COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

SÉRIE A/B

ARRÊTS, ORDONNANCES ET AVIS CONSULTATIFS

FASCICULE N° 65

COMPATIBILITÉ DE CERTAINS DÉCRETS-LOIS DANTZIKOIS AVEC LA CONSTITUTION DE LA VILLE LIBRE

AVIS CONSULTATIF DU 4 DÉCEMBRE 1935

XXXVme SESSION

1935

XXXVth SESSION

ADVISORY OPINION OF DECEMBER 4th, 1935

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE

SERIES A./B.

JUDGMENTS, ORDERS AND ADVISORY OPINIONS

FASCICULE No. 65

CONSISTENCY OF CERTAIN DANZIG LEGISLATIVE DECREES WITH THE CONSTITUTION OF THE FREE CITY

LEYDE
SOCIÉTÉ D'ÉDITIONS
A. W. SIJTHOFF

LEYDEN
A. W. SIJTHOFF'S
PUBLISHING COMPANY

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

1935.
Le 4 décembre.
Rôle général
n° 63.

TRENTE-CINQUIÈME SESSION (EXTRAORDINAIRE)

4 décembre 1935.

COMPATIBILITÉ DE CERTAINS DÉCRETS-LOIS DANTZIKOIS AVEC LA CONSTITUTION DE LA VILLE LIBRE

Élément international du problème soulevé par la contestation du caractère constitutionnel des décrets du 29 août 1935 (rapport Ishii du 17 nov. 1920 ; Avis consultatif de la Cour du 4 févr. 1932).

Modifications apportées par ces décrets au droit pénal antérieurement en vigueur.

Principes de la Constitution de Dantzig : la Ville libre est un Rechtsstaat *(État de droit) ; la Constitution tend à garantir les droits fondamentaux des individus (art. 71, 74, 75 et 79).*

Incompatibilité des décrets avec ce dernier principe ainsi qu'avec les dispositions qui l'expriment.

AVIS CONSULTATIF

Présents : Sir CECIL HURST, *Président ;* M. GUERRERO, *Vice-Président ;* le baron ROLIN-JAEQUEMYNS, le comte ROSTWOROWSKI, MM. FROMAGEOT, DE BUSTAMANTE, ALTAMIRA, ANZILOTTI, URRUTIA, Jhr. VAN EYSINGA, MM. WANG, NAGAOKA, *juges.*

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE

1935.
December 4th
General List
No. 63.

THIRTY-FIFTH (EXTRAORDINARY) SESSION.

December 4th, 1935.

CONSISTENCY OF CERTAIN DANZIG LEGISLATIVE DECREES WITH THE CONSTITUTION OF THE FREE CITY

The international element in the question raised as to the constitutionality of the decrees of August 29th, 1935 (Ishii report of Nov. 17th, 1920; Advisory Opinion of the Court of Feb. 4th, 1932).

Changes made by these decrees in the penal law previously in force.

Principles of the Constitution of Danzig: the Free City is a Rechtsstaat *(State governed by the rule of law); the Constitution guarantees the fundamental rights of individuals (Art. 71, 74, 75 and 79).*

Inconsistency of the decrees with this latter principle and with the provisions which express it.

ADVISORY OPINION.

Before: Sir CECIL HURST, *President;* M. GUERRERO, *Vice-President;* Baron ROLIN-JAEQUEMYNS, Count ROSTWOROWSKI, MM. FROMAGEOT, DE BUSTAMANTE, ALTAMIRA, ANZILOTTI, URRUTIA, Jhr. VAN EYSINGA, MM. WANG, NAGAOKA, *Judges.*

La Cour, ainsi composée, a donné l'avis consultatif ci-après :

A la date du 23 septembre 1935, le Conseil de la Société des Nations a adopté la résolution suivante :

« Le Conseil de la Société des Nations,
Ayant examiné la communication du 7 septembre 1935 par laquelle le Haut-Commissaire a transmis au Conseil :

a) une pétition, en date du 4 septembre 1935, signée au nom des membres du parti national-allemand de l'Assemblée populaire de Dantzig, des membres du parti social-démocrate de l'Assemblée populaire, des membres du parti du Centre de l'Assemblée populaire et du parti du Centre, qui proteste contre deux décrets-lois du 29 août 1935 portant amendement au Code pénal de Dantzig et au Code de procédure pénale de Dantzig ;
b) le texte desdits décrets ;
c) une communication en date du 7 septembre 1935 du Sénat de la Ville libre de Dantzig, contenant les observations du Sénat sur ladite pétition,
Prie la Cour permanente de Justice internationale de vouloir bien émettre un avis consultatif sur la question de savoir si lesdits décrets sont compatibles avec la Constitution de Dantzig ou si, au contraire, ils violent une des dispositions ou un des principes de ladite Constitution.
Le Conseil demande à la Cour de lui faire, si possible, connaître son opinion à temps pour qu'il puisse l'examiner lors de sa session de janvier 1936.
Le Secrétaire général est autorisé à soumettre cette requête à la Cour, ainsi que tous documents relatifs à la question, à donner l'aide nécessaire à l'examen de celle-ci et à prendre, le cas échéant, des dispositions pour être représenté devant la Cour. »

Conformément à cette résolution, le Secrétaire général de la Société des Nations a transmis à la Cour, à la date du 27 septembre 1935, une requête à fin d'avis consultatif conçue dans les termes suivants :

« *A la Cour permanente de Justice internationale.*

Le Secrétaire général de la Société des Nations,
en exécution de la résolution du Conseil du 23 septembre 1935 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 23 septembre 1935 (voir texte ci-joint).

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

The Court, composed as above, gives the following opinion:

On September 23rd, 1935, the Council of the League of Nations adopted the following Resolution:

"The Council of the League of Nations,

Having considered the communication from the High Commissioner of September 7th, 1935, by which the High Commissioner transmitted to the Council:

(*a*) a petition dated September 4th, 1935, and signed on behalf of the German National members of the Danzig Popular Assembly, the Social-Democrat members of the Popular Assembly, and the Centre Party and the Centre Party members of the Popular Assembly, which protests against two legislative decrees of August 29th, 1935, amending the Danzig Penal Code and the Danzig Code of Penal Procedure;

(*b*) the text of the said decrees;

(*c*) a communication dated September 7th, 1935, from the Senate of the Free City of Danzig containing observations on the said petition,

Requests the Permanent Court of International Justice to give an advisory opinion on the question whether the said decrees are consistent with the Constitution of Danzig, or, on the contrary, violate any of the provisions or principles of that Constitution.

The Council requests that, if possible, the Court will give its opinion in time to enable it to be considered by the Council at its session of January 1936.

The Secretary-General is authorized to submit this request to the Court, together with all the relevant documents, to afford the necessary assistance in the examination of the question and if necessary to arrange to be represented before the Court."

In accordance with this Resolution, the Secretary-General of the League of Nations, on September 27th, 1935, transmitted to the Court a Request for an advisory opinion in the following terms:

"*To the Permanent Court of International Justice.*

The Secretary-General of the League of Nations,

in pursuance of the Council Resolution of September 23rd, 1935, 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 September 23rd, 1935 (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."

La requête a été enregistrée au Greffe de la Cour le 30 septembre 1935. Il y était joint un certain nombre de documents [1] relatifs à la pétition du 4 septembre 1935, visée par la résolution du Conseil en date du 23 du même mois, ainsi qu'à l'attitude adoptée par les autorités de la Société des Nations à l'égard de cette pétition.

Conformément à l'article 73, n° 1, alinéa 1, du Règlement, la requête a été communiquée aux Membres de la Société par l'entremise du Secrétaire général de la Société des Nations ainsi qu'aux États admis à ester devant la Cour. D'autre part, le Greffier a, par note datée du 4 octobre 1935, adressée à la Ville libre de Dantzig, jugée par le Président — la Cour ne siégeant pas — comme un État admis à ester devant la Cour et susceptible de fournir des renseignements sur la question soumise pour avis consultatif, la communication spéciale et directe prévue par l'article 73, n° 1, alinéa 2, du Règlement.

Par une ordonnance rendue le 4 octobre 1935, le Président de la Cour — celle-ci ne siégeant pas — a fixé au 22 octobre 1935 l'expiration du délai dans lequel un exposé écrit pouvait être déposé au nom de la Ville libre. La Cour ayant été saisie d'une demande de prolongation émanant du Sénat de la Ville libre, ce délai a été prorogé, par ordonnance du 10 octobre 1935, de manière à expirer le 26 octobre. D'autre part, à la date du 14 octobre 1935, le Greffier a adressé au Secrétaire général de la Société des Nations une lettre où il le priait, sur instructions du Président de la Cour, de porter par la voie appropriée à la connaissance des auteurs de la pétition du 4 septembre 1935 que, s'ils manifestaient le désir d'élaborer l'exposé contenu dans la pétition, la Cour serait disposée à recevoir d'eux une note explicative, à la condition que cette note soit déposée au Greffe au plus tard le 26 octobre 1935.

Dans les délais ainsi fixés, la Cour a reçu un exposé écrit présenté au nom du Sénat de la Ville libre, ainsi que deux documents transmis par les pétitionnaires avec la prière de considérer et de traiter l'ensemble de leur contenu comme constituant la note explicative visée par la lettre du Greffier au Secrétaire général du 14 octobre 1935.

Dès le 4 octobre 1935, le Sénat de la Ville libre avait été informé que la Cour serait disposée à entendre, en audience publique, un exposé oral présenté en son nom par un représentant dûment autorisé à cet effet. Le Sénat ayant, par la suite, désigné comme agent M. le professeur Dr Graf Gleispach et comme conseil M. le professeur Dr Grimm, la Cour a, durant les audiences des 30 et 31 octobre et du 1er novembre, entendu

[1] Voir bordereau à l'annexe.

The Request was registered on September 30th, 1935, in the Registry of the Court. To the Request were appended a number of documents [1] relating to the petition of September 4th, 1935, referred to in the Council Resolution of September 23rd, and to the position taken up by the authorities of the League in regard to that petition.

In conformity with Article 73, No. 1, paragraph 1, of the Rules, the Request was communicated to Members of the League (through the Secretary-General of the League of Nations) and to States entitled to appear before the Court. Furthermore, the Registrar, by a note dated October 4th, 1935, sent to the Free City of Danzig, which was regarded by the President—the Court not being in session—as a State admitted to appear before the Court and likely to be able to furnish information on the question referred to the Court for advisory opnion, the special and direct communication mentioned in Article 73, No. 1, paragraph 2, of the Rules.

By an Order made on October 4th, 1935, the President of the Court—the latter not being in session—fixed October 22nd, 1935, as the date by which a written statement might be filed on behalf of the Free City. On receipt of a request for an extension from the Senate of the Free City, this time-limit was extended until October 26th by an Order made on October 10th, 1935. Furthermore, on October 14th, 1935, the Registrar wrote to the Secretary-General of the League of Nations, in accordance with the instructions of the President of the Court, requesting him to inform the authors of the petition of September 4th, 1935, through the appropriate channel, that if they desired to supplement the statement contained in the petition, the Court would be prepared to receive an explanatory note from them, provided that it was filed with the Registry not later than October 26th, 1935.

Before the expiry of the time-limits thus fixed, the Court received a written statement submitted on behalf of the Senate of the Free City and two documents sent by the petitioners with the request that their contents should be regarded and treated as constituting the explanatory note mentioned in the letter of the Registrar to the Secretary-General dated October 14th, 1935.

On October 4th, 1935, the Senate of the Free City had been informed that the Court would be prepared to hear at a public sitting an oral statement presented on its behalf by a duly authorized representative. The Senate subsequently appointed as Agent Professor Dr. Graf Gleispach and as Counsel Professor Dr. Grimm, and the Court heard the statements presented by them at public sittings held on October 30th and 31st and

[1] See list in the Annex.

leurs exposés. A la fin de l'audience du 1er novembre, le Président a prononcé la clôture des débats oraux sous réserve du droit, pour la Cour, de demander aux représentants de la Ville libre des renseignements ou explications ultérieurs ou de s'en procurer par d'autres moyens mis à sa disposition.

Par lettre datée du 5 octobre 1935, le Sénat de la Ville libre de Dantzig avait prié la Cour de l'autoriser à désigner un juge *ad hoc* pour siéger dans l'affaire. Suivant l'invitation faite au nom de la Cour, les motifs de cette demande furent exposés en détail par l'agent de la Ville libre à l'audience du 30 octobre. Le jour suivant, le Président de la Cour déclara à l'audience qu'après en avoir délibéré, la Cour avait décidé qu'il n'y avait pas lieu de faire droit à la demande introduite au nom de la Ville libre et que cette décision serait formulée dans une ordonnance dont la rédaction serait établie ultérieurement. Le texte de cette ordonnance, qui porte la date du 31 octobre 1935, est joint en annexe au présent avis consultatif [1].

Outre les exposés écrits et oraux signalés ci-dessus, ainsi que le dossier transmis par le Secrétariat de la Société des Nations, la Cour a eu devant elle quelques documents transmis par la Ville libre ou réunis par ses services [2].

Telle est la procédure à la suite de laquelle la Cour, se trouvant régulièrement saisie, est aujourd'hui appelée à se prononcer.

* * *

A la date du 29 août 1935, le Sénat de la Ville libre adopta deux décrets, qui furent promulgués le 31 août et qui entrèrent en vigueur le 1er septembre 1935 ; ces décrets avaient trait l'un au droit pénal, l'autre au droit de procédure pénale et à l'organisation judiciaire de la Ville libre.

Le premier article du décret « portant modification de quelques dispositions du Code pénal » [3] peut être exprimé en français comme suit :

---

[1] Voir p. 32.

[2] » bordereau à l'annexe.

[3] „Artikel I. — Rechtsschöpfung durch entsprechende Anwendung der Strafgesetze.

„Die §§ 2 und 2 a des Strafgesetzbuchs erhalten folgende Fassung :

„§ 2. — Bestraft wird, wer eine Tat begeht, die das Gesetz für strafbar erklärt oder die nach dem Grundgedanken eines Strafgesetzes und nach gesundem Volksempfinden Bestrafung verdient. Findet auf die Tat kein bestimmtes Strafgesetz unmittelbar Anwendung, so wird die Tat nach dem Gesetz bestraft, dessen Grundgedanke auf sie am besten zutrifft.

„2 a. — . . . . . ."

November 1st. At the conclusion of the sitting on November 1st, the President declared the hearings closed, subject to the right of the Court to ask the representatives of the Free City for further information or explanations or to procure them by other means at its disposal.

By a letter of October 5th, 1935, the Senate of the Free City of Danzig had requested the Court to authorize it to appoint a judge *ad hoc* to sit in the case. At the invitation of the Court, the arguments in support of this request were fully expounded by the Agent for the Free City at the hearing on October 30th. On the following day, the President of the Court announced at the hearing that, after deliberation, the Court had decided that there was no ground for granting the request made on behalf of the Free City and that this decision would be embodied in an Order which would be drawn up later. The text of this Order, which is dated October 31st, 1935, is annexed to the present Advisory Opinion [1].

In addition to the written and oral statements above mentioned, and the documents transmitted by the Secretariat of the League of Nations, the Court has had before it a number of documents transmitted by the Free City or collected by the Registry [2].

The submission of the case being in all respects regular, these are the circumstances in which the Court is now called upon to give its opinion.

* * *

On August 29th, 1935, the Senate of the Free City adopted two decrees, which were promulgated on August 31st and came into force on September 1st, 1935; one of these decrees related to the criminal law and the other to the law of criminal procedure and the organization of the courts of the Free City.

The first Article of the decree "amending certain provisions of the Penal Code" [3] may be rendered in English as follows:

---

[1] See p. 32.

[2] „ list in the Annex.

[3] „Artikel I. — Rechtsschöpfung durch entsprechende Anwendung der Strafgesetze.

„Die §§ 2 und 2 a des Strafgesetzbuchs erhalten folgende Fassung:

„§ 2. — Bestraft wird, wer eine Tat begeht, die das Gesetz für strafbar erklärt oder die nach dem Grundgedanken eines Strafgesetzes und nach gesundem Volksempfinden Bestrafung verdient. Findet auf die Tat kein bestimmtes Strafgesetz unmittelbar Anwendung, so wird die Tat nach dem Gesetz bestraft, dessen Grundgedanke auf sie am besten zutrifft.

„2 a. — . . . . . ."

« *Article premier. — Création du droit en appliquant par analogie des prescriptions pénales.*

Les articles 2 et 2 *a* du Code pénal sont modifiés comme suit :

Article 2. — Sera puni quiconque commet un acte que la loi déclare punissable ou qui mérite un châtiment selon l'idée fondamentale d'une loi pénale et d'après le sentiment populaire sain. Si une loi pénale déterminée ne vise pas directement l'acte, celui-ci sera puni en vertu de la loi dont l'idée fondamentale s'applique le mieux audit acte.

Article 2 *a*. — . . . . . »

Par ailleurs, ce décret ne contient que des dispositions dont il n'est pas nécessaire de faire état ici.

Avant le 1er septembre 1935, l'article 2, alinéa 1, du Code pénal applicable à Dantzig était rédigé [1] dans des termes qui peuvent être exprimés comme suit en français :

« *Article 2.* — Un acte n'est punissable que si la peine qui y est applicable a été déterminée par une loi en vigueur avant le moment où l'acte a été commis. »

Le décret « portant modification de quelques dispositions du Code de procédure pénale et de la loi sur l'organisation judiciaire » contient un article premier, qui traite de la « Position plus libre du juge » ; la section I de cet article, qui s'occupe de la « Création du droit en appliquant par analogie des prescriptions pénales », comporte un paragraphe *a*) [2] qui peut être traduit en français comme suit :

« *a*) Les dispositions ci-après seront insérées dans le Code de procédure pénale et constitueront l'article 170 *a* et l'article 267 *a*.

---

[1] „§ 2. — Eine Handlung kann nur dann mit einer Strafe belegt werden, wenn diese Strafe gesetzlich bestimmt war, bevor die Handlung begangen wurde."

[2] „a) In die Strafprozessordnung werden als § 170 a und als § 267 a folgende Vorschriften eingefügt :

„§ 170 a. — Ist eine Tat, die nach gesundem Volksempfinden Bestrafung verdient, im Gesetz nicht für strafbar erklärt, so hat die Staatsanwaltschaft zu prüfen, ob auf die Tat der Grundgedanke eines Strafgesetzes zutrifft und ob durch entsprechende Anwendung dieses Strafgesetzes der Gerechtigkeit zum Siege verholfen werden kann (§ 2 des Strafgesetzbuchs).

„§ 267 a. — Ergibt die Hauptverhandlung, dass der Angeklagte eine Tat begangen hat, die nach gesundem Volksempfinden Bestrafung verdient, die aber im Gesetz nicht für strafbar erklärt ist, so hat das Gericht zu prüfen, ob auf die Tat der Grundgedanke eines Strafgesetzes zutrifft und ob durch entsprechende Anwendung dieses Strafgesetzes der Gerechtigkeit zum Siege verholfen werden kann (§ 2 des Strafgesetzbuchs).

„§ 265 Abs. I gilt entsprechend."

"*Article I.—Creation of law by the application of penal laws by analogy.*

Articles 2 and 2 *a* of the Penal Code are amended as follows:

Article 2.—Any person who commits an act which the law declares to be punishable or which is deserving of penalty according to the fundamental conceptions of a penal law and sound popular feeling, shall be punished. If there is no penal law directly covering an act, it shall be punished under the law of which the fundamental conception applies most nearly to the said act.

Article 2 *a*.—. . . . . ."

It is unnecessary to set out here the other clauses contained in this decree.

Prior to September 1st, 1935, Article 2, paragraph 1, of the Penal Code applicable at Danzig was couched [1] in terms which may be rendered in English as follows:

"*Article 2.*—An act is only punishable if the penalty applicable to it has been prescribed by a law in force before the commission of the act."

The decree "amending certain provisions of the Code of Criminal Procedure and of the law concerning the organization of the courts" contains an Article I as to a "Wider latitude accorded to the judge"; Section I of this Article, which deals with the "Creation of law by the application of penal laws by analogy", contains a paragraph (*a*) [2] which may be rendered in English as follows:

"(*a*) The following provisions shall be inserted in the Code of Criminal Procedure and shall constitute Article 170 *a* and Article 267 *a*.

---

[1] „§ 2. — Eine Handlung kann nur dann mit einer Strafe belegt werden wenn diese Strafe gesetzlich bestimmt war, bevor die Handlung begangen wurde."

[2] „*a*) In die Strafprozessordnung werden als § 170 a und als § 267 a folgende Vorschriften eingefügt:

„§ 170 a. — Ist eine Tat, die nach gesundem Volksempfinden Bestrafung verdient, im Gesetz nicht für strafbar erklärt, so hat die Staatsanwaltschaft zu prüfen, ob auf die Tat der Grundgedanke eines Strafgesetzes zutrifft und ob durch entsprechende Anwendung dieses Strafgesetzes der Gerechtigkeit zum Siege verholfen werden kann (§ 2 des Strafgesetzbuchs).

„§ 267 a — Ergibt die Hauptverhandlung, dass der Angeklagte eine Tat begangen hat, die nach gesundem Volksempfinden Bestrafung verdient, die aber im Gesetz nicht für strafbar erklärt ist, so hat das Gericht zu prüfen, ob auf die Tat der Grundgedanke eines Strafgesetzes zutrifft und ob durch entsprechende Anwendung dieses Strafgesetzes der Gerechtigkeit zum Siege verholfen werden kann (§ 2 des Strafgesetzbuchs).

„§ 265 Abs. I gilt entsprechend."

Article 170 a. — Si un acte qui, d'après le sentiment populaire sain, mérite un châtiment n'est pas déclaré punissable par la loi, le ministère public devra examiner si l'idée fondamentale d'une loi pénale s'applique audit acte et si, en appliquant par analogie cette prescription pénale, il est possible de contribuer au triomphe de la justice (art. 2 du Code pénal).

Article 267 a. — Si, au cours de la procédure principale, il appert que le prévenu a perpétré un acte qui, d'après le sentiment populaire sain, mérite un châtiment, mais qui n'est pas déclaré punissable par la loi, il incombe au Tribunal de s'assurer si l'idée fondamentale d'une loi pénale s'applique à l'acte et s'il est possible, en appliquant par analogie cette prescription, de contribuer au triomphe de la justice (Code pénal, art. 2).

L'article 265, alinéa 1, s'applique de la même manière. »

En même temps que les décrets du 29 août 1935, fut aussi publié un arrêté portant modification des Prescriptions générales du Sénat en date du 11 octobre 1929, sur les communications à faire d'office en matière pénale ; par l'effet de cet arrêté, une nouvelle disposition [1] fut ajoutée, sous le n° 9 *a*, auxdites Prescriptions générales ; cette disposition peut être exprimée en français comme il suit :

« Les arrêts qui infligent une peine pour le motif que, selon l'idée fondamentale d'une loi pénale et d'après le sentiment populaire sain, l'acte mérite un châtiment (Code pénal, art. 2, nouvelle rédaction) ; les arrêts où, contrairement aux conclusions du ministère public, une condamnation a été refusée dans ces circonstances, ainsi que les arrêts où il a été fait usage de la subsumption alternative (Code pénal, art. 2 *b*), doivent être communiqués au département de la Justice du Sénat en deux exemplaires (avec exposé des motifs). »

Les décrets précités du 29 août 1935 furent édictés en vertu de la « Loi destinée à porter remède à la détresse du peuple et de l'État » du 24 juin 1933 ; cette loi, qui avait été adoptée par le Sénat et par la Diète de la Ville libre, fut promulguée le 26 juin 1933. Dans leurs préambules, les décrets du 29 août 1935 invoquent certaines dispositions de la loi dont il s'agit [2], communément connue sous le nom de « Loi d'autorisation » ou « de pleins pouvoirs » ; ces dispositions peuvent être exprimées en français comme il suit :

[1] „§ 9 a. — Urteile, in denen Bestrafung erfolgt ist, weil die Tat nach dem Grundgedanken eines Strafgesetzes und nach gesundem Volksempfinden Bestrafung verdient (§ 2 St. G. B. n. F.) oder in denen eine solche Bestrafung entgegen dem Antrage der Staatsanwaltschaft abgelehnt ist, sowie Urteile, in denen eine Wahlfeststellung getroffen ist (§ 2 b St. G. B.), sind der Justizabteilung des Senats in 2 Stücken einzureichen (mit Gründen)."

[2] „§ 1. — Der Senat der Freien Stadt Danzig wird ermächtigt, auf den nachstehend angeführten Gebieten im Rahmen der Verfassung und innerhalb der sich aus § 2 dieses Gesetzes ergebenden Grenzen Massnahmen mit Gesetzeskraft zu erlassen, denen der Volkstag hiermit zustimmt.

„. . . . . .

Article 170 a.—If an act which, according to sound popular feeling, is deserving of penalty is not made punishable by law, the Public Prosecutor shall consider whether the fundamental conception of any penal law covers the said act and whether it is possible to cause justice to prevail by the application of such law by analogy (Art. 2 of the Penal Code).

Article 267 a.—If, in the course of the trial, it appears that the accused has committed an act which, according to sound popular feeling, is deserving of penalty but which is not made punishable by law, the Court must satisfy itself that the fundamental conception of a penal law applies to the act and that it is possible to cause justice to prevail by the application of such law by analogy (Penal Code, Art. 2).

Article 265, paragraph 1, shall apply *mutatis mutandis.*"

Together with the decrees of August 29th, 1935, an ordinance was promulgated amending the General Regulations of the Senate dated October 11th, 1929, concerning the communication *ex officio* of judgments in criminal cases; by this ordinance, a new clause[1] was added under No. 9 *a* to these General Regulations; this clause may be rendered in English as follows:

"Judgments which inflict a penalty on the ground that, according to the fundamental conception of some penal clause and according to sound popular feeling, the act deserves punishment (Penal Code, Art. 2, new version); judgments in which, contrary to the submissions of the Public Prosecutor, conviction in such circumstances has been refused, and judgments in which recourse has been had to conviction under alternative charges (Penal Code, Art. 2 *b*) shall be communicated in duplicate (with a statement of the reasons) to the Department of Justice of the Senate."

The above-mentioned decrees of August 29th, 1935, were issued under the "Law for the Relief of the Distress of the Population and the State" of June 24th, 1933; this law, which was passed by the Senate and by the Diet of the Free City, was promulgated on June 26th, 1933. The decrees of August 29th, 1935, cite in their preambles certain clauses of this law[2], which is usually described as an "Enabling Law"; these clauses may be rendered in English as follows:

---

[1] „§ 9 a. — Urteile, in denen Bestrafung erfolgt ist, weil die Tat nach dem Grundgedanken eines Strafgesetzes und nach gesundem Volksempfinden Bestrafung verdient (§ 2 St. G. B. n. F.) oder in denen eine solche Bestrafung entgegen dem Antrage der Staatsanwaltschaft abgelehnt ist, sowie Urteile, in denen eine Wahlfeststellung getroffen ist (§ 2 b St. G. B.), sind der Justizabteilung des Senats in 2 Stücken einzureichen (mit Gründen)."

[2] „§ 1. — Der Senat der Freien Stadt Danzig wird ermächtigt, auf den nachstehend angeführten Gebieten im Rahmen der Verfassung und innerhalb der sich aus § 2 dieses Gesetzes ergebenden Grenzen Massnahmen mit Gesetzeskraft zu erlassen, denen der Volkstag hiermit zustimmt.

„. . . . . .

« *Article premier.* — Le Sénat de la Ville libre est autorisé, dans les domaines ci-après indiqués, dans le cadre de la Constitution et dans les limites fixées par l'article 2 de la présente loi, à prendre des mesures (décrets) ayant force de loi et auxquelles la Diète accorde par la présente son approbation.

. . . . . .

9. Des mesures destinées à améliorer la sécurité et l'ordre publics.

. . . . . .

22. La modification du statut judiciaire, notamment pour ce qui est de l'organisation et de la compétence des tribunaux ainsi que des dispositions régissant la présence sur le siège d'assesseurs sans formation juridique.

. . . . . .

25. La modification de la procédure civile et criminelle, ainsi que du droit relatif à la faillite et aux concordats, y compris les dispositions concernant les frais et droits judiciaires (également en ce qui concerne les avocats et notaires), de même que l'ensemble du droit régissant l'exécution et la saisie.

. . . . . .

„9. Massnahmen zur Erhöhung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

„. . . . . .

„22. Änderung der Gerichtsverfassung, insbesondere bezüglich der Organisation und Zuständigkeit der Gerichte und der Bestimmungen über die Besetzung mit Laienbeisitzern.

„. . . . . .

„25. Änderung des Zivil- und Strafprozesses sowie des Konkurs- und Vergleichsrechts einschliesslich der kosten- und gebührenrechtlichen Vorschriften (auch für Rechtsanwälte und Notare) und des gesamten Vollstreckungs- und Pfändungsrechts.

„. . . . . .

„28. Reform des Strafrechts.

„. . . . . .

„§ 2. — Der Senat darf von der im § 1 bezeichneten Ermächtigung nur Gebrauch machen zum Zweck

„a) der Aufrechterhaltung der Ordnung der Finanzen des Staates, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie der öffentlich-rechtlichen Verbände,
„b) der Behebung finanzieller, wirtschaftlicher, sozialer, kultureller oder politischer Notstände,
„c) der Erzielung von Ersparnissen,
„d) der Anpassung an die rechtliche Regelung in den Nachbarstaaten,
„e) der Aufrechterhaltung und des Ausbaues der öffentlichen Ordnung und Sicherheit,
„f) der Vereinfachung und Fortentwickelung der Verwaltung und der Rechtspflege,
„g) der Behebung der Arbeitslosigkeit.

„In diesem Rahmen sind Strafandrohungen zulässig."

"*Article* 1.—The Senate of the Free City is empowered to take measures (decrees) having force of law and which the Diet hereby approves in advance, in regard to the matters set out below, within the frame of the Constitution and within the limits laid down in Article 2 of this law.

. . . . . .

9. Measures designed to enhance public security and order.

. . . . . .

22. The modification of the judicial system, particularly as regards the organization and jurisdiction of the Courts, and likewise of the provisions relating to the presence on the Bench of lay assessors.

. . . . . .

25. The modification of civil and criminal procedure and of the law of bankruptcy and compositions including the provisions regarding legal costs and fees (also those of barristers and solicitors) as well as the whole of the law relating to executions and liens.

. . . . . .

„9. Massnahmen zur Erhöhung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

„. . . . . .

„22. Änderung der Gerichtsverfassung, insbesondere bezüglich der Organisation und Zuständigkeit der Gerichte und der Bestimmungen über die Besetzung mit Laienbeisitzern.

„. . . . . .

„25. Änderung des Zivil- und Strafprozesses sowie des Konkurs- und Vergleichsrechts einschliesslich der kosten- und gebührenrechtlichen Vorschriften (auch für Rechtsanwälte und Notare) und des gesamten Vollstreckungs- und Pfändungsrechts.

„. . . . . .

„28. Reform des Strafrechts.

„. . . . . .

„§ 2. — Der Senat darf von der im § 1 bezeichneten Ermächtigung nur Gebrauch machen zum Zweck

„a) der Aufrechterhaltung der Ordnung der Finanzen des Staates, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie der öffentlich-rechtlichen Verbände,
„b) der Behebung finanzieller, wirtschaftlicher, sozialer, kultureller oder politischer Notstände,
„c) der Erzielung von Ersparnissen,
„d) der Anpassung an die rechtliche Regelung in den Nachbarstaaten,
„e) der Aufrechterhaltung und des Ausbaues der öffentlichen Ordnung und Sicherheit,
„f) der Vereinfachung und Fortentwickelung der Verwaltung und der Rechtspflege,
„g) der Behebung der Arbeitslosigkeit.

„In diesem Rahmen sind Strafandrohungen zulässig."

28. La réforme du droit pénal.

. . . . . .

Article 2. — Le Sénat ne peut se prévaloir de l'autorisation donnée dans l'article premier que pour les fins suivantes :

a) le maintien de l'ordre dans les finances de l'État, des communes, des organisations communales, ainsi que des organisations de droit public ;
b) l'abolition de l'état de détresse d'ordre financier, économique, social, culturel ou politique ;
c) la réalisation d'économies ;
d) l'accommodation au droit en vigueur dans les États voisins ;
e) le maintien et le développement de l'ordre et de la sécurité publics ;
f) la simplification et le développement de l'administration et de la justice ;
g) l'abolition du chômage.

Dans le cadre ainsi défini, la stipulation de pénalités est permise. »

Avant le 24 juin 1933, des lois déléguant au Sénat certains pouvoirs législatifs relativement à diverses matières spéciales, et portant expressément le titre de « loi d'autorisation », avaient été promulguées les 29 novembre 1926, 23 janvier 1931, 30 juin 1931, 1er septembre 1931 et 28 juin 1932 ; des lois, publiées en 1921 et en 1923, contenaient déjà une autorisation donnée au Sénat de légiférer par décret dans certaines matières.

A la date du 4 septembre 1935, le parti national-allemand, le parti du Centre et le parti social-démocrate à Dantzig adressèrent au Haut-Commissaire de la Société des Nations une pétition, dans laquelle ils soutenaient que les amendements apportés au Code pénal et à la procédure pénale, en vertu des décrets et arrêté du 29 août 1935, modifiaient de fond en comble l'administration de la justice pénale et ouvraient toute grande la porte à l'arbitraire ; l'introduction de ces amendements constituait, selon les pétitionnaires, une violation tant de l'article 73 que de l'article 74 de la Constitution de la Ville libre. La pétition conclut en demandant au Haut-Commissaire d'appuyer les efforts tentés par les pétitionnaires « en vue de sauvegarder dans la Ville libre de Dantzig un état de choses conforme à la Constitution et au droit ».

Par une lettre, datée du 5 septembre 1935, le Haut-Commissaire invita le Sénat à présenter aussitôt que possible toutes observations sur la pétition qu'il jugerait désirables.

Le 7 septembre 1935, le Haut-Commissaire fit parvenir au Conseil de la Société des Nations, avec le texte des décrets et arrêté du 29 août 1935, celui de la pétition, ainsi que des observations émanant du Sénat de Dantzig.

28. The reform of the penal law.

. . . . . .

Article 2.—The Senate may only employ the powers conferred by Article 1 for the following purposes:

(*a*) the maintenance of order in the finances of the State, the communes, the communal organizations and public bodies;
(*b*) the relief of financial, economic, social, cultural or political emergencies;
(*c*) the effecting of economies;
(*d*) the adjustment of the law to that in force in neighbouring States;
(*e*) the maintenance and enhancement of public order and security;
(*f*) the simplification and development of the administrative and judicial systems;
(*g*) the relief of unemployment.

Within the limits thus defined, the provision of penalties is authorized."

Prior to June 24th, 1933, laws delegating certain legislative powers to the Senate covering various specified subjects and expressly described as "Enabling Laws" had already been promulgated, namely the laws of November 29th, 1926, January 23rd, 1931, June 30th, 1931, September 1st, 1931, and June 28th, 1932; laws had already been published in 1921 and 1923 empowering the Senate to legislate by decree in regard to certain matters.

On September 4th, 1935, the National German, the Centre and the Social-Democrat Parties at Danzig presented a petition to the High Commissioner of the League of Nations contending that the amendments made in the Penal Code and Code of Criminal Procedure under the decrees and ordinance of August 29th, 1935, fundamentally altered the whole system of the administration of justice in criminal cases and opened the doors wide to arbitrary decisions; the introduction of these amendments constituted, in the submission of the petitioners, a violation both of Article 73 and of Article 74 of the Constitution of the Free City. The petition concluded with a request to the High Commissioner to support the efforts of the petitioners "for the maintenance of legal and constitutional conditions in the Free City".

The High Commissioner, in a letter dated September 5th, 1935, invited the Senate as soon as possible to present any observations which it might wish to make in regard to the petition.

On September 7th, 1935, the High Commissioner sent to the Council of the League of Nations the text of the decrees and the ordinance of August 29th, 1935, together with the petition and the observations of the Danzig Senate.

Le Conseil s'occupa de la question le 23 septembre 1935, en même temps que de deux autres questions relatives à la Ville libre et touchant la compatibilité avec la Constitution de Dantzig, soit de certains décrets émis en vertu de la loi précitée du 24 juin 1933, soit de certaines mesures administratives. Ces dernières questions ont été réglées par le Conseil, mais celui-ci, à propos de la question soulevée par la publication des décrets modifiant le droit pénal dantzikois, s'est trouvé en présence d'un rapport du représentant du Royaume-Uni où il était fait état de doutes émis, à deux égards, quant au caractère constitutionnel des décrets. Ces doutes portaient, d'une part, sur le point de savoir si la loi du 24 juin 1933 conférait véritablement au Sénat le pouvoir de procéder à la réforme pénale visée par les décrets, et, d'autre part, sur la compatibilité de ces décrets, au point de vue de leur teneur, avec les dispositions de la Constitution qui créent des droits fondamentaux en faveur des citoyens de la Ville libre. Le rapporteur proposa au Conseil, qui accepta, d'adopter la résolution reproduite ci-dessus, à l'effet de demander à la Cour un avis consultatif.

* * *

La Constitution de la Ville libre occupe une situation particulière au point de vue de ses rapports avec la Société des Nations. En premier lieu, ainsi qu'il est prévu à l'article 103 du Traité de Versailles du 28 juin 1919, cette Constitution a été élaborée par les représentants dûment désignés de la Ville libre d'accord avec un Haut-Commissaire nommé par la Société des Nations. En second lieu, conformément aux dispositions du même article du Traité de Versailles, elle a été placée sous la garantie de la Société. Cette garantie, selon les termes du rapport soumis au Conseil par le représentant du Japon, le vicomte Ishii, le 17 novembre 1920, signifie : « 1° que cette Constitution doit obtenir l'approbation de la Société des Nations ; 2° que la Constitution ne peut être modifiée qu'avec l'autorisation de la Société des Nations, et 3° que la vie constitutionnelle de la Ville libre de Dantzig doit toujours se conformer aux stipulations de cette Constitution ».

A cet égard, la Cour peut rappeler l'opinion déjà exprimée par elle dans son Avis consultatif du 4 février 1932, relatif au traitement des ressortissants polonais sur le territoire de Dantzig :

> « La Société des Nations, en tant que garante de la Constitution, a donc à se préoccuper, non pas simplement du texte de la Constitution, mais également de la bonne application de celle-ci. C'est sur la demande de la Société que fut inséré, dans le texte définitif de la Constitution, l'article 42, qui est ainsi conçu :

The Council considered the question on September 23rd, 1935, together with two other questions affecting the Free City and concerning the consistency with the Constitution of Danzig of certain decrees issued under the above-mentioned law of June 24th, 1933, and of certain administrative measures. These latter questions were settled by the Council, but as regards the question raised in connection with the promulgation of the decrees amending the Danzig Penal Law, the Council had before it a report by the representative of the United Kingdom expressing doubt in two respects as to the constitutionality of the decrees. These doubts concerned, first the question whether the law of June 24th, 1933, really conferred on the Senate power to undertake the reform of the penal law contemplated by the decrees, and, secondly, the question of the consistency of the contents of the decrees with those clauses of the Constitution conferring fundamental rights upon citizens of the Free City. The Rapporteur proposed, and the Council adopted, the Resolution reproduced above, to the effect that the Court should be asked to give an advisory opinion.

* * *

The Constitution of the Free City occupies a special position in regard to the League of Nations. In the first place, it was drawn up by duly appointed representatives of the Free City in agreement with a High Commissioner appointed by the League of Nations, as provided in Article 103 of the Treaty of Versailles of June 28th, 1919. Secondly, it was placed under the guarantee of the League, as provided in the same Article of that Treaty. This guarantee implies, in the words of the report submitted to the Council on November 17th, 1920, by the Japanese representative, Viscount Ishii: "(1) that the Constitution will have to obtain the approval of the League of Nations; (2) that the Constitution can only be changed with the permission of the League of Nations, and (3) that the constitutional life of the Free City of Danzig must always be in accordance with the terms of this Constitution".

In this connection, the Court may recall the view which it has already expressed in its Advisory Opinion of February 4th, 1932, concerning the treatment of Polish nationals in the territory of Danzig:

> "The League, as guarantor of the Constitution, is therefore concerned not merely with the text of the Constitution, but also with the proper application of it. It was at the request of the League that an article was inserted in the definitive text of the Constitution as Article 42, reading:

« Le Sénat de la Ville libre doit communiquer à la Société des Nations, sur sa demande et à tout moment, des informations officielles sur toutes les affaires publiques de la Ville libre. »

L'objet de cette disposition est clair. Elle est destinée à mettre la Société en mesure d'exercer ses droits et de s'acquitter de ses devoirs touchant, entre autres matières, l'application effective de la Constitution.

De ce qui a été dit ci-dessus, il ressort que la Société des Nations, en sa qualité de garante de la Constitution de la Ville libre, a le droit — qu'elle exerce habituellement par l'entremise du Conseil — aussi bien que le devoir d'intervenir dans le cas d'une mauvaise application par Dantzig de sa Constitution. »

Encore que l'interprétation de la Constitution de Dantzig soit essentiellement une question d'ordre interne pour la Ville libre, il est clair que cette interprétation peut engager la garantie de la Société des Nations, telle que cette garantie a été interprétée par le Conseil et par la Cour. Il est également clair que, si la compatibilité avec la Constitution des décrets rendus par le Sénat est contestée, ce fait soulèvera des questions dont la solution dépend de l'interprétation de la Constitution. Il s'ensuit qu'une pétition, telle que celle qui a été soumise le 4 septembre 1935 au Haut-Commissaire par certains partis politiques de Dantzig, met nécessairement en jeu la garantie, par la Société des Nations, de la Constitution de Dantzig. Ceci suffit à établir l'existence d'un élément international dans le problème posé par la pétition qui a abouti à la demande d'avis du Conseil. Cet élément n'est pas exclu par le fait que, pour rendre l'avis qui lui est demandé, la Cour devra examiner la législation interne de la Ville libre, y compris la Constitution de Dantzig.

*

La question soumise à la Cour est celle de savoir « si lesdits décrets [c'est-à-dire ceux du 29 août 1935] sont compatibles avec la Constitution de Dantzig ou si, au contraire, ils violent une des dispositions ou un des principes de ladite Constitution ».

Pour répondre à cette question, on doit comparer, d'une part, les textes des décrets et, d'autre part, le texte de la Constitution, ainsi que les principes sur lesquels celle-ci se fonde et qui sont énoncés dans ses diverses dispositions. La question que doit examiner la Cour est celle de savoir si les décrets, tels qu'ils sont rédigés, entrent nécessairement en conflit avec la Constitution, de telle manière que leur promulgation constitue déjà une violation de celle-ci et qu'ils ne puissent trouver application sans violer la lettre ou l'esprit de la Constitution.

'The Senate of the Free City shall furnish to the League of Nations at any time upon the request of the latter, official information regarding the public affairs of the Free City.'

The object of this provision is obvious. It is to enable the League to exercise its rights and fulfil its duties concerning *inter alia* the actual application of the Constitution.

From what has been said above, it follows that the League of Nations, as guarantor of the Constitution of the Free City, has the right—which, in practice, it exercises through the Council—as well as the duty, to intervene in the event of an erroneous application by Danzig of its Constitution."

It is clear that, though the interpretation of the Danzig Constitution is primarily an internal question of the Free City, it may involve the guarantee of the League of Nations as interpreted by the Council and by the Court. It is also clear that, when the constitutionality of decrees issued by the Senate is challenged, this may raise questions the solution of which depends upon the interpretation of the Constitution. It follows that a petition like the petition submitted to the High Commissioner on September 4th, 1935, by certain political parties in Danzig necessarily involves the League's guarantee of the Danzig Constitution. This suffices to establish the international element in the problem raised by the petition which led up to the Council's Resolution asking for an advisory opinion. This element is not excluded by the fact that, in order to give the opinion for which it is asked, the Court will have to examine municipal legislation of the Free City, including the Danzig Constitution.

*

The question submitted to the Court is: "whether the said decrees [i.e. the decrees of August 29th, 1935] are consistent with the Constitution of Danzig, or, on the contrary, violate any of the provisions or principles of that Constitution".

This question must be answered on the basis of a comparison between the text of the decrees, on the one hand, and the text of the Constitution and the principles on which it is founded and which are expressed in its various provisions, on the other hand. What the Court has to examine is whether the decrees, as they stand, are necessarily in conflict with the Constitution so that the very enactment of the decrees constituted a violation thereof, and that they cannot be applied without violating the letter or the spirit of the Constitution.

Pour ce qui est des décrets, il convient de faire observer dès le début que le premier contient douze articles relatifs à diverses questions de droit pénal, et que le second contient six articles qui visent la procédure pénale et l'organisation judiciaire de la Ville libre. Des documents qui ont été soumis à la Cour, il ressort qu'il s'agit seulement, dans la présente affaire, de certaines dispositions des deux décrets qui ont trait au caractère délictueux d'un acte, à savoir l'alinéa 1 de l'article premier du premier décrèt, qui modifie l'article 2 du Code pénal, et l'article premier du second décret, qui introduit de nouveaux articles 170 *a* et 267 *a* dans le Code de procédure pénale. Les textes pertinents ont été reproduits ci-dessus. La Cour se bornera donc à examiner ces dispositions, laissant de côté le surplus des décrets.

*

Avant d'aborder l'étude des décrets du point de vue constitutionnel, il importe de noter les modifications qu'ils ont apportées au droit pénal de la Ville libre.

Le Code pénal en vigueur à Dantzig, avant la promulgation des décrets, disposait, à l'article 2, alinéa 1, qu'« un acte n'est punissable que si la peine qui y est applicable a été déterminée par une loi en vigueur avant le moment où l'acte a été commis ». Cette disposition est l'expression de la double maxime bien connue: *Nullum crimen sine lege*, et *Nulla pœna sine lege*. C'est la loi seule qui détermine et qualifie l'infraction. C'est la loi seule qui édicte la peine. Une peine ne peut être prononcée dans un cas donné si la loi ne l'a pas édictée pour ce cas. Une peine édictée par la loi pour un cas donné ne peut être prononcée pour un autre cas. En d'autres termes, le droit pénal ne souffre pas d'app ication par analogie.

Le premier décret qui modifie le Code pénal énonce la règle qu'un acte est punissable :

1) lorsqu'il est déclaré tel par la loi, et

2) lorsque, selon l'idée fondamentale d'une loi pénale et le sentiment populaire sain, il mérite un châtiment. Là où aucune disposition particulière de la loi pénale n'est applicable à l'acte, celui-ci sera puni en vertu de la loi dont l'idée fondamentale est celle qui y correspond le mieux.

Le n° 1 n'appelle ici aucun commentaire. Le n° 2 introduit une innovation qui mérite un examen approfondi. Là où il n'y a pas de disposition légale expressément applicable, une personne peut, selon la nouvelle disposition, être punie si deux conditions sont réunies : *a*) l'acte doit mériter un châtiment selon l'idée fondamentale d'une loi pénale ; et *b*) l'acte doit mériter un châtiment selon le sentiment populaire sain.

As regards the decrees, it should be observed at the outset that the first contains twelve articles relating to divers matters of substantive criminal law, and the second six articles concerning criminal procedure and the judicial organization of the Free City. From the documents before the Court it is manifest that in the present case only certain provisions of the two decrees concerning the criminal character of an act are in question, namely, Article I, paragraph 1, of the first decree, which modifies Article 2 of the Penal Code, and Article I of the second decree, which introduces new Articles 170 *a* and 267 *a* into the Code of Penal Procedure. The relevant texts have been reproduced above. The Court will therefore confine itself to an examination of these provisions, leaving aside the remainder of the decrees.

*

Before proceeding to the examination of the decrees from the constitutional point of view, it may be well to note the changes which they have introduced in the criminal law of Danzig.

The Penal Code in force in Danzig prior to the promulgation of the decrees, in its Article 2, paragraph 1, provided: "An act is only punishable if the penalty applicable to it was already prescribed by a law in force before the commission of the act." This provision gives expression to the well-known twofold maxim: *Nullum crimen sine lege*, and *Nulla pœna sine lege*. The law alone determines and defines an offence. The law alone decrees the penalty. A penalty cannot be inflicted in a given case if it is not decreed by the law in respect of that case. A penalty decreed by the law for a particular case cannot be inflicted in another case. In other words, criminal laws may not be applied by analogy.

The first decree modifying the Penal Code lays down the rule that an act is punishable:

(1) where it is declared by law to be punishable, and

(2) where, according to the fundamental idea of a penal law and according to sound popular feeling, it deserves punishment. Where there is no particular penal law applicable to the act, it shall be punished in virtue of the law whose fundamental conception applies most nearly.

No. 1 requires no comment. No. 2 is an innovation which deserves careful examination. Where there is no legal provision expressly applicable, a person may, according to the new penal provision, be punished provided that two conditions are fulfilled: (*a*) the act must deserve punishment according to the fundamental idea of a penal law; and (*b*) the act must deserve punishment according to sound popular feeling.

La procédure destinée à appliquer cette règle est indiquée dans le second décret, où les deux conditions précitées sont énoncées dans l'ordre inverse. C'est-à-dire que le ministère public (art. 170 *a*) et le tribunal (art. 267 *a*), lorsqu'il s'agit d'un acte qui n'est pas déclaré punissable par la loi, doivent appliquer en premier lieu le critérium du sentiment populaire sain, et, s'il est constaté que l'acte mérite un châtiment, doivent examiner alors si l'idée fondamentale d'une loi pénale exige également que cet acte soit puni.

L'objet de ces nouvelles dispositions est, dit-on, de permettre au juge de créer le droit afin de combler une lacune de la législation pénale. Ceci ressort du titre de l'article premier du premier décret : « Création du droit [*Rechtsschöpfung*] en appliquant par analogie des prescriptions pénales », et de l'article premier du second décret : « Position plus libre du juge. I. Création du droit [*Rechtsschöpfung*] en appliquant par analogie des prescriptions pénales. »

L'agent de la Ville libre allègue que, grâce à la nouvelle conception du droit pénal, la justice réelle prendra la place de la justice formelle, et que désormais la règle sera *Nullum crimen sine pœna* au lieu de *Nullum crimen sine lege* et *Nulla pœna sine lege*. Dans les exposés présentés au nom du Sénat de la Ville libre, on s'est étendu sur les avantages que présenterait la nouvelle idéologie pénale sur l'ancienne. Cette question ne concerne pas la Cour. Le seul point dont celle-ci soit saisie consiste à savoir si les deux décrets violent une des dispositions ou un des principes de la Constitution.

Selon les deux décrets, une personne peut être poursuivie et punie non seulement, comme auparavant, en vertu d'une disposition expresse de la loi, mais aussi conformément à l'idée fondamentale d'une loi et au sentiment populaire sain.

Quelle que puisse être la relation entre les deux éléments, — soit que, comme le suggère la rédaction du décret n° 1, l'acte à punir doive en tout cas rentrer dans l'idée fondamentale d'une loi et cependant échapper au châtiment s'il n'est pas condamné par le sentiment populaire sain, soit que, comme le suggère la rédaction du décret n° 2, l'on doive en premier lieu prêter attention à la question de savoir quel est l'acte condamné par le sentiment populaire sain, mais sans entreprendre de poursuites ni imposer de peines, à moins que l'acte ne rentre dans l'idée fondamentale d'une loi pénale quelconque, — il est clair que la décision par laquelle un acte est reconnu ou non rentrer dans l'idée fondamentale d'une loi pénale et être ou non condamné par le sentiment populaire sain est laissée à l'appréciation individuelle du juge ou du ministère public. Il ne s'agit pas d'appliquer le texte de la loi elle-même, qui, vraisemblablement, sera conçu en termes également clairs pour le juge et pour l'accusé. Il s'agit d'appliquer

The procedure for applying this rule is laid down in the second decree, in which the two conditions are prescribed in the reverse order. That is to say, the Public Prosecutor (Art. 170 *a*) and the tribunal (Art. 267 *a*), in the case of an act not declared punishable by law, must first apply the criterion of sound popular feeling, and, if it is found that the act deserves punishment, must then examine whether the fundamental idea of a penal law also requires that it should be punished.

The object of these new provisions is stated to be to enable the judge to create law to fill up gaps in the penal legislation. This may be seen from the title of Article I of the first decree: "Creation of law [*Rechtsschöpfung*] by the application of penal laws by analogy", and of Article I of the second decree: "Wider latitude accorded to judges. I. Creation of law [*Rechtsschöpfung*] by the application of penal laws by analogy."

The Agent for the Free City contends that, according to the new conception of penal law, real justice will take the place of formal justice, and that henceforth the rule will be *Nullum crimen sine pœna* instead of *Nullum crimen sine lege* and *Nulla pœna sine lege*. Detailed explanations have been given on behalf of the Senate of the Free City concerning the advantages of the new penological idea over the old. With this the Court is not concerned. The sole question for it is whether the two decrees violate any of the provisions or principles of the Constitution.

Under the two decrees a person may be prosecuted and punished not only in virtue of an express provision of the law, as heretofore, but also in accordance with the fundamental idea of a law and in accordance with sound popular feeling.

Whatever may be the relation between the two elements—whether it be, as suggested by the wording of the first decree, that the act to be punished must in any case fall within the fundamental idea of the law and yet escape punishment unless condemned by sound popular feeling, or whether it be, as suggested by the wording of the second decree, that attention is first to be paid to the question of what is condemned by sound popular feeling but no prosecution initiated or punishment imposed unless the act falls within the fundamental idea of some penal law—it is clear that the decision whether an act does or does not fall within the fundamental idea of a penal law, and also whether or not that act is condemned by sound popular feeling, is left to the individual judge or to the Public Prosecutor to determine. It is not a question of applying the text of the law itself—which presumably will be in terms equally clear both to the judge and to the person who is accused. It is a question of applying what the judge (or the

ce que le juge ou le ministère public croit conforme à l'idée fondamentale de la loi, et ce que le juge ou le ministère public croit être condamné par le sentiment populaire sain. L'appréciation par le juge de ce qu'est l'intention à la base d'une loi est essentiellement une question d'appréciation individuelle des faits, et il en est de même de l'opinion du juge quant au point de savoir ce qui est condamné par le sentiment populaire sain. Au lieu d'appliquer une loi pénale qui est également claire pour le juge et pour l'accusé, comme tel était le cas sous le régime de la loi pénale antérieurement en vigueur à Dantzig, les nouveaux décrets font naître pour les individus l'éventualité de se voir accusés et punis pour des actes dont la loi ne leur permettait pas de connaître le caractère délictueux, ce caractère dépendant entièrement de l'appréciation du ministère public et du juge. Ainsi, à un régime dans lequel le juge et l'inculpé pouvaient également connaître et le caractère délictueux de l'acte commis et la peine qui y est attachée, est substitué un régime où le juge seul les connaîtra.

On ne doit pas oublier non plus qu'une opinion individuelle, relative à l'intention qui est à la base d'une loi ou à ce que condamne le sentiment populaire sain, varie selon les hommes. Le sentiment populaire sain est un élément essentiellement fuyant et imprécis. Il a été défini par l'agent de la Ville libre comme « une conviction correspondant aux strictes exigences de la morale ». Cette définition s'étend à tout le domaine extra-légal de ce qui est bien et de ce qui est mal selon le code moral ou les sentiments religieux de chacun. Il s'ensuit que le sentiment populaire sain peut évoquer des règles de conduite différentes dans l'esprit de ceux qui doivent, pour agir, se conformer à ce sentiment. C'est pour ce motif qu'un acte législatif est nécessaire pour fixer les limites précises entre la morale et la loi. Un prétendu critérium fourni par le sentiment populaire sain, même s'il est associé à la condition prévoyant l'application de l'idée fondamentale d'une loi pénale, ne peut donner aux individus une indication suffisante des limites au delà desquelles leurs actes sont punissables.

*

Le Conseil ayant demandé si les décrets du 29 août 1935 sont compatibles avec la Constitution de Dantzig ou si, au contraire, ils violent une des dispositions ou un des principes de ladite Constitution, il convient de remarquer tout d'abord qu'une incompatibilité éventuelle entre les décrets et la Constitution peut être due à une ou plusieurs des trois causes suivantes : les décrets peuvent être incompatibles, quant à leur teneur, avec les articles ou principes de la Constitution ; ils peuvent dépasser les limites fixées par la loi du 24 juin 1933 à

Public Prosecutor) believes to be in accordance with the fundamental idea of the law, and what the judge (or the Public Prosecutor) believes to be condemned by sound popular feeling. A judge's belief as to what was the intention which underlay a law is essentially a matter of individual appreciation of the facts, so is his opinion as to what is condemned by sound popular feeling. Instead of applying a penal law equally clear to both the judge and the party accused, as was the case under the criminal law previously in force at Danzig, there is the possibility under the new decrees that a man may find himself placed on trial and punished for an act which the law did not enable him to know was an offence, because its criminality depends entirely upon the appreciation of the situation by the Public Prosecutor and by the judge. Accordingly, a system in which the criminal character of an act and the penalty attached to it will be known to the judge alone replaces a system in which this knowledge was equally open to both the judge and the accused.

Nor should it be overlooked that an individual opinion as to what was the intention which underlay a law, or an individual opinion as to what is condemned by sound popular feeling, will vary from man to man. Sound popular feeling is a very elusive standard. It was defined by the Agent of the Free City as "*une conviction correspondant aux strictes exigences de la morale*". This definition covers the whole extra-legal field of what is right and what is wrong according to one's ethical code or religious sentiments. Hence it follows that sound popular feeling may mean different rules of conduct in the minds of those who are to act in accordance therewith. It is for this reason that legislation is necessary in order to lay down the precise limits between *morale* and law. An alleged test of sound popular feeling, even when coupled with the condition providing for the application of the fundamental idea of a penal law, could not afford to individuals any sufficient indication of the limits beyond which their acts are punishable.

*

The question put by the Council being whether the decrees of August 29th, 1935, are consistent with the Constitution of Danzig or, on the contrary, violate any of the provisions or principles of that Constitution, it should in the first place be observed that any inconsistency between the decrees and the Constitution may be due to one or more of the three following causes: the terms of the decrees may be inconsistent with the articles of the Constitution or with its principles; the decrees may overstep the limits of the powers given to the Senate

l'autorisation accordée au Sénat ; enfin, cette loi elle-même peut être contraire à la Constitution.

La Cour ne s'occupera pas de ce dernier point, aucune question ne lui ayant été expressément posée à cet égard. Quant à la question de savoir si les décrets se tiennent dans le cadre de la loi du 24 juin 1933, elle ne se poserait que si la Cour arrivait à la conclusion que les décrets ne violent par leur teneur aucune disposition ni aucun principe de la Constitution ; si un article ou principe de celle-ci se trouve violé par le contenu des décrets, cela suffira, en effet, à démontrer que ceux-ci ne sont pas compatibles avec la Constitution.

C'est pourquoi la Cour abordera la question qui lui a été posée en se plaçant au point de vue de la teneur des décrets.

Des articles de la Constitution de Dantzig se dégagent certains principes. On peut relever en premier lieu que la Constitution a doté la Ville libre d'un régime sous lequel tous les organes de l'État doivent demeurer dans les limites de la légalité (*Rechtsstaat*, État de droit). En second lieu, on peut signaler que la Constitution est composée de deux parties dont la première, intitulée « Organisation de l'État » (*Aufbau des Staates*), a pour objet la structure de l'État, tandis que la seconde prévoit, entre autres, une série de « Droits et devoirs fondamentaux » (*Grundrechte und Grundpflichten*). Le libre exercice de ces droits, dans les limites fixées par la loi, constitue un des principes de la Constitution de la Ville libre.

Le principe d'après lequel le régime de la Ville libre répond à celui d'un État de droit (*Rechtsstaat*) se manifeste tout d'abord dans la façon dont le Sénat doit exercer ses fonctions. Assurément, c'est sous sa propre autorité qu'il dirige l'administration de l'État et qu'il prend les mesures réglementaires ou autres destinées à assurer la sécurité et la prospérité de l'État ; mais ces importantes fonctions doivent toujours rester dans le cadre de la Constitution et des lois (art. 39, sous *b* et *f*).

Le caractère d'État de droit (*Rechtsstaat*) apparaît ensuite et notamment dans la Partie II (art. 71 *et sqq.*) de la Constitution, qui traite des droits et des devoirs fondamentaux. C'est uniquement aux droits fondamentaux qu'il y a lieu de s'arrêter dans la présente affaire.

On trouve des prescriptions afférentes à ces droits dans la plupart des constitutions élaborées depuis le début du XIX^me^ siècle. L'objet de ces prescriptions est de déterminer la position de l'individu dans la collectivité et de le doter des garanties jugées nécessaires pour sa protection vis-à-vis de l'État. C'est dans ce sens que les mots « droits fondamentaux » (*Grundrechte*) ont toujours été compris.

by the law of June 24th, 1933; and lastly that law may itself be contrary to the Constitution.

The Court will not consider this last-mentioned point, as no question has been specifically put to it on the subject. As regards the question whether the decrees are covered by the law of June 24th, 1933, that question would only arise if the Court came to the conclusion that the terms of the decrees do not violate any clause or principle of the Constitution; for, if any article or principle of the Constitution were violated by the contents of the decrees, that would suffice to show that the latter are not consistent with it.

For this reason, the Court will consider the question before it from the point of view of the contents of the decrees.

Certain principles emerge from the articles of the Constitution of Danzig. In the first place it is to be observed that the Constitution endows the Free City with a form of government under which all organs of the State are bound to keep within the confines of the law (*Rechtsstaat*, State governed by the rule of law). In the second place, it is to be noted that the Constitution consists of two parts, the first of which, entitled "Organization of the State" (*Aufbau des Staates*), concerns the structure of the State, whilst the second lays down *inter alia* a series of "Fundamental rights and duties" (*Grundrechte und Grundpflichten*). The free enjoyment of these rights, within the bounds of the law, constitutes one of the principles of the Constitution of the Free City.

The principle according to which the constitutional system of the Free City corresponds to that of a State governed by the rule of law (*Rechtsstaat*) is shown in the first place by the manner in which the Senate must perform its duties. Though it conducts the administration of the State, and issues regulations or otherwise provides for the safety and welfare of the State upon its own authority, it must always, in performing these important functions, keep within the bounds of the Constitution and the law (Art. 39, *b* and *f*).

Danzig's character as a State governed by the rule of law (*Rechtsstaat*) is also and more particularly revealed in Part II (Art. 71 *et sqq.*) of the Constitution, which deals with fundamental rights and duties. In this case only the fundamental rights need be considered.

Provisions concerning such rights occur in most of the constitutions drawn up since the beginning of the XIXth century. They are designed to fix the position of the individual in the community, and to give him the safeguards which are considered necessary for his protection against the State. It is in that sense that the words "fundamental rights" (*Grundrechte*) have always been understood.

La Constitution de Dantzig souligne même d'une façon toute spéciale l'importance et l'inviolabilité des libertés individuelles constituées par ces droits fondamentaux. Suivant l'article 71, « Les droits et devoirs fondamentaux servent de ligne de conduite et de limite à la législation, à l'administration de la justice et à l'administration [*Verwaltung*] dans l'État. » Tous les organes de l'État dont s'occupe la Partie I de la Constitution ont donc le devoir de s'inspirer de ces droits fondamentaux qui, d'autre part, apportent une limite à leur activité.

Un grand nombre des articles de la Partie II de la Constitution ont pour objet de reconnaître les libertés essentielles des individus. C'est ainsi que l'article 74 dispose que la liberté de la personne est inviolable ; que l'article 75 consacre le droit de libre circulation, de séjour ou d'établissement, d'acquérir des immeubles et de gagner librement sa vie ; que l'article 79 reconnaît la liberté d'exprimer son opinion verbalement, par écrit ou de toute autre manière ; que les articles 84 et 85 reconnaissent la liberté de réunion et la liberté d'association. D'une façon générale, cette Partie II de la Constitution couvre presque tous les aspects de la vie des individus dans le libre jeu de leur activité tant publique que privée.

D'ailleurs, il ne s'agit pas, dans toutes ces dispositions, de libertés absolues et illimitées. Dans l'intérêt général de la communauté, la Constitution prévoit que certaines libertés des individus peuvent être limitées. Mais c'est uniquement la loi qui peut apporter une telle limitation. C'est ce qui est dit dans un grand nombre des articles de la Partie II de la Constitution, et c'est précisément en quoi réside la garantie de ces libertés ou droits fondamentaux. Cela apparaît particulièrement dans les trois dispositions qui viennent d'être citées et qui sont relatives à des manifestations essentielles de la liberté : liberté individuelle, laquelle « ne peut être atteinte ou supprimée par la puissance publique qu'en vertu de lois » (art. 74) ; — liberté de séjour, d'établissement et de circulation, droit auquel « il ne peut être apporté de limitation que par une loi » (art. 75) ; — liberté d'opinion, laquelle n'a d'autres limites que celles fixées par les lois, sans que personne puisse se voir porter préjudice « pour avoir fait usage de ce droit » (art. 79).

Les représentants de la Ville libre ont soutenu la thèse que les décrets du 29 août 1935 ne comporteraient aucune violation de la Constitution de Dantzig, et ceci pour la raison suivante. Les décrets auraient force de loi aux termes de la loi du 24 juin 1933 même, en vertu de laquelle ils ont été pris ; les articles de la Constitution qui confèrent des libertés aux individus admettent des restrictions apportées par des lois ; par conséquent, les restrictions introduites par les décrets du 29 août

The Danzig Constitution lays very special emphasis on the importance and the inviolability of the individual liberties which ensue from these fundamental rights. Article 71 lays down that "Fundamental rights and duties shall govern the direction and determine the scope of legislation, the administration of justice and the conduct of public affairs [*Verwaltung*]." All the organs of the State dealt with in Part I of the Constitution are therefore required to guide themselves by these fundamental rights which, at the same time, set bounds to their activities.

The object of a large number of the articles of Part II of the Constitution is to confer essential individual rights. Thus Article 74 provides that the liberty of the person shall be inviolable; Article 75 gives freedom of movement within the Free City, the right to sojourn and to settle there, to acquire real property, to earn a living in any way; Article 79 confers upon individuals the right to express their opinion by word, in writing or in any other manner; Articles 84 and 85 confer a right of assembly and association. Generally speaking, this Part II of the Constitution embraces practically all the aspects of the life of an individual in his public and private activities.

Moreover, these provisions do not all confer absolute and unrestricted rights. The Constitution provides that, in the general interests of the community, some of the liberties of the individual may be restricted. But such restrictions can only be imposed by law. This is stated in a large number of the articles in Part II of the Constitution, and this is precisely the import of the guarantee afforded to these liberties or fundamental rights. This appears more particularly in the three articles which have been mentioned and which refer to essential aspects of liberty: personal liberty, limitation or deprivation of which may not be imposed by public authority save in virtue of a law (Art. 74);—the right of sojourn, settlement and movement, a right which may not be curtailed without legal sanction (Article 75);—freedom to express opinion within the bounds of the law; no disadvantage of any kind may be imposed on a person "on account of his exercise of this right" (Art. 79).

The representatives of the Free City contended that the decrees of August 29th, 1935, did not involve any violation of the Constitution of Danzig for the following reason. The decrees—they argued—had legal force under the law of June 24th, 1933, in virtue of which they had been issued; the articles of the Constitution conferring liberties on individuals allow restrictions to be imposed by law; accordingly, the restrictions introduced by the decrees of August 29th, 1935,

1935 auraient été apportées en vertu d'une loi et rempliraient, dès lors, les conditions posées par la Constitution.

La Cour ne peut pas accepter ce raisonnement. Le mot « loi », dans les articles de la Constitution dont il s'agit ici, vise un acte qui est non seulement un acte législatif, mais dont la teneur est aussi conforme à la Constitution et qui, notamment, tient compte des principes qui sont à sa base. Comme, ainsi que cela a été expliqué ci-dessus, la Cour examine en ce moment la compatibilité des décrets avec la Constitution, non au point de vue de leur forme ou de leur base juridique, mais seulement au point de vue de leur teneur, elle ne s'arrêtera pas à la question de savoir si les décrets remplissent la première de ces conditions. Quant à la seconde, la Cour constate que, parmi les principes que les décrets doivent respecter, se trouve, comme il a été relevé ci-dessus, celui qui détermine la position de l'individu en lui reconnaissant certains droits fondamentaux (*Grundrechte*). La prescription selon laquelle une loi est nécessaire pour limiter les libertés prévues dans la Constitution comporte, par conséquent, que la loi elle-même doit préciser les conditions dans lesquelles cette limitation des libertés peut être imposée. S'il en était autrement, c'est-à-dire si la loi pouvait se borner à donner au juge la faculté de priver une personne de sa liberté sans préciser les circonstances dans lesquelles cette privation de liberté pourrait avoir lieu, la loi pourrait réduire à néant une disposition comme celle de l'article 74 de la Constitution. Or — ainsi que la Cour l'a déjà expliqué —, les décrets du 29 août 1935, loin d'apporter ces précisions, autorisent le juge à priver une personne de sa liberté, même pour un acte non interdit par la loi, pourvu que le juge s'appuie sur l'idée fondamentale d'une loi pénale et sur le sentiment populaire sain. Ces décrets transfèrent donc au juge une importante fonction que la Constitution a voulu réserver à la loi en raison de sa nature intrinsèque et dans le but de placer la liberté individuelle à l'abri de toute atteinte arbitraire de la part de la Puissance publique.

Il est vrai qu'en matière pénale une loi n'entre pas toujours elle-même dans tous les détails. En employant des définitions générales, elle laisse parfois au juge, non seulement le soin de l'interpréter, mais aussi le soin d'en préciser l'application. La question de savoir à quel point cette méthode se heurte au principe selon lequel les droits fondamentaux ne peuvent être limités qu'en vertu d'une loi peut être délicate. Mais il y a des cas où la latitude laissée au juge est trop large pour qu'on puisse douter qu'elle ne dépasse ces limites. La Cour se trouve, dans la présente affaire, devant un tel cas.

On peut aborder le problème de la répression de la criminalité de deux points de vue différents, celui de l'individu et celui de la communauté. La première manière de voir tend à

were imposed in virtue of a law and therefore complied with the requirements of the Constitution.

The Court cannot accept this argument. The word "law", in these articles of the Constitution, means not merely a legislative act, but also one the terms of which are in conformity with the Constitution and which, in particular, respects the principles on which the Constitution is based. Since, as has been explained above, the Court is now considering whether the decrees are consistent with the Constitution, not from the point of view of their form or legal basis, but solely from that of their contents, it will not stop to examine whether the decrees fulfil the first of these conditions. As regards the second condition, the Court observes that among the principles which the decrees are bound to respect is, as already pointed out, the principle which determines the position of the individual by according him certain fundamental rights (*Grundrechte*). The rule that a law is required in order to restrict the liberties provided for in the Constitution therefore involves the consequence that the law itself must define the conditions in which such restrictions of liberties are imposed. If this were not so, i.e. if a law could simply give a judge power to deprive a person of his liberty, without defining the circumstances in which his liberty might be forfeited, it could render entirely nugatory a provision such as that contained in Article 74 of the Constitution. But, as the Court has already explained, the decrees of August 29th, 1935, so far from supplying any such definition, empower a judge to deprive a person of his liberty even for an act not prohibited by the law, provided that he relies on the fundamental idea of a penal law and on sound popular feeling. These decrees therefore transfer to the judge an important function which, owing to its intrinsic character, the Constitution intended to reserve to the law so as to safeguard individual liberty from any arbitrary encroachment on the part of the authorities of the State.

It is true that a criminal law does not always regulate all details. By employing a system of general definition, it sometimes leaves the judge not only to interpret it, but also to determine how to apply it. The question as to the point beyond which this method comes in conflict with the principle that fundamental rights may not be restricted except by law may not be easy to solve. But there are some cases in which the discretionary power left to the judge is too wide to allow of any doubt but that it exceeds these limits. It is such a case which confronts the Court in the present proceedings.

The problem of the repression of crime may be approached from two different standpoints, that of the individual and that of the community. From the former standpoint, the object

protéger l'individu contre l'État : elle a trouvé son expression dans la maxime *Nulla pœna sine lege.* La seconde tend à protéger la communauté contre le criminel : elle est fondée sur le concept *Nullum crimen sine pœna.* Les décrets du 29 août 1935 sont conformes à cette seconde manière de voir. La Constitution de Dantzig est fondée sur l'autre. En effet, cette Constitution a comme base les droits fondamentaux des individus ; certes, ces droits peuvent être limités dans l'intérêt de la communauté, mais, comme on l'a vu, seulement par une loi précisant elle-même cette limitation et définissant ainsi la limite en dehors de laquelle un acte ne peut plus être justifié comme l'exercice d'une liberté fondamentale et mérite un châtiment. Les individus doivent pouvoir se rendre compte d'avance du caractère licite ou punissable de leurs actes.

En résumé, la Cour estime que les décrets du 29 août 1935 ne sont pas compatibles avec les garanties données aux droits fondamentaux par la Partie II de la Constitution de Dantzig et, notamment, ne sont pas compatibles avec les articles 74, 75 et 79. La Cour estime d'ailleurs que les décrets violent les principes qui, comme il a été expliqué ci-dessus, se trouvent à la base de la Partie II de la Constitution.

PAR CES MOTIFS,

La Cour,

par neuf voix contre trois,

est d'avis que les deux décrets du 29 août 1935 ne sont pas compatibles avec la Constitution de la Ville libre de Dantzig, dont ils violent certaines dispositions et certains principes.

Fait en anglais et en français, le texte anglais faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le quatre décembre mil neuf cent trente-cinq, en deux exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont l'autre sera transmis au Conseil de la Société des Nations.

Le Président de la Cour :
(*Signé*) CECIL J. B. HURST.

Le Greffier de la Cour :
(*Signé*) Å. HAMMARSKJÖLD.

is to protect the individual against the State : this object finds its expression in the maxim *Nulla pœna sine lege.* From the second standpoint, the object is to protect the community against the criminal, the basic principle being the notion *Nullum crimen sine pœna.* The decrees of August 29th, 1935, are based on the second of these conceptions ; the Danzig Constitution is based upon the former. For this Constitution takes as its starting-point the fundamental rights of the individual ; these rights may indeed be restricted, as already pointed out, in the general public interest, but only in virtue of a law which must itself specify the conditions of such restriction, and, in particular, determine the limit beyond which an act can no longer be justified as an exercise of a fundamental liberty and becomes a punishable offence. It must be possible for the individual to know, beforehand, whether his acts are lawful or liable to punishment.

To sum up, the Court holds that the decrees of August 29th, 1935, are not consistent with the guarantees which Part II of the Danzig Constitution provides for fundamental rights ; and in particular they are not consistent with Articles 74, 75 and 79. Furthermore, the Court holds that the decrees violate the principles on which, as already explained, Part II of the Constitution is founded.

FOR THESE REASONS,

The Court,

by nine votes to three,

is of opinion that the two decrees of August 29th, 1935, are not consistent with the Constitution of the Free City of Danzig, and that they violate certain provisions and certain principles thereof.

Done in English and French, the English text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this fourth day of December, one thousand nine hundred and thirty-five, in two copies, one of which is to be deposited in the archives of the Court and the other to be forwarded to the Council of the League of Nations.

(*Signed*) CECIL J. B. HURST,
President.

(*Signed*) Å. HAMMARSKJÖLD,
Registrar.

Le comte ROSTWOROWSKI, M. ANZILOTTI et M. NAGAOKA, juges, déclarant ne pouvoir se rallier à l'avis donné par la Cour, et se prévalant du droit que leur confère l'article 71, alinéa 3, du Règlement, joignent à l avis les opinions individuelles qui suivent.

(*Paraphé*) C. J. B. H.

(*Paraphé*) Å. H.

Count ROSTWOROWSKI, M. ANZILOTTI and M. NAGAOKA, Judges, declare that they are unable to concur in the Opinion given by the Court and, availing themselves of the right conferred on them by Article 71, paragraph 3, of the Rules, have appended thereto the individual opinions which follow.

(*Initialled*) C. J. B. H.

(*Initialled*) Å. H.

DÉCLARATION DU COMTE ROSTWOROWSKI

Comte ROSTWOROWSKI, juge, déclare ne pouvoir se rallier à l'avis consultatif émis, attendu que, dans son opinion, les deux décrets de 1935 en question, examinés au point de vue de leur *substance*, ne sont pas incompatibles avec la Constitution de la Ville libre de Dantzig et ne violent aucune de ses dispositions ni ne heurtent aucun de ses principes.

En revanche, il considère que les mêmes deux décrets de 1935, envisagés au point de vue de leur *forme*, se trouvent, en tant que rendus par le Sénat seul, en contradiction avec l'article 43, alinéa 1, de la Constitution, lequel exige, en matières législatives, un vote concordant de l'Assemblée populaire et du Sénat. — L'exception invoquée par voie de référence à la loi d'autorisation de 1933 ne lui semble pas valable, attendu que la loi de 1933 elle-même modifie, en fait, profondément la vie constitutionnelle de la Ville libre. N'étant pas autorisée par une disposition appropriée de la Constitution, elle se présente comme une dérogation inconstitutionnelle que seule l'approbation expresse de la part de la Société des Nations pourrait ramener sur le terrain légal. A défaut d'une pareille approbation, la loi de 1933 ne saurait servir de support suffisant aux décrets incriminés de 1935, lesquels demeurent ainsi, au point de vue formel, en opposition avec la Constitution de Dantzig.

(*Signé*) M. ROSTWOROWSKI.

DECLARATION BY COUNT ROSTWOROWSKI.

[*Translation.*]

Count ROSTWOROWSKI, Judge, declares that he is unable to concur in the Opinion given, because, in his view, the two decrees in question of 1935 are not, *in substance,* inconsistent with the Constitution of the Free City of Danzig and do not violate any of its provisions or conflict with any of its principles.

On the other hand, he considers that these same decrees of 1935, having been issued by the Senate alone, are, as regards the *form* of their enactment, contrary to Article 43, paragraph 1, of the Constitution, which requires that legislation must receive the concurrent assent of the *Volkstag* and the Senate. —The argument based on the Enabling Law of 1933 is not, in his view, sound, since the law of 1933 itself, in effect, profoundly modifies the constitutional régime of the Free City. There being no provision in the Constitution authorizing this law, it appears to be a deviation from the terms of the Constitution which can only be made lawful by means of the express approval of the League of Nations. In the absence of such approval, the law of 1933 does not suffice to render the impugned decrees of 1935 lawful and accordingly they remain, as regards the form of their enactment, inconsistent with the Constitution of Danzig.

(*Signed*) M. ROSTWOROWSKI.