and thirty, in two copies, one of which is to be deposited in the archives of the

aux archives de la Cour, et dont l'autre sera transmis au Conseil de la Société des Nations.

Le Président :

(*Signé*) D. ANZILOTTI.

Le Greffier :

(*Signé*) Å. HAMMARSKJÖLD.

MM. Anzilotti, Président, et Huber, Vice-Président, déclarant ne pouvoir se rallier à l'avis donné par la Cour et se prévalant du droit que leur confère l'article 71 du Règlement, joignent audit avis l'expression de leur opinion individuelle.

M. Loder, ancien Président, se prévalant du droit que lui confère l'article 71 du Règlement, joint audit avis la constatation de son dissentiment.

(*Paraphé*) D. A.

(*Paraphé*) Å. H.

Court, and the other to be forwarded to the Council of the League of Nations.

(Signed) D. ANZILOTTI,
President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,
Registrar.

MM. Anzilotti, President, and Huber, Vice-President, declaring themselves unable to concur in the Court's opinion, and availing themselves of the right conferred by Article 71 of the Rules of Court, have delivered the separate opinions which follow.

M. Loder, former President, availing himself of the right conferred by Article 71 of the Rules of Court, has attached to the opinion this statement of his dissent.

(Initialed) D. A.

(Initialed) Å. H.
