COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

SÉRIE A/B

ARRÊTS, ORDONNANCES ET AVIS CONSULTATIFS

FASCICULE N° 44

TRAITEMENT DES NATIONAUX POLONAIS ET DES AUTRES PERSONNES D'ORIGINE OU DE LANGUE POLONAISE DANS LE TERRITOIRE DE DANTZIG

AVIS CONSULTATIF DU 4 FÉVRIER 1932

XXIIIme SESSION

1932

XXIIIrd SESSION

ADVISORY OPINION OF FEBRUARY 4th, 1932

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE

SERIES A./B.

JUDGMENTS, ORDERS AND ADVISORY OPINIONS

FASCICULE No. 44

TREATMENT OF POLISH NATIONALS AND OTHER PERSONS OF POLISH ORIGIN OR SPEECH IN THE DANZIG TERRITORY

LEYDE
SOCIÉTÉ D'ÉDITIONS
A. W. SIJTHOFF

LEYDEN
A. W. SIJTHOFF'S
PUBLISHING COMPANY

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

1932.
4 février.
Rôle général
n° 42.

VINGT-TROISIÈME SESSION

4 février 1932.

TRAITEMENT DES NATIONAUX POLONAIS ET DES AUTRES PERSONNES D'ORIGINE OU DE LANGUE POLONAISE DANS LE TERRITOIRE DE DANTZIG

Statut juridique de la Ville libre de Dantzig. — Traité de Versailles du 28 juin 1919 ; Convention de Paris entre la Pologne et la Ville libre du 9 novembre 1920 ; Constitution de la Ville libre ; garantie de la Constitution par la Société des Nations. — Droit pour la Pologne de soumettre au Haut-Commissaire de la Société des Nations à Dantzig des différends concernant la Constitution (Traité de Versailles, art. 103 ; Convention de Paris, art. 39). — Interprétation de l'article 104 : 5 du Traité de Versailles ; relations entre cette disposition et l'article 33, alinéa 1, de la Convention de Paris ; interprétation de cette dernière disposition.

AVIS CONSULTATIF

Présents : MM. ADATCI, *Président ;* GUERRERO, *Vice-Président ;* le baron ROLIN-JAEQUEMYNS, le comte ROSTWOROWSKI, MM. FROMAGEOT, ALTAMIRA, ANZILOTTI, URRUTIA, sir CECIL HURST, M. SCHÜCKING, Jhr. VAN EYSINGA, MM. WANG, *juges ;* BRUNS, *juge* ad hoc.

LA COUR, ainsi composée, a donné l'avis consultatif ci-après :

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE

1932.
February 4th.
General list:
No. 42.

TWENTY-THIRD SESSION.

February 4th, 1932.

TREATMENT OF POLISH NATIONALS AND OTHER PERSONS OF POLISH ORIGIN OR SPEECH IN THE DANZIG TERRITORY

Legal status of the Free City of Danzig.—Treaty of Versailles of June 28th, 1919; Convention of Paris between Poland and the Free City of Danzig of November 9th, 1920; Constitution of the Free City; guarantee of the Constitution by the League of Nations. —The right of Poland to submit to the High Commissioner of the League of Nations at Danzig disputes concerning the Constitution (Treaty of Versailles, Art. 103; Convention of Paris, Art. 39).—Interpretation of Article 104: 5 of the Treaty of Versailles; relation between that provision and Article 33, paragraph 1, of the Convention of Paris; interpretation of the latter provision.

ADVISORY OPINION.

Before: MM. ADATCI, *President;* GUERRERO, *Vice-President;* Baron ROLIN-JAEQUEMYNS, Count ROSTWOROWSKI, MM. FROMAGEOT, ALTAMIRA, ANZILOTTI, URRUTIA, Sir CECIL HURST, M. SCHÜCKING, Jhr. VAN EYSINGA, MM. WANG, *Judges;* BRUNS, *Judge* ad hoc.

THE COURT, composed as above, gives the following opinion:

A la date du 22 mai 1931, le Conseil de la Société des Nations a adopté la résolution qui suit :

« Le Conseil,
Vu la lettre du Haut-Commissaire de la Société des Nations à Dantzig du 31 mars 1931,

Vu la thèse exposée dans le mémoire du Gouvernement polonais annexé à ladite lettre,

Vu la thèse exposée dans le mémoire du Gouvernement dantzikois, également annexé à la lettre précitée,

Prie la Cour permanente de Justice internationale de bien vouloir émettre un avis consultatif, conformément à l'article 14 du Pacte, sur les deux questions suivantes :

« 1) La question du traitement des nationaux polonais et des autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de la Ville libre de Dantzig doit-elle être résolue uniquement sur la base de l'article 104, chiffre 5, du Traité de Versailles et de l'article 33, alinéa premier, de la Convention de Paris (et, le cas échéant, sur la base d'autres stipulations conventionnelles en vigueur), ou également sur la base de la Constitution de la Ville libre ; et, par conséquent, le Gouvernement polonais peut-il soumettre aux organes de la Société des Nations des différends concernant l'application aux personnes susdites de la Constitution dantzikoise et d'autres lois dantzikoises par la voie prévue à l'article 103 du Traité de Versailles et l'article 39 de la Convention de Paris ?

2) Quelle est l'interprétation exacte de l'article 104, chiffre 5, du Traité de Versailles et de l'article 33, alinéa premier, de la Convention de Paris, et, dans le cas d'une réponse affirmative à la question sous 1), des stipulations pertinentes de la Constitution de la Ville libre ? »

Invite les Gouvernements de la Pologne et de Dantzig à se tenir à la disposition de la Cour, pour lui fournir tous documents et explications utiles.

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

On May 22nd, 1931, the Council of the League of Nations adopted the following Resolution :

"The Council,

Having regard to the letter of the High Commissioner of the League of Nations in Danzig, dated March 31st, 1931,

Having regard to the contentions set out in the memorandum of the Polish Government, annexed to the said letter,

Having regard to the contentions set out in the memorandum of the Danzig Government, also annexed to the above-mentioned letter,

Requests the Permanent Court of International Justice to give an advisory opinion, in conformity with Article 14 of the Covenant, on the two following questions :

'(1) Is the question of the treatment of Polish nationals and other persons of Polish origin or speech in the territory of the Free City of Danzig to be decided solely by reference to Article 104 (5) of the Treaty of Versailles and Article 33, paragraph 1, of the Convention of Paris (and any other treaty provisions in force which may be applicable), or also by reference to the Constitution of the Free City ; and is the Polish Government accordingly entitled to submit to the organs of the League of Nations, by the method provided for in Article 103 of the Treaty of Versailles and Article 39 of the Convention of Paris, disputes concerning the application to the above-mentioned persons of the provisions of the Danzig Constitution and other laws of Danzig ?

(2) What is the exact interpretation of Article 104 (5) of the Treaty of Versailles and of Article 33, paragraph 1, of the Convention of Paris, and, if the reply to question (1) is in the affirmative, of the relevant provisions of the Constitution of the Free City ?'

The Council requests the Governments of Poland and Danzig to hold themselves at the disposal of the Court with a view to supplying it with all relevant documents and explanations.

The Secretary-General is authorized to submit this request to the Court, to give the requisite assistance in the examination of the question, and, if necessary, to make arrangements to be represented before the Court."

Conformément à cette résolution, le Secrétaire général, à la date du 23 mai 1931, 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 22 mai 1931 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 les questions qui ont été renvoyées à la Cour par la résolution du 22 mai 1931.
>
> 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. »

La requête a été enregistrée au Greffe de la Cour le 28 mai 1931. A la requête étaient jointes :

1) copie du rapport sur le traitement, à Dantzig, des ressortissants polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise, fait au Conseil par le représentant de la Grande-Bretagne, rapport par lequel la résolution ci-dessus mentionnée a été soumise au Conseil ;

2) copie d'un document communiqué au Conseil et contenant : *a*) la lettre adressée, à la date du 31 mars 1931, par le Haut-Commissaire au Secrétaire général ; *b*) le mémoire du Gouvernement polonais, et *c*) le mémoire du Gouvernement de la Ville libre de Dantzig auquel il est fait allusion dans la résolution précitée.

Par lettre datée du 30 mai 1931, le Secrétaire général a en outre fait parvenir au Greffier copie du procès-verbal de la séance du Conseil du 22 mai 1931, au cours de laquelle la résolution dont il est question ci-dessus a été discutée et adoptée.

Conformément à l'article 73, n° 1, alinéa 1, 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, aux Gouvernements de la République polonaise et de la Ville libre de Dantzig, considérés par la Cour comme susceptibles, conformément à l'ar-

In pursuance of this Resolution, the Secretary-General, on May 23rd, 1931, transmitted to the Court 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 22nd, 1931, 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 questions which are referred to the Court by the Resolution of May 22nd, 1931.
> 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 registered in the records of the Registry of the Court on May 28th, 1931. To the request were appended:

(1) a copy of the report to the Council on the question of the treatment of Polish nationals and other persons of Polish origin or speech in Danzig, presented by the British representative, by which the above-mentioned Resolution was submitted to the Council;
(2) a copy of a document circulated to the Council which contains: (*a*) the letter from the High Commissioner to the Secretary-General, dated March 31st, 1931; (*b*) the memorandum from the Polish Government, and (*c*) the memorandum from the Government of the Free City of Danzig, to which reference is made in the above-mentioned Resolution.

Under cover of a letter dated May 30th, 1931, the Secretary-General also sent to the Registrar a copy of the minutes of the meeting of the Council on May 22nd, 1931, when the Resolution above mentioned was discussed and adopted.

In conformity with Article 73, paragraph 1, sub-paragraph 1, of the Rules of Court, the request was communicated to Members of the League of Nations and to States entitled to appear before the Court. Furthermore, the Registrar, by means of a special and direct communication, informed the Governments of the Polish Republic and of the Free City of Danzig which were regarded by the Court as likely, in accord-

ticle 73, n° 1, alinéa 2, du Règlement, de fournir des renseignements sur la question à elle soumise aux fins d'avis, que la Cour était disposée à recevoir de leur part 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 ; les représentants des Gouvernements intéressés avaient déjà été consultés sur la durée des délais dans lesquels ces Gouvernements seraient, le cas échéant, prêts à déposer leurs exposés écrits.

Dans ces conditions, et tenant compte des suggestions émises par lesdits représentants, ainsi que du fait que la question soumise à la Cour avait fait l'objet, soit dans la procédure devant le Haut-Commissaire, soit dans la procédure devant le Conseil, de trois exposés écrits présentés par chacun des Gouvernements intéressés [1], le Président de la Cour a, par une ordonnance rendue le 1er juin 1931, fixé au 17 septembre 1931 la date à laquelle un exposé écrit devait être déposé au Greffe par chacun des deux Gouvernements, et au 15 octobre 1931 la date à laquelle ils devaient présenter un second exposé, « dont la Cour ou son Président ordonnerait ou autoriserait le dépôt, après le 17 septembre 1931 ». A la demande de l'agent du Gouvernement de la Ville libre et avec le consentement de l'agent du Gouvernement polonais, ces délais furent, par la suite, prorogés respectivement aux 1er et 29 octobre 1931. Dans le premier des délais ainsi prorogés, des mémoires furent déposés au nom des Gouvernements dantzikois et polonais ; l'agent du Gouvernement dantzikois ayant prié la Cour, le 5 octobre 1931, d'autoriser le dépôt d'un deuxième exposé écrit, et la Cour ayant accordé cette autorisation, une « réponse » dantzikoise fut déposée dans le second délai. L'agent du Gouvernement polonais n'en a pas présenté.

Enfin, à la date du 4 juin 1931, le Greffier a adressé à tous les États parties au Traité de Versailles du 28 juin 1919 une communication par laquelle il attirait leur attention sur

[1] Voir bordereau à l'annexe.

ance with Article 73, paragraph 1, sub-paragraph 2, of the Rules, to be able to furnish information on the question submitted to the Court for an advisory opinion, that the Court was prepared to receive from them written statements and, if they so desired, to hear oral arguments presented at a public hearing to be held for the purpose; the representatives of the interested Governments had already been consulted as to the length of the time-limits within which these Governments would be ready to file any written statements they might desire to submit.

In these circumstances, and having due regard to the suggestions made by the above-mentioned representatives and likewise to the fact that the question submitted to the Court had, either in the course of the proceedings before the High Commissioner, or in those before the Council, formed the subject of three written statements submitted by each of the Governments concerned [1], the President of the Court, by an Order made on June 1st, 1931, fixed September 17th, 1931, as the date by which a written statement was to be filed with the Registry by each of the two Governments, and October 15th, 1931, as the date by which they were to file a second statement "in case the Court or its President should order or authorize its submission, after September 17th, 1931". At the request of the Agent for the Government of the Free City and with the consent of the Agent for the Polish Government, these times were subsequently extended to October 1st and 29th, 1931, respectively. At the expiration of the first of these time-limits, as thus extended, Memorials had been filed on behalf of the Danzig and Polish Governments. On October 5th, 1931, the Agent for the Danzig Government requested the Court to authorize the filing of a second written statement; the Court having granted this authorization, a "reply" by Danzig was filed within the second time-limit fixed. The Agent for the Polish Government did not present a second written statement.

Lastly, on June 4th, 1931, the Registrar addressed to all States parties to the Treaty of Versailles of June 28th, 1919, a communication drawing their attention to the rights con-

[1] See list in Annex.

les droits que leur conférait, relativement à l'affaire dont il s'agit, l'article 73, n° 1, alinéa 3, du Règlement de la Cour.

La Cour a entendu, au cours des audiences publiques tenues les 7, 8, 9, 10, 11, 14 et 15 décembre 1931, sur ladite affaire les renseignements fournis verbalement et contradictoirement par M. le professeur Erich Kaufmann, agent, au nom du Gouvernement dantzikois, et par MM. Moderów, agent, et Ch. de Visscher, conseil, au nom du Gouvernement polonais.

Outre les exposés et observations des Gouvernements intéressés et le dossier transmis par le Secrétaire général, ainsi qu'il a été dit plus haut, la Cour a eu devant elle une série de documents qui lui ont été soumis, soit pendant la procédure écrite, soit en cours d'audience, par les représentants des deux Gouvernements [1].

La Cour a estimé que la question à elle soumise pour avis consultatif visait un différend actuellement né entre la Ville libre de Dantzig et la Pologne au sens de l'article 71, alinéa 2, du Règlement. Comme seul un de ces États — la Pologne — comptait sur le siège un juge de sa nationalité, le Sénat de la Ville libre de Dantzig s'est prévalu de son droit, conformément à l'article 71 du Règlement, de désigner, pour siéger dans l'affaire, un juge *ad hoc*.

Telles sont les conditions dans lesquelles la Cour, se trouvant régulièrement saisie, est aujourd'hui appelée à se prononcer.

* * *

Les questions sur lesquelles il appartient à la Cour de donner son avis ont leur origine immédiate dans une affaire récemment soumise par la Pologne à la décision du Haut-Commissaire de la Société des Nations à Dantzig.

En effet, à la date du 30 septembre 1930, le représentant diplomatique de la République de Pologne à Dantzig avait adressé au Haut-Commissaire une lettre par laquelle il sollicitait la décision du Haut-Commissaire, conformément à l'article 39 de la Convention de Paris, « au sujet du traitement

[1] Voir bordereau à l'annexe.

ferred upon them, in connection with the question before the Court, by Article 73, paragraph 1, sub-paragraph 3, of the Rules of Court.

In the course of public sittings held on December 7th, 8th, 9th, 10th, 11th, 14th and 15th, 1931, the Court heard the oral arguments presented by Professor Erich Kaufmann, Agent, on behalf of the Danzig Government, and by MM. Moderów, Agent, and Ch. de Visscher, Counsel, on behalf of the Polish Government.

In addition to the statements and observations of the interested Governments and the documents transmitted by the Secretary-General, as mentioned above, the Court has had before it a series of documents submitted either during the written proceedings or at the hearing, by the representatives of the two Governments [1].

The Court held that the question submitted to it for an advisory opinion related to an existing dispute between the Free City of Danzig and Poland, within the meaning of Article 71, paragraph 2, of the Rules of Court. As one only of these States, namely, Poland, had on the Bench a judge of its nationality, the Senate of the Free City of Danzig availed itself of its right, under Article 71 of the Rules of Court, to choose a judge *ad hoc* to sit in the case.

The submission of the case being in all respect regular, it is in these circumstances that the Court is now called upon to give its opinion.

* * *

The immediate origin of the questions on which the Court is called upon to give its opinion is to be found in a matter recently submitted for decision by Poland to the High Commissioner of the League of Nations at Danzig.

The diplomatic representative of the Polish Republic at Danzig had written to the High Commissioner on September 30th, 1930, requesting his decision, in accordance with Article 39 of the Paris Convention, "in regard to the unfavourable treatment of Polish nationals and other persons of Polish

[1] See list in Annex.

préjudiciable des ressortissants polonais et d'autres personnes d'origine ou de langue polonaise sur le territoire de la Ville libre de Dantzig ». Le représentant diplomatique avait soumis en même temps une série de conclusions, accompagnées d'un exposé des motifs, et portant sur les points suivants : enseignement public et privé ; équivalence des certificats d'étude ; libre emploi de la langue polonaise ; ressortissance ; travail rémunéré ; acquisition de biens immobiliers ; attribution de logements ; inscription au registre de la police ; liberté de séjour et d'établissement.

Dans l'exposé des motifs, le représentant diplomatique avait souligné qu'il était devenu manifeste que « l'état de possession polonais »[1] fondé sur l'article 104 du Traité de Versailles et sur l'article 33 de la Convention de Paris était menacé. C'est pourquoi le Gouvernement polonais s'était vu contraint de solliciter la décision du Haut-Commissaire, et, « non seulement pour des raisons d'ordre juridique mais aussi d'ordre humanitaire .... de prendre la défense des intérêts des ressortissants polonais et de la population polonaise domiciliée sur le territoire de la Ville libre ».

La requête polonaise du 30 septembre 1930 donna lieu à une procédure écrite détaillée, la Ville libre de Dantzig soumettant, le 3 décembre 1930, une « réponse » aux allégations et demandes polonaises, la Pologne répliquant le 29 janvier et Dantzig dupliquant les 25 mars et 5 mai 1931, en présentant une « deuxième réponse ».

Entre temps, et par lettre du 11 mars 1931, le Haut-Commissaire avait invité les Parties à lui communiquer des mémoires précisant l'argumentation sur laquelle elles fondaient leurs interprétations respectives de l'article 104, alinéa 5, du Traité de Versailles et de l'article 33 de la Convention de Paris. Ces mémoires lui furent envoyés le 26 mars 1931, et, le 31 mars suivant, il écrivit au Secrétaire général de la Société des Nations, les lui transmettant et ajoutant ce qui suit : « L'examen des nombreuses questions concrètes qui avaient été soumises au Haut-Commissaire pour décision par la requête » polonaise du 30 septembre 1930 « ne saurait conduire à un

[1] D'après le texte original polonais, d'ailleurs conforme aux traductions anglaise et allemande soumises à la Cour : « la situation de la population polonaise à Dantzig ».

origin or speech in the territory of the Free City of Danzig". At the same time the diplomatic representative has submitted a series of conclusions, together with an explanatory memorandum, relating to the following points: public and private education; recognition of school certificates; freedom to use the Polish language; nationality; paid labour; acquisition of landed property; allotment of dwellings; police registration; liberty of domicile and establishment.

In his explanatory memorandum, the diplomatic representative had declared that it had become clear that "the position of the Polish population", as established by Article 104 of the Treaty of Versailles and Article 33 of the Convention of Paris, was in danger. The Polish Government had therefore felt obliged to solicit a decision by the High Commissioner, and to intervene, "not only on legal grounds but also for humanitarian reasons, in order to protect the interests of the Polish nationals and the Polish population residing in the territory of the Free City".

The Polish request of September 30th, 1930, gave rise to written proceedings dealing in detail with the points in dispute. On December 3rd, 1930, the Free City of Danzig submitted a "reply" to the Polish allegations and claims; on January 29th Poland replied, Danzig making a rejoinder on March 25th and May 5th, 1931, in a "second reply".

Meanwhile, the High Commissioner had written to the Parties, under date March 11th, 1931, inviting them to furnish him with memorials, setting forth the legal arguments on which they respectively relied in their interpretations of Article 104 : 5 of the Treaty of Versailles and Article 33 of the Convention of Paris. These memorials were sent to him on March 26th, 1931; and on March 31st following he wrote to the Secretary-General of the League of Nations, transmitting them and adding that "it would serve no useful purpose to examine the numerous concrete points submitted to the High Commissioner for decision in the request of the

résultat utile, tant que n'auront pas été élucidés sans conteste les problèmes juridiques envisagés. » Pour cette raison, le Haut-Commissaire, d'accord avec les Parties, signale au Conseil « le grand intérêt qui s'attache à ce que la Cour permanente de Justice internationale puisse être invitée dès à présent à émettre un avis consultatif sur les points juridiques sur lesquels se manifestent des divergences de vues entre les deux Gouvernements ».

La suggestion du Haut-Commissaire vint devant le Conseil le 22 mai 1931. M. Henderson, rapporteur, se ralliant à la manière de voir exprimée par le Haut-Commissaire, proposa au Conseil, qui l'adopta, la résolution reproduite au début de l'avis.

Dans son rapport, M. Henderson exposait la thèse polonaise en reproduisant les conclusions du mémoire polonais du 26 mars 1931 :

« 1. Il est interdit à la Ville libre de Dantzig de faire, dans l'administration et la législation, aucune discrimination entre la majorité allemande, d'une part, et les ressortissants dantzikois d'origine polonaise, les ressortissants polonais et autres personnes d'origine et de langue polonaise, d'autre part, conformément à l'article 104, paragraphe 5, du Traité de Versailles, à l'article 33, alinéa 1, seconde phrase, de la Convention de Paris et à la Constitution de la Ville libre. Ceci signifie en particulier que :

a) Les Polonais ressortissants dantzikois jouissent, aux termes de la Constitution dantzikoise, de la pleine et entière égalité des droits dans tous les domaines de la vie publique et des relations de droit privé, et il leur est garanti en particulier, conformément à l'article 4 de cette Constitution, le développement national et surtout l'emploi de la langue maternelle dans l'enseignement, l'administration intérieure et devant les tribunaux ;

b) Les ressortissants polonais jouissent de la pleine et entière égalité des droits, à l'exception des droits politiques. En particulier, la Ville libre de Dantzig est tenue de leur garantir le libre développement national et surtout l'emploi de la langue maternelle dans l'enseignement, l'administration intérieure et devant les tribunaux, à l'égal des ressortissants dantzikois ;

c) Toutes les autres personnes d'origine et de langue polonaise jouissent des mêmes droits que les ressortissants polonais.

Polish Government of September 30th before the legal points involved have been settled beyond dispute". Accordingly, with the agreement of the Parties, he drew the Council's attention to "the eminent desirability of asking the Permanent Court of International Justice to give forthwith an advisory opinion on the legal points on which the two Governments differ".

The High Commissioner's suggestion came before the Council on May 22nd, 1931. Mr. Henderson, the Rapporteur, endorsed the opinion expressed by the High Commissioner, and submitted to the Council, by which it was adopted, the resolution appearing at the beginning of the present Opinion.

In his report Mr. Henderson recapitulated the Polish arguments and cited the submissions of the Polish memorandum of March 26th, 1931, namely:

"1. The Free City of Danzig is prohibited by paragraph 5 of Article 104 of the Treaty of Versailles, by the second clause of paragraph 1 of Article 33 of the Treaty of Paris, and by the Constitution of the Free City, from making any discrimination in administration and legislation between the German majority, on the one hand, and Danzig citizens of Polish origin, or Polish citizens or other persons of Polish origin and speech, on the other hand. This means in particular that:

(*a*) Polish citizens in Danzig, in accordance with the Danzig Constitution, enjoy full and entire equality of rights in every domain of public life and of private law relations, and, in particular, by Article 4 of the said Constitution, their national development and, above all, the use of the mother-tongue in education, in internal administration and in the administration of justice are guaranteed to them;

(*b*) Polish citizens enjoy full and entire equality of rights except political rights. In particular, the Free City of Danzig is bound to guarantee to them their free national development and especially the use of the mother-tongue in education, internal administration and the administration of justice, on the same footing as Danzig citizens;

(*c*) All other persons of Polish origin and speech enjoy the same rights as Polish citizens.

2. Il appartient à la Pologne de soumettre aux organes de la Société des Nations, par la voie prévue à l'article 103 du Traité de Versailles et à l'article 39 de la Convention de Paris, tous différends résultant de l'exécution de l'article 104, paragraphe 5, du Traité de Versailles, et de l'article 33 de la Convention de Paris ; en particulier, la Pologne a le droit de soumettre aux organes de la Société des Nations les litiges portant sur l'exécution de la Constitution dantzikoise et des lois dantzikoises en ce qui touche les Polonais ressortissants dantzikois. »

Quant à la thèse dantzikoise, le rapporteur en donna le résumé suivant :

« Le seul fondement juridique de la réglementation du problème des minorités entre la Ville libre de Dantzig et la République polonaise est l'article 33 de la Convention de Paris du 9 novembre 1920.

Selon l'esprit et la lettre du Traité de Versailles, l'article 33 de la Convention de Paris se substitue au n° 5 de l'article 104 du Traité de Versailles, dont il constitue l'exécution.

L'alinéa premier de l'article 33 de la Convention de Paris impose à Dantzig l'obligation d'appliquer aux minorités polonaises un traitement qui ne comporte aucune discrimination par rapport aux autres minorités, en ce sens que les membres de la minorité polonaise, qui sont ressortissants dantzikois, doivent être traités selon des dispositions semblables à celles que la Pologne applique sur le territoire polonais, en exécution des articles 7, 8 et 9 du Traité des Minorités polonais, alors que les membres de la minorité polonaise, qui n'ont pas la qualité de ressortissants dantzikois, doivent être traités selon des dispositions semblables à celles que la Pologne applique sur le territoire polonais, en exécution de l'article 2 du Traité des Minorités polonais. »

* * *

Avant d'aborder l'examen des questions sur lesquelles l'avis de la Cour est demandé, il convient d'exposer les faits essentiels relatifs à la genèse et au développement de la Constitution de la Ville libre de Dantzig et de l'article 33 de la Convention conclue entre la Pologne et Dantzig le 9 novembre 1920, généralement connue sous le nom de Convention de Paris. En effet, par certains de ses aspects, l'affaire est directement liée à ce développement.

2. It is for Poland to submit to the organs of the League of Nations, by the method provided for in Article 103 of the Treaty of Versailles and Article 39 of the Treaty of Paris, any dispute arising out of the execution of paragraph 5 of Article 104 of the Treaty of Versailles and Article 33 of the Treaty of Paris; in particular, Poland has the right to submit to the organs of the League of Nations disputes concerning the observance of the Danzig Constitution and the application of the laws of Danzig in regard to Poles who are Danzig citizens."

The Danzig arguments were summarized by the Rapporteur in the following terms:

"Article 33 of the Paris Treaty of November 9th, 1920, forms the sole legal foundation for the settlement of the minorities problem between the Free City of Danzig and the Republic of Poland.

Article 33 of that Treaty, in accordance with the spirit and letter of the Treaty of Versailles, fulfils and takes the place of Article 104, paragraph 5, of the Treaty of Versailles.

Under Article 33, paragraph 1, of the Paris Treaty, Danzig is bound to apply to the Polish minorities treatment which does not involve any discrimination as compared with the other minorities, so that the members of the Polish minority possessing Danzig nationality must be treated in accordance with provisions similar to those which Poland applies in Polish territory in execution of Articles 7, 8 and 9 of the Polish Minorities Treaty, while the members of the Polish minority not in possession of Danzig nationality must be treated according to provisions similar to those which Poland applies in Polish territory in execution of Article 2 of the Polish Minorities Treaty."

* * *

Before entering upon an examination of the questions on which the opinion of the Court is requested, it is desirable to recapitulate the main facts regarding the origin and the evolution of the Constitution of the Free City of Danzig and of Article 33 of the Convention concluded between Poland and Danzig on November 9th, 1920, commonly known as the Convention of Paris, for, in certain of its aspects, these facts have a direct bearing on the present case.

*

Aux termes de l'article 103 du Traité de Versailles :

> « La Constitution de la Ville libre de Dantzig sera élaborée, d'accord avec un Haut-Commissaire de la Société des Nations, par des représentants de la Ville libre, régulièrement désignés. Elle sera placée sous la garantie de la Société des Nations. »

A la date du 13 février 1920, le Conseil de la Société des Nations approuva un mémorandum relatif aux attributions du Haut-Commissaire de la Société à Dantzig, que le Conseil venait de nommer. Aux termes de ce mémorandum, le Haut-Commissaire devait soumettre la Constitution de la Ville à l'examen du Conseil, avant qu'elle fût approuvée officiellement.

La Constitution fut élaborée par une Assemblée constituante, qui en adopta les termes le 11 août 1920 ; elle fut, dès le 24 août, soumise au Conseil, sous forme de projet, par l'entremise du Haut-Commissaire. Le Conseil, toutefois, ne s'en occupa, quant au fond, qu'en novembre 1920. Sur un rapport que lui présenta le vicomte Ishii et qui traitait en tout premier lieu de la définition du « sens exact des termes « protection » de la Société et « garantie » de la Constitution par la Société », dont se sert l'article 103 du Traité de Versailles, le Conseil décida, le 17 novembre, notamment, que la Constitution de la Ville libre serait placée sous la garantie de la Société des Nations « à dater de sa constitution par les Principales Puissances alliées », mais que « l'Assemblée constituante » de Dantzig serait invitée à présenter, dans un délai de trois semaines, le texte définitif de la Constitution revisé selon certaines indications fournies par le Conseil.

Il y a lieu de remarquer à cet égard que la « Décision constituant la Ville de Dantzig en Ville libre », signée au nom des Principales Puissances le 27 octobre et au nom de Dantzig le 9 novembre 1920, porte qu'elle « prendra effet à la date du 15 novembre 1920 » ; à cette date, le remplaçant du Haut-Commissaire proclama solennellement l'érection en « Ville libre » de la Ville de Dantzig et du territoire environnant.

*

Article 103 of the Treaty of Versailles lays down that:

> "A Constitution for the Free City of Danzig shall be drawn up by the duly appointed representatives of the Free City in agreement with a High Commissioner to be appointed by the League of Nations. This Constitution shall be placed under the guarantee of the League of Nations."

On February 13th, 1920, the Council of the League of Nations approved a memorandum concerning the duties of the High Commissioner of the League at Danzig, whom it had just appointed. This memorandum provided that the High Commissioner should submit the Constitution of the Free City to the Council before it was formally approved.

The Constitution was drawn up by a Constituent Assembly, which adopted it on August 11th, 1920. It was submitted to the Council, in draft form, on August 24th through the High Commissioner. The Council did not however make any detailed examination of it till November 1920. After considering a report submitted by Viscount Ishii dealing in the first place with the definition of the "exact meaning of the terms 'protection' by the League and 'guarantee' of the Constitution by the League", which are employed in Article 103 of the Treaty of Versailles, the Council decided, on November 17th, *inter alia*, that the Constitution of the Free City should be placed under the guarantee of the League of Nations, "with effect from the time of its establishment by the Principal Allied and Associated Powers", but that the "Constituent Assembly" of Danzig should be invited to submit, within three weeks, the final text of the Constitution, revised in accordance with various changes indicated by the Council.

It should in this connection be observed that the "Decision constituting the City of Danzig as a Free City", which was signed on behalf of the Principal Powers on October 27th, and on behalf of Danzig on November 9th, 1920, provides that it "shall take effect as from November 15th, 1920"; and on that date the High Commissioner's deputy formally proclaimed the establishment of Danzig and the adjacent territory as a "Free City".

Le 12 janvier 1922, le Conseil autorisa le Haut-Commissaire à donner son approbation à la Constitution dès que certaines conditions spécifiées auraient été remplies par la Ville libre. En conséquence, par lettre du 11 mai 1922, le Haut-Commissaire déclara agréer la Constitution, telle qu'elle avait été successivement amendée sur l'invitation du Conseil de la Société des Nations. Le Conseil approuva, le 13 mai 1922, un rapport du Haut-Commissaire relatant ce fait ; et il prit acte en même temps de la décision du Haut-Commissaire qui portait acceptation de la Constitution de la Ville libre de Dantzig, conformément à l'article 103 du Traité de Versailles.

*

Aux termes de l'article 104 du Traité de Versailles :

> « Une convention, dont les Principales Puissances alliées et associées s'engagent à négocier les termes et qui entrera en vigueur en même temps que sera constituée la Ville libre de Dantzig, interviendra entre le Gouvernement polonais et ladite Ville libre en vue :
>
> . . . . . .
>
> 5° de pourvoir à ce qu'aucune discrimination soit faite, dans la Ville libre de Dantzig, au préjudice des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise. »

Les travaux relatifs à l'élaboration de la convention visée par l'article 104 du Traité de Versailles avaient débuté par l'adoption, le 7 mai 1920, par la Conférence des Ambassadeurs, d'une résolution déclarant que ladite convention devrait être conclue aussitôt que possible et invitant la Pologne et Dantzig à continuer et à compléter à bref délai, sous la présidence du représentant des Alliés, les discussions préparatoires qui étaient nécessaires. Et, le 11 juillet 1920, le Conseil suprême avait approuvé une « Décision concernant Dantzig » dans le même sens.

Dans cet ordre d'idées, des avant-projets avaient été rédigés tant par la Pologne que par Dantzig. Ils avaient fait l'objet, à Paris, d'échanges de vues préliminaires en septembre 1920, à la suite de quoi un deuxième avant-projet avait été présenté le 20 septembre du côté polonais. Le premier projet polonais

On January 12th, 1922, the Council authorized the High Commissioner to approve the Constitution as soon as certain specified conditions had been complied with by the Free City. Accordingly, by a letter dated May 11th, 1922, the High Commissioner declared that he approved the Constitution, as successively amended at the invitation of the Council of the League of Nations. On May 13th, 1922, the Council approved a report from the High Commissioner recording this event, and took note, at the same time, of his decision accepting the Constitution of the Free City of Danzig in conformity with Article 103 of the Treaty of Versailles.

*

Article 104 of the Treaty of Versailles provided that:

> "The Principal Allied and Associated Powers undertake to negotiate a treaty between the Polish Government and the Free City of Danzig, which shall come into force at the same time as the establishment of the said Free City, with the following objects:
>
> . . . . . .
>
> 5° to provide against any discrimination within the Free City of Danzig to the detriment of citizens of Poland and other persons of Polish origin or speech."

The work of drawing up the convention provided for in Article 104 of the Treaty of Versailles had been initiated on May 7th, 1920, when the Conference of Ambassadors adopted a resolution to the effect that it was desirable that the said convention should be concluded as early as possible, and inviting Poland and Danzig to continue and to complete in a short time the necessary preparatory discussions under the chairmanship of the representative of the Allies. On July 11th, 1920, the Supreme Council had approved a "Decision concerning Danzig" to the same effect.

To this end, preliminary drafts had been prepared both by Poland and Danzig, and had been the subject of an initial exchange of views at Paris in September 1920, after which a second preliminary draft, dated September 20th, had been submitted by the Polish representatives. The first Polish draft

contenait un chapitre II (en neuf articles) consacré aux « Droits publics », et un chapitre III (en six articles) traitant de l'« Enseignement public » ; ces chapitres réglaient en détail tant la situation des minorités dans la Ville libre que les droits des ressortissants polonais à Dantzig. L'avant-projet dantzikois, de son côté, contenait un article VIII (en quatorze paragraphes) traitant des « Droits des ressortissants des deux Parties contractantes » (*Rechte der beiderseitigen Staatsangehörigen*) ; pour « les droits minoritaires des ressortissants dantzikois d'origine ou de langue polonaise », l'article renvoyait, au contraire, aux dispositions de la Constitution. Le deuxième avant-projet polonais présentait, quant au point dont il s'agit, les mêmes caractéristiques que le premier : règlement détaillé (en deux chapitres et dix-huit articles) des droits des minorités et notamment des ressortissants polonais à Dantzig.

Rien n'a été soumis à la Cour au sujet des communications entre la Conférence des Ambassadeurs et la délégation polonaise, mais il est établi que, le 16 octobre 1920, la Conférence transmit à la délégation dantzikoise le texte d'un « projet de convention entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig prévue par l'article 104 du Traité de Versailles », avec prière à ladite délégation de soumettre des observations. Dans ce projet, les matières traitées dans les dispositions détaillées des avant-projets relatives aux droits des étrangers étaient réglées par un article 30 ainsi conçu :

« La Ville libre de Dantzig s'engage à appliquer aux minorités de race, de religion ou de langue, des dispositions identiques à celles qui sont appliquées par la Pologne sur le territoire polonais, en exécution du chapitre I du Traité conclu à Versailles, le 28 juin 1919, entre la Pologne et les Principales Puissances alliées et associées, à l'effet notamment d'assurer l'application des dispositions prévues à l'article 104, paragraphe 5, du Traité de Versailles avec l'Allemagne. »

Les observations dantzikoises (du 18 octobre), sur le projet du 16 octobre 1920, ne s'occupaient pas spécialement de l'article 30 du projet.

Le 20 octobre, la Conférence des Ambassadeurs fit parvenir à la délégation de Dantzig un texte revisé du projet de convention ; ce texte, où l'article 30 n'avait subi aucune modification, était qualifié de « définitif », et la lettre d'envoi ajoutait

contained a Chapter II (nine articles), dealing with "Public Rights", and a Chapter III (six articles), dealing with "Public Education"; these chapters regulated, in detail, both the situation of minorities in the Free City and the rights of Polish nationals at Danzig. The Danzig preliminary draft contained an Article VIII (fourteen paragraphs), dealing with the "Rights of nationals of both the contracting Parties" [(*Rechte der beiderseitigen Staatsangehörigen*); on the other hand, with regard to "the minority rights of Danzig nationals of Polish origin or speech", the article referred to the terms of the Constitution. The second Polish preliminary draft presented the same features as the first, in regard to the point in question, viz.: the detailed regulation (two chapters and eighteen articles) of the rights of minorities, and in particular of Polish nationals at Danzig.

The communications between the Conference of Ambassadors and the Polish delegation] have not been submitted to the Court, but it is an established fact that on October 16th, 1920, the Conference transmitted to the Danzig delegation the text of a "Draft Convention between Poland and the Free City of Danzig provided for in Article 104 of the Treaty of Versailles", with a request for that delegation's observations upon it. In this text, the matters dealt with in the detailed provisions of the preliminary drafts concerning the rights of foreigners were settled by an Article 30, worded as follows:

"The Free City of Danzig undertakes to apply to racial, religious and linguistic minorities provisions identical with those which are applied by Poland on Polish territory, in execution of Chapter I of the Treaty concluded at Versailles on June 28th, 1919, between Poland and the Principal Allied and Associated Powers, with a view, in particular, to ensuring the application of the provisions laid down in Article 104, paragraph 5, of the Treaty of Versailles with Germany[1]."

The Danzig observations (dated October 18th) upon the draft of October 16th, 1920, were not specially concerned with Article 30 of the draft.

On October 20th, the Conference of Ambassadors sent to the Danzig delegation a revised text of the draft convention, in which Article 30 reappeared, without any change; this text of the convention was described as "definitive", and the covering

[1] Translation communicated by the Danzig Government.

que « la Conférence ne pourrait donc accepter d'apporter à ce document de nouvelles modifications » ; il devait être signé le 23 octobre suivant. Il y a lieu de remarquer qu'une note « concernant le projet de constitution .... du point de vue du Traité de Versailles », jointe à la lettre du 20 octobre 1920 par laquelle la Conférence transmit au Conseil de la Société des Nations, sur sa demande et en vue de sa session de Bruxelles, le « texte définitif » de la convention, contient le passage suivant, dont la portée sera examinée plus loin :

« .... le Traité [de Versailles] prévoit, comme on le sait, la conclusion d'une convention entre Dantzig et la Pologne destinée à assurer à la Pologne relativement à Dantzig .... certaines garanties de traitement (égalité de traitement). »

La délégation polonaise refusa d'accepter le projet du 20 octobre que, pour sa part, la délégation dantzikoise avait décidé de signer. Dans ces conditions, les deux délégations furent invitées à entamer de nouvelles négociations ; la délégation dantzikoise, toutefois, s'y refusa, alléguant qu'aux termes de la lettre d'envoi du 20 octobre, le texte du projet de même date était définitif et ne pourrait subir de nouvelles modifications. Sur ces entrefaites, la Conférence des Ambassadeurs, par lettre du 28 octobre 1920, assura la délégation dantzikoise qu'il n'avait jamais été dans l'intention de la Conférence des Ambassadeurs de remettre en discussion « les solutions essentielles » consacrées par le projet de traité qui lui avait été adressé par sa lettre du 20 octobre 1920.

En conséquence, des pourparlers officieux s'engagèrent ; ainsi qu'il ressort d'une lettre adressée, le 5 novembre 1920, par le président de la délégation dantzikoise au président de la Conférence des Ambassadeurs, ces pourparlers aboutirent à certains projets de modifications au texte primitif. L'une des modifications proposées portait, cependant, sur l'ancien article 30, que la délégation polonaise désirait modifier de la manière suivante :

« .... et notamment à assurer que, dans la législation et dans la conduite de l'administration, aucune discrimination soit faite au préjudice des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise ».

letter added that "the Conference could not agree to make any further alterations in this document"; the convention must be signed on October 23rd following. It should be observed that a note "concerning the draft Constitution .... from the point of view of the Treaty of Versailles" accompanying the letter of October 20th, 1920, under cover of which the Conference transmitted to the Council of the League of Nations, at the latter's request, the "definitive text" of the convention for consideration during its session at Brussels, contained the following passage, the import of which is examined below:

".... It is well known that the Treaty [of Versailles] provides for the conclusion of a convention between Danzig and Poland which is to ensure for Poland in regard to Danzig certain .... guarantees regarding treatment (equality of treatment)."

The Polish delegation refused to accept the draft of October 20th; the Danzig delegation, on the other hand, had decided to sign it. In these circumstances, the two delegations were invited to undertake further negotiations; the Danzig delegation however declined to do so, pointing out that, according to the covering letter of October 20th, the text of the draft bearing that date was definitive and could not be further altered. Thereupon the Conference of Ambassadors assured the Danzig delegation, in a letter dated October 28th, 1920, that the Conference of Ambassadors had never intended to call in question "the essential solutions" embodied in the draft treaty sent to the delegation under cover of its letter of October 20th, 1920.

As a result, some unofficial conversations took place. As appears from a letter written on November 5th, 1920, by the President of the Danzig delegation to the President of the Conference of Ambassadors, these negotiations resulted in some draft amendments to the original text. One of the proposed amendments, however, affected the former Article 30, which the Polish delegation desired to modify, so as to read as follows:

".... and to provide, in particular, against any discrimination in legislation or in the conduct of the administration to the detriment of nationals of Poland and other persons of Polish origin or speech[1]".

[1] Translation communicated by the Secretariat of the League of Nations.

A ce propos, la délégation dantzikoise demanda qu'il lui fût confirmé que cette modification ne donnait pas *ipso facto* aux ressortissants de la République polonaise les droits politiques qui revenaient exclusivement aux ressortissants de la Ville libre. Cette confirmation fut donnée par lettre du 6 novembre ; sur quoi la convention fut signée le 9 novembre 1920.

L'article 33 de la convention, qui correspond à l'article 30 des projets des 16 et 20 octobre, est ainsi conçu :

> « La Ville libre de Dantzig s'engage à appliquer aux minorités de race, de religion ou de langue, des dispositions semblables à celles qui sont appliquées par la Pologne sur le territoire polonais, en exécution du chapitre premier du Traité conclu à Versailles, le 28 juin 1919, entre la Pologne et les Principales Puissances alliées et associées, notamment à pourvoir à ce que, dans la législation et la conduite de l'administration, aucune discrimination ne soit faite au préjudice des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise, conformément à l'article 104, paragraphe 5, du Traité de paix de Versailles avec l'Allemagne.
>
> Les stipulations des articles 14 à 19 du Traité conclu à Versailles entre les Principales Puissances alliées et associées et la Pologne le 28 juin 1919 ainsi que les stipulations de l'article 89 du Traité de Versailles avec l'Allemagne, s'appliqueront également à la Ville libre de Dantzig. »

Il y a lieu de rappeler que le rapport du vicomte Ishii soumis au Conseil de la Société des Nations le 17 novembre 1920 et mentionné ci-dessus commente cet article de la manière suivante :

« Par l'article 33, la Ville libre s'engage à protéger les minorités de race, de religion ou de langue, conformément aux stipulations contenues dans le Traité du 28 juin 1919 entre la Pologne et les Principales Puissances alliées et associées, lesquelles stipulations ont déjà été placées sous la garantie de la Société des Nations par une résolution du Conseil en date du 13 février 1920. »

Le vicomte Ishii, après avoir signalé que le texte soumis au Conseil à Bruxelles en octobre 1920 avait par la suite subi quelques modifications, déclare en outre, dans son rapport, que

The Danzig delegation thereupon asked for confirmation of their view that this amendment did not *ipso facto* invest Polish nationals with political rights, such rights appertaining solely to nationals of the Free City. The required confirmation was given in a letter dated November 6th; whereupon the Convention was signed on November 9th, 1920.

Article 33 of the Convention, which corresponds to Article 30 of the drafts of October 16th and October 20th, is worded as follows:

> "The Free City of Danzig undertakes to apply to racial, religious and linguistic minorities provisions similar to those which are applied by Poland on Polish territory in execution of Chapter I of the Treaty concluded at Versailles on June 28th, 1919, between Poland and the Principal Allied and Associated Powers, to provide, in particular, against any discrimination, in legislation or in the conduct of the administration, to the detriment of nationals of Poland and other persons of Polish origin or speech, in accordance with Article 104, paragraph 5, of the Treaty of Versailles.
>
> The provisions of Articles 14 to 19 of the Treaty concluded at Versailles between the Principal Allied and Associated Powers and Poland on June 28th, 1919, as also the provisions of Article 89 of the Treaty of Versailles with Germany, shall equally apply to the Free City of Danzig."

It should be recalled that Viscount Ishii's report, which was presented to the Council of the League of Nations on November 17th, 1920, and has already been referred to, contains the following comment on the above article:

"According to Article 33, the Free City undertakes to give protection to minorities of race, religion and language, in accordance with the stipulations contained in the Treaty of June 28th, 1919, concluded between Poland and the Principal Allied and Associated Powers; these stipulations have already been placed under the guarantee of the League by a Resolution of the Council dated February 13th, 1920."

Viscount Ishii, after pointing out that the text submitted to the Council at Brussels, in October 1920, had since been somewhat modified, went on to state, in his report, that

« toutefois, le texte définitif ne diffère dans aucun point décisif et intéressant la Société des Nations, du projet soumis au Conseil à Bruxelles » ;

projet qui contenait l'article 30 reproduit ci-dessus.

L'article 38 de la Convention du 9 novembre 1920 entre la Pologne et Dantzig dispose que

> « des arrangements ultérieurs seront conclus entre la Pologne et la Ville libre sur toutes les questions qui ne sont pas traitées dans le présent Traité ».

En exécution de cette disposition, un accord fut conclu à Varsovie, le 24 octobre 1921, entre la Pologne et la Ville libre. La première section (art. 1 à 44) de cet accord, qui fut plus tard suivi d'une série d'autres accords complémentaires, traite « des ressortissants polonais et dantzikois » et règle des matières telles que les conditions de naturalisation à Dantzig, le trafic frontalier, l'admission à l'exercice du commerce et de l'industrie, l'acquisition et l'aliénation de biens meubles et immobiliers. D'autre part, les « Dispositions finales » contiennent notamment un article 229 qui traite des « Réserves découlant de l'article 33 de la Convention » (de Paris), aux termes duquel :

> « Étant donné que la République de Pologne déduit des dispositions de l'article 104, chiffre 5, du Traité de paix de Versailles et de l'article 33, alinéa premier, de la Convention polono-dantzikoise du 9 novembre 1920, des droits plus étendus que les droits stipulés dans le présent Accord, et que la Ville libre de Dantzig ne les reconnaît pas, la République de Pologne se réserve expressément ces droits plus étendus, surtout en ce qui concerne l'étendue des droits minoritaires des ressortissants polonais dans la Ville libre de Dantzig et l'interdiction de séjour. »

La situation qui résultait de cet article a conduit, par la suite, à de nombreuses difficultés dans la pratique.

C'est ainsi, notamment, qu'en juillet 1923 le Conseil de la Société des Nations s'est trouvé saisi d'une déclaration du représentant de la Pologne où, entre autres objets, ce représentant traitait de l'interprétation de la clause prévue « dans

"nevertheless the final text does not differ in any vital point, or in any point of interest to the League, from the draft report submitted to the Council at Brussels".

This was the draft containing the text of Article 30 quoted above.

Article 38 of the Convention of November 9th, 1920, between Poland and Danzig lays down that

> "further agreements shall be concluded between Poland and the Free City on all questions not dealt with in the present Treaty".

In pursuance of this clause, an agreement between Poland and the Free City was concluded at Warsaw on October 24th, 1921. The first section (Art. 1 to 44) of that agreement, which was followed at a later date by a number of supplementary agreements, deals with "Polish and Danzig nationals" and regulates such questions as: conditions for naturalization at Danzig, frontier traffic, permission to engage in commerce and industry, acquisition and disposal of movable and immovable property. On the other hand, the "Final Provisions" include an article, No. 229, which deals with "Reservations arising out of Article 33 of the Convention" (of Paris), and lays down that:

> "Whereas the Polish Republic, relying on the provisions of Article 104, point 5, of the Treaty of Peace, and Article 33, paragraph 1, of the Polish-Danzig Convention of November 9th, 1920, claims more extensive rights than those provided in the present Agreement, and whereas the Free City of Danzig does not acknowledge these rights, the Polish Republic expressly reserves these more extensive rights, particularly in regard to the extent of the minority rights of Polish nationals in the Free City of Danzig, and in regard to prohibition of residence [1]."

The situation resulting from this article subsequently gave rise to a number of practical difficulties.

Thus, for example, in July 1923, the Council of the League of Nations was called on to consider a declaration by the Polish representative dealing, *inter alia*, with the interpretation of the clause provided for "in the Treaty of Versailles and

[1] Translation by the Registry.

le Traité de Versailles et, plus tard, dans la Convention de Paris .... qu'aucune discrimination ne soit faite dans la Ville libre au préjudice des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise ». Le Conseil, à ce sujet, se borna, le 7 juillet 1923, à « recommander à la Pologne, ainsi qu'à la Ville libre, de soumettre sans délai, et conformément à la procédure prévue par les traités, tout grief sérieux qu'elles considèrent encore avoir l'une contre l'autre au Haut-Commissaire », recommandation que le Conseil eut l'occasion, le 13 mars 1925, de confirmer en y insistant.

A la suite des décisions du 7 juillet 1923, le Haut-Commissaire, par lettre du 31 août 1923, transmit au Conseil une « Déclaration » où étaient énoncés les résultats de pourparlers qui avaient eu lieu entre les Parties sous la présidence du Haut-Commissaire. Un chapitre de cette déclaration est consacré à l'article 33 de la Convention de Paris ; on y lit ce qui suit :

« Les deux Parties déclarent que l'article 33 a été interprété de manière si différente par chacune d'elles qu'il semble n'y avoir aucune possibilité de concilier leurs opinions sur cette question fondamentale ; cette dernière doit, par conséquent, être résolue par d'autres moyens que par voie d'accord entre les deux Gouvernements. Dans l'intervalle, certains litiges provoqués par cette différence d'interprétation du paragraphe en question doivent être réglés à titre provisoire sans préjuger de la décision définitive. »

Le Haut-Commissaire, en ce qui le concerne, exposa ce qui suit dans la lettre par laquelle il transmit cette déclaration au Conseil :

« La seule question sur laquelle il n'a pas été possible d'arriver à un accord présente pour les deux Parties une importance vitale. C'est la question du statut juridique des ressortissants polonais sur le territoire de la Ville libre, mentionné au paragraphe 33 de la Convention de Paris et au paragraphe respectif du Traité de Versailles.... La question tout entière repose sur deux interprétations différentes, et parfaitement sincères l'une et l'autre, de certains paragraphes des traités sur lesquels il conviendra, je crois, de demander à quelques juristes une opinion ou une décision. »

La résolution adoptée, le 1er septembre 1923, par le Conseil au sujet du rapport du Haut-Commissaire ne mentionne pas,

later on in the Convention of Paris" to the effect that "no discrimination shall be made in the Free City to the detriment of Polish nationals and other persons of Polish origin or speech". The Council was content, in regard to this point, at its meeting on July 7th, 1923, to recommend that "Poland and Danzig should bring before the High Commissioner without delay any legitimate grievance which either may consider it has against the other", a recommendation which the Council took occasion, on March 13th, 1925, to confirm and emphasize.

In pursuance of the decisions adopted on July 7th, 1923, the High Commissioner transmitted to the Council, under cover of a letter dated August 31st, 1923, a "Declaration" setting forth the results of the negotiations which had taken place between the Parties under his chairmanship. One chapter of this declaration is devoted to Article 33 of the Convention of Paris. It contains the following passage:

"Both Parties state that the interpretation by each Party of Article 33 is so widely divergent that there appears to be no possibility of reconciling their different points of view on this fundamental question, which will therefore have to be answered by means other than an agreement between the two Governments. In the meantime, certain disputes arising out of this difference of opinion as to the meaning of the paragraph are in need of settlement as a provisional measure without prejudice to the final decision on the point at issue."

In his covering letter, transmitting the above declaration, the High Commissioner added, for his own part, that:

"The only question on which it has not been possible to arrive at an agreement is one of vital importance to both Parties. It is the question of the legal status of Polish citizens in the territory of the Free City, which is dealt with in paragraph 33 of the Treaty of Paris and the respective paragraph of the Treaty of Versailles.... The matter turns upon two different and perfectly *bona fide* interpretations of certain paragraphs in the Treaties, on which there will, I think, be required an opinion or a decision of some judicial authority."

The Resolution adopted by the Council, on September 1st, 1923, concerning the High Commissioner's report, does not,

toutefois, la question de l'article 33 de la Convention de Paris ; et lorsque, en 1924-1925, le Conseil se trouva de nouveau en présence d'une série de questions relatives à cet article, il ne prit pas davantage une décision quant au fond, mais se borna à adopter, le 11 juin 1925, une résolution relative à la procédure devant le Haut-Commissaire. C'est dans ces conditions que le problème est maintenant évoqué devant la Cour afin de recevoir une solution de principe.

* * *

Les deux questions soumises à la Cour sont les suivantes :

> « 1) La question du traitement des nationaux polonais et des autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de la Ville libre de Dantzig doit-elle être résolue uniquement sur la base de l'article 104, chiffre 5, du Traité de Versailles et de l'article 33, alinéa premier, de la Convention de Paris (et, le cas échéant, sur la base d'autres stipulations conventionnelles en vigueur), ou également sur la base de la Constitution de la Ville libre ; et, par conséquent, le Gouvernement polonais peut-il soumettre aux organes de la Société des Nations des différends concernant l'application aux personnes susdites de la Constitution dantzikoise et d'autres lois dantzikoises par la voie prévue à l'article 103 du Traité de Versailles et l'article 39 de la Convention de Paris ?
>
> 2) Quelle est l'interprétation exacte de l'article 104, chiffre 5, du Traité de Versailles et de l'article 33, alinéa premier, de la Convention de Paris, et, dans le cas d'une réponse affirmative à la question sous 1), des stipulations pertinentes de la Constitution de la Ville libre ? »

Pour la première de ces questions, la Cour estime nécessaire de fixer, tout d'abord, le sens précis dans lequel elle a été posée.

La question se compose de deux parties. La première partie a trait aux sources de droit applicables à la question du traitement des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise sur le territoire de la Ville libre de Dantzig ; ici, il s'agit de savoir si, outre les clauses conventionnelles mentionnées dans le texte de la question, la Constitution de la Ville libre s'applique elle aussi. Dans la seconde

however, mention the question of Article 33 of the Convention of Paris; and when, in 1924-1925, the Council had once more to consider a number of questions arising out of that article, it again refrained from giving any decision on the merits, and confined itself to adopting, on June 11th, 1925, a Resolution concerning the procedure before the High Commissioner. It is in these circumstances that the problem is now referred to the Court in order that the questions of principle involved may receive a solution.

* * *

The two questions submitted to the Court are as follows:

"(1) Is the question of the treatment of Polish nationals and other persons of Polish origin or speech in the territory of the Free City of Danzig to be decided solely by reference to Article 104 (5) of the Treaty of Versailles and Article 33, paragraph 1, of the Convention of Paris (and any other treaty provisions in force which may be applicable), or also by reference to the Constitution of the Free City; and is the Polish Government accordingly entitled to submit to the organs of the League of Nations, by the method provided for in Article 103 of the Treaty of Versailles and Article 39 of the Convention of Paris, disputes concerning the application to the above-mentioned persons of the provisions of the Danzig Constitution and other laws of Danzig?

(2) What is the exact interpretation of Article 104 (5) of the Treaty of Versailles and of Article 33, paragraph 1, of the Convention of Paris, and, if the reply to question (1) is in the affirmative, of the relevant provisions of the Constitution of the Free City?"

With regard to the first of these questions, the Court considers it necessary to determine at the outset the precise meaning of the question as submitted.

The question consists of two parts. The first part relates to the sources of law applicable to the question of the treatment of Polish nationals and other persons of Polish origin or speech in the territory of the Free City of Danzig; here the point is whether, besides the treaty stipulations mentioned in the question, the Constitution of the Free City is also applicable. The second part asks whether the Polish Government is entitled

partie, on demande si le Gouvernement polonais est fondé à recourir à la procédure prévue par l'article 103 du Traité de Versailles et l'article 39 de la Convention de Paris, pour les différends qui viseraient l'application aux personnes ci-dessus mentionnées des dispositions de la Constitution de Dantzig et d'autres lois de la Ville libre. Ces deux parties doivent-elles être examinées ensemble, comme une seule question, ou bien forment-elles deux questions séparées et distinctes ? En d'autres termes, la première partie vise-t-elle l'applicabilité de la Constitution de Dantzig en tant que question d'ordre général, sans référence au droit, pour le Gouvernement polonais, de recourir à la procédure instituée par l'article 103 du Traité de Versailles et l'article 39 de la Convention de Paris, ou bien n'envisage-t-elle l'applicabilité de la Constitution que du point de vue du droit, pour le Gouvernement polonais, de recourir à cette procédure pour régler les différends qui visent l'application aux nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise des dispositions de la Constitution et d'autres lois de la Ville libre ?

Pour autant que la Cour en est informée, il n'a été soulevé, lors des procédures engagées devant le Haut-Commissaire ou le Conseil, aucune question quant au droit d'invoquer la Constitution de Dantzig, soit pour les personnes privées devant les tribunaux de la Ville libre, soit pour la Société des Nations en sa qualité de garante de la Constitution. Les termes du différend, entre la Pologne et Dantzig, qui a abouti à la présente procédure devant la Cour, ainsi que l'emploi des mots « par conséquent » dans le texte de la question, portent à conclure que c'est eu égard à la conséquence visée par la deuxième partie de la question que la première partie y a été insérée, de sorte que ces deux parties doivent être considérées comme logiquement reliées l'une à l'autre et comme ne constituant qu'une seule question. D'ailleurs, la résolution du Conseil parle expressément de « deux questions » sur lesquelles le Conseil prie la Cour d'émettre un avis consultatif, et, dans la seconde question, on se réfère à « une réponse affirmative à la question sous 1) ». C'est dans ce sens que la Cour procédera à l'examen des divers points que cette question soulève.

to resort to the procedure provided for in Article 103 of the Treaty of Versailles and Article 39 of the Convention of Paris in disputes concerning the application to the above-mentioned persons of the provisions of the Danzig Constitution and other laws of Danzig. Are these two parts to be read together as one question, or do they constitute two separate and distinct questions? In other words, does the first part refer to the applicability of the Danzig Constitution as a general question, without reference to the right of the Polish Government to resort to the procedure laid down in Article 103 of the Treaty of Versailles and Article 39 of the Convention of Paris, or does it refer to the applicability of the Constitution solely from the point of view of the Polish Government's right to resort to such procedure in disputes concerning the application to Polish nationals and other persons of Polish origin or speech, of the provisions of the Danzig Constitution and other laws of Danzig?

So far as the Court is aware, no question of the right of invoking the Danzig Constitution by private individuals before Danzig tribunals or by the League of Nations as guarantor of the Constitution has been raised in proceedings before the High Commissioner or the Council. The terms of the dispute between Poland and Danzig leading to the present proceedings before the Court and the use of the word "accordingly" (*par conséquent*) in the text of the question point to the conclusion that the first part is asked in view of the consequence contained in the second part, so that they are logically connected with each other and are to be considered as one question. Moreover, the Council Resolution expressly refers to "two questions" on which the Council requests the Court to give an advisory opinion; and the second question says: "if the reply to question (1) is in the affirmative". Reading the question in this sense, the Court will proceed to examine the points raised by it.

La Constitution de la Ville libre présente certaines particularités qui ne se trouvent pas dans les constitutions d'autres pays. Aux termes de l'article 103 du Traité de Versailles, la Constitution de la Ville libre devait être élaborée, d'accord avec un Haut-Commissaire à nommer par la Société des Nations, par des représentants de la Ville libre régulièrement désignés, et cette Constitution devait être placée sous la garantie de la Société des Nations. C'est en exécution de cet article que la Constitution de la Ville libre fut élaborée et, en vertu de la résolution du Conseil du 17 novembre 1920, placée sous la garantie de la Société. Selon le rapport du vicomte Ishii, adopté par le Conseil le 17 novembre 1920, la garantie de la Société des Nations implique :

« 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 ».

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 :

> « 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.

The Constitution of the Free City presents certain peculiarities which are not to be found in the constitutions of other countries. By Article 103 of the Treaty of Versailles, the Constitution of the Free City was to be drawn up by the duly appointed representatives of the Free City in agreement with a High Commissioner to be appointed by the League of Nations, and was to be placed under the guarantee of the League. It was in pursuance of this article that the Constitution of the Free City was drawn up, and by the Council Resolution of November 17th, 1920, it was placed under the guarantee of the League. According to Viscount Ishii's report, which was adopted by the Council on November 17th, 1920, the guarantee of the League implies:

"(1) that this 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".

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:

> "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.

La question posée à la Cour, toutefois, n'envisage pas le droit, pour le Gouvernement polonais, de recourir à la Société des Nations en sa qualité de garante de la Constitution dantzikoise. Elle vise seulement le droit pour le Gouvernement polonais, agissant en son propre nom, de soumettre aux organes de la Société, par la voie prévue à l'article 103 du Traité de Versailles et à l'article 39 de la Convention de Paris, des différends relatifs à l'application aux nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise des dispositions de la Constitution et d'autres lois de la Ville libre — en d'autres termes, de recourir à la juridiction arbitrale obligatoire de ces organes.

Comme la portée des deux articles ci-dessus mentionnés n'est pas identique, il convient de les examiner séparément.

Le passage pertinent de l'article 103 du Traité de Versailles est l'alinéa 2, qui dispose comme suit :

> « Le Haut-Commissaire sera également chargé de statuer en première instance sur toutes les contestations qui viendraient à s'élever entre la Pologne et la Ville libre au sujet du présent Traité ou des arrangements et accords complémentaires. »

Cet alinéa ne fait point mention de la Constitution de la Ville libre comme objet de la compétence arbitrale obligatoire du Haut-Commissaire. Le fait que la Constitution a été élaborée avec la collaboration de la Société des Nations et qu'elle a été placée sous la garantie de cette dernière présente sans doute une grande importance pour tout ce qui touche aux relations entre la Ville libre et la Société. Mais, de l'avis de la Cour, ce fait ne saurait donner à la Constitution le caractère juridique d'un arrangement ou accord complémentaire au sens de l'article 103, alinéa 2, du Traité de Versailles.

L'article 39 de la Convention de Paris est de portée plus extensive. Il dispose comme suit :

> « Tout différend qui viendrait à s'élever entre la Pologne et la Ville libre au sujet du présent Traité ou de tous autres accords, arrangements et conventions ultérieurs ou de toutes questions touchant aux relations de la Pologne et de la Ville libre, sera soumis par l'une ou l'autre Partie à la décision du Haut-Commissaire, qui, s'il l'estime

The question submitted to the Court does not, however, envisage the right of the Polish Government to have recourse to the League, in the latter's capacity as guarantor of the Danzig Constitution. It relates solely to the right of the Polish Government acting in its own name, to submit to the organs of the League of Nations, by the method provided for in Article 103 of the Treaty of Versailles and Article 39 of the Convention of Paris, disputes concerning the application of the provisions of the Constitution and other laws of Danzig to Polish nationals and other persons of Polish origin or speech—in other words, to resort to the compulsory arbitration of those organs.

As the scope of the two above-mentioned articles is not identical, they must be examined separately.

The relevant passage of Article 103 of the Treaty of Versailles is paragraph 2, which provides as follows:

> "The High Commissioner will also be entrusted with the duty of dealing in the first instance with all differences arising between Poland and the Free City of Danzig in regard to this Treaty, or any arrangements or agreements made thereunder."

This paragraph makes no mention of the Constitution of the Free City as a subject within the compulsory arbitral jurisdiction of the High Commissioner. The fact that the Constitution was drawn up with the collaboration of the League and has been placed under the guarantee of the League is, of course, of great importance in all questions affecting the relations between Danzig and the League, but this fact cannot, in the opinion of the Court, confer on the Constitution, within the meaning of Article 103, paragraph 2, of the Treaty of Versailles, the legal character of an arrangement or agreement "made thereunder".

Article 39 of the Convention of Paris is wider in character. It provides as follows:

> "Any differences arising between Poland and the Free City of Danzig in regard to the present Treaty or to any subsequent agreements, arrangements or conventions, or to any matter affecting the relations between Poland and the Free City, shall be submitted by one or the other Party to the decision of the High Commissioner, who

nécessaire, renverra l'affaire au Conseil de la Société des Nations. »

D'après cet article, et en dehors de toute question relative soit à la convention elle-même, soit aux « accords, arrangements et conventions ultérieurs », il faut que deux conditions soient remplies pour que l'une ou l'autre des Parties à la convention soit fondée à soumettre des différends au Haut-Commissaire, savoir : 1) le différend doit « s'élever entre la Pologne et la Ville libre », et 2) il doit avoir trait à une question « touchant aux relations de la Pologne et de la Ville libre ». Le point sur lequel la Cour est invitée à se prononcer revient donc à ceci : un différend touchant l'application de la Constitution de Dantzig et d'autres lois de la Ville libre aux nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise remplit-il les deux conditions ci-dessus mentionnées ?

Le Gouvernement polonais soutient que toutes les restrictions mises par la Constitution et les traités à l'indépendance de la Ville libre sont des limitations organiques, si intimement liées l'une à l'autre qu'elles décèlent une « unité de but » ; que la garantie de la Constitution par la Société, étant subordonnée au respect des droits conventionnels de la Pologne, constitue un élément inséparable du statut juridique de Dantzig ; que ce statut juridique est *sui generis ;* et que, partant, la distinction de droit commun entre les matières d'ordre intérieur et d'ordre international ne s'applique pas dans le cas présent. « On ne peut répondre », dit le mémoire polonais, « à ces questions en se bornant à évoquer purement et simplement les notions juridiques courantes qui gouvernent les rapports réciproques de l'ordre juridique interne et de l'ordre juridique international » ; par ailleurs, le Gouvernement polonais ne conteste nullement le principe que l'application d'une constitution est en général et essentiellement affaire d'ordre interne.

La Cour ne peut se rallier à la thèse du Gouvernement polonais. A son avis, le fait que le statut juridique de Dantzig est *sui generis* ne l'autorise pas à se départir des principes usuels qui régissent les relations entre les États et à établir de nouvelles règles pour les relations entre la Pologne et la Ville libre. Les principes généraux du droit international s'appliquent

shall, if he deem it necessary, refer the matter to the Council of the League of Nations."

According to this article, and quite apart from questions relating either to the Convention itself or to "subsequent agreements, arrangements or conventions", two conditions must be fulfilled in order to justify either Party to the Convention in submitting disputes to the High Commissioner, namely, (1) the dispute must be a difference "arising between Poland and the Free City", and (2) it must relate to a matter "affecting the relations between Poland and the Free City". The point on which the Court is asked to give its opinion amounts therefore to this: does a dispute concerning the application of the Danzig Constitution and other laws of Danzig to Polish nationals and other persons of Polish origin or speech, fulfil the two conditions mentioned above?

The Polish Government contends that all constitutional and treaty restrictions upon the independence of the Free City are organic limitations which are so intimately connected with one another that they reveal a "unity of purpose"; that the guarantee of the Constitution by the League, being subordinated to the respect of the treaty rights of Poland, constitutes an inseparable element of the legal status of Danzig; that this legal status is *sui generis;* and that consequently the ordinary legal distinction between matters of a domestic and of an international character does not hold good in the present case. According to the Polish Memorial, "these questions cannot be answered purely and simply by reference to the prevailing legal conceptions governing the interrelationship between the municipal legal system and the international legal system [1]"; apart from this, the Polish Government in no way disputes the principle that in general the application of a constitution is essentially a matter of domestic concern.

The Court is unable to accept the contention of the Polish Government. In its opinion, the fact that the legal status of Danzig is *sui generis* does not authorize it to depart from the ordinary rules governing relations between States and to establish new rules for the relations between Poland and Danzig. The general principles of international law apply to

[1] Translation by the Registry.

à Dantzig, sous réserve, toutefois, des dispositions conventionnelles liant la Ville libre, ainsi que des décisions prises par les organes de la Société des Nations en vertu de ces dispositions. Le caractère particulier de la Constitution de Dantzig, ainsi qu'il a été dit plus haut, n'affecte que les relations entre la Ville libre et la Société des Nations. Une violation ou une mauvaise application de la Constitution par Dantzig est donc, dans le domaine international, exclusivement affaire entre la Société des Nations, en sa qualité de garante, et Dantzig. Vis-à-vis de la Pologne, la Constitution de Dantzig, malgré ses particularités, est et demeure la Constitution d'un État étranger. Les griefs que pourrait faire valoir la Pologne contre la Ville libre, du chef de l'application par celle-ci de sa Constitution comme telle, ne pourraient donc donner lieu, entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig, à des différends touchant aux relations de la Pologne et de la Ville libre, au sens de l'article 39 de la Convention de Paris ; des différends qui seraient soumis au Haut-Commissaire, dans ces conditions, ne pourraient par conséquent être retenus par lui.

Il faut observer, cependant, que si, d'une part, d'après les principes généralement admis, un État ne peut, vis-à-vis d'un autre État, se prévaloir des dispositions constitutionnelles de ce dernier, mais seulement du droit international et des engagements internationaux valablement contractés, d'autre part et inversement, un État ne saurait invoquer vis-à-vis d'un autre État sa propre Constitution pour se soustraire aux obligations que lui imposent le droit international ou les traités en vigueur. L'application de ces principes au cas dont il s'agit a pour effet que la question du traitement des nationaux polonais et des autres personnes d'origine ou de langue polonaise doit être résolue exclusivement sur la base des règles du droit international et des dispositions conventionnelles en vigueur entre la Pologne et Dantzig.

L'application de la Constitution de la Ville libre peut cependant avoir pour résultat la violation d'une obligation internationale de Dantzig envers la Pologne, découlant soit de stipulations conventionnelles, soit du droit international commun ; par exemple, en cas de déni de justice, tel que ce terme est généralement compris dans la pratique des États. La Cour s'en réfère à cet égard à son Avis consultatif n° 15 ; dans cet

Danzig subject, however, to the treaty provisions binding upon the Free City and to decisions taken by the organs of the League under these provisions. The peculiar character of the Danzig Constitution, as has been said above, affects only the relations between Danzig and the League. A violation or an erroneous application of the Constitution by Danzig is, therefore, so far as international relations are concerned, a matter solely between the League, as guarantor, and Danzig. With regard to Poland, the Danzig Constitution, despite its peculiarities, is and remains the Constitution of a foreign State. Any grievance which Poland may allege against the Free City arising out of the application by the latter of its Constitution as such cannot therefore give rise between Poland and the Free City of Danzig to differences in regard to a matter affecting the relations between Poland and the Free City within the meaning of Article 39 of the Convention of Paris; differences submitted to the High Commissioner under these conditions cannot therefore be entertained by him.

It should however be observed that, while on the one hand, according to generally accepted principles, a State cannot rely, as against another State, on the provisions of the latter's Constitution, but only on international law and international obligations duly accepted, on the other hand and conversely, a State cannot adduce as against another State its own Constitution with a view to evading obligations incumbent upon it under international law or treaties in force. Applying these principles to the present case, it results that the question of the treatment of Polish nationals or other persons of Polish origin or speech must be settled exclusively on the bases of the rules of international law and the treaty provisions in force between Poland and Danzig.

The application of the Danzig Constitution may however result in the violation of an international obligation incumbent on Danzig towards Poland, whether under treaty stipulations or under general international law, as for instance in the case of a denial of justice in the generally accepted sense of that term in international law. On this point, the Court refers to its Advisory Opinion No. 15; in this Opinion—which deals

avis, — qui traite de la compétence des tribunaux de Dantzig en matière de réclamations pécuniaires des fonctionnaires ferroviaires dantzikois passés au service polonais, contre l'Administration polonaise, — la Cour, tout en affirmant cette compétence, ajoute que sa conclusion n'affecte pas le droit que confère à la Pologne l'article 39 de la Convention de Paris, d'avoir recours à la procédure internationale prévue audit article, si, par exemple, une décision des tribunaux dantzikois était contraire, soit aux principes généraux du droit international, soit aux dispositions régissant les rapports entre la Pologne et Dantzig. Toutefois, dans une éventualité de ce genre, ce n'est pas la Constitution, en tant que telle, mais bien l'obligation internationale, qui donne naissance à la responsabilité de la Ville libre. Ceci est conforme au principe général de la responsabilité internationale des États ainsi qu'à la décision rendue par la Cour dans l'affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (Arrêt n° 7) ; en outre, le Gouvernement de la Ville libre l'a admis dans l'exposé écrit soumis par lui à la Cour. Le cas échéant, la Pologne serait indubitablement en droit de saisir les organes de la Société, en vertu de l'article 103 du Traité de Versailles et de l'article 39 de la Convention de Paris.

La question posée à la Cour vise également l'application « d'autres lois dantzikoises ». Comme, de l'avis de la Cour, les caractéristiques spéciales de la Constitution de Dantzig ne font pas entrer celle-ci dans le domaine des rapports internationaux existant entre Dantzig et la Pologne, il s'ensuit *a fortiori* que les autres lois de Dantzig sont dans le même sens affaire d'ordre interne, et que les questions relatives à leur application ne peuvent être soumises aux organes de la Société par la procédure arbitrale obligatoire qui a été mentionnée ci-dessus.

*

La Cour constate qu'on ne saurait tirer de ce qui précède la conclusion qu'elle aurait eu l'intention de donner une interprétation complète de l'article 39 de la Convention de Paris. La Cour, qui n'a pas perdu de vue la résolution du Conseil du 11 juin 1925, relative à la procédure devant le Haut-Commissaire, a seulement traité cette question dans la mesure nécessaire aux fins de la présente affaire.

with the jurisdiction of the Danzig Courts in regard to pecuniary claims against the Polish Administration of Danzig railway officials who have passed into the Polish service—the Court, whilst upholding this jurisdiction, adds that this conclusion does not affect the right conferred on Poland by Article 39 of the Convention of Paris to resort to the international procedure provided for in that article, if, for instance, a decision of the Danzig Courts should conflict, either with the general principles of international law or with the rules governing the relations between Poland and Danzig. However, in cases of such a nature, it is not the Constitution and other laws, as such, but the international obligation that gives rise to the responsibility of the Free City. This is in conformity with the general principle of the international responsibility of States and with the decision given by the Court in the case concerning certain German interests in Polish Upper Silesia (Judgment No. 7) and is, moreover, admitted by the Government of the Free City in its written statement submitted to the Court. Should such a case arise, Poland would undoubtedly be entitled to submit it to the organs of the League under Article 103 of the Treaty of Versailles and Article 39 of the Convention of Paris.

The question put to the Court relates also to the application of "other laws of Danzig". As, in the opinion of the Court, the peculiar characteristics of the Danzig Constitution do not bring it within the domain of the international relations between Danzig and Poland, it follows *a fortiori* that the other laws of Danzig are, similarly, matters of domestic concern, and that questions relating to their application cannot be submitted to the organs of the League by the compulsory arbitral procedure mentioned above.

*

The Court would point out that the foregoing must not be taken to mean that it has sought to give a complete interpretation of Article 39 of the Convention of Paris. The Court has not lost sight of the Council Resolution of June 11th, 1925, with reference to procedure before the High Commissioner, and has only dealt with the question in so far as is necessary for the purposes of the present case.

* * *

La Cour passe maintenant à l'examen de la seconde question ; celle-ci est ainsi conçue :

> « 2) Quelle est l'interprétation exacte de l'article 104, chiffre 5, du Traité de Versailles et de l'article 33, alinéa premier, de la Convention de Paris, et, dans le cas d'une réponse affirmative à la question sous 1), des stipulations pertinentes de la Constitution de la Ville libre ? »

Le premier point à considérer est l'interprétation de l'article 104: 5 du Traité de Versailles. Celui-ci dispose comme suit:

> « Une convention, dont les Principales Puissances alliées et associées s'engagent à négocier les termes et qui entrera en vigueur en même temps que sera constituée la Ville libre de Dantzig, interviendra entre le Gouvernement polonais et ladite Ville libre en vue :
>
> . . . . . .
>
> 5° de pourvoir à ce qu'aucune discrimination soit faite, dans la Ville libre de Dantzig, au préjudice des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise. »

L'article 104 du Traité de Versailles contient un mandat, conféré par les signataires du traité et accepté par les Principales Puissances alliées et associées, en vue de négocier entre la Pologne et Dantzig une convention destinée à réaliser certains objets spécifiés, convention qui devait entrer en vigueur en même temps que serait constituée la Ville libre. Ces objets, dont l'un est énoncé dans le paragraphe 5, étaient exprimés sous forme de certains principes généraux, dont la portée exacte et le mode d'application devaient être définis par les termes de la convention à négocier. Ceci ressort clairement surtout du texte français de l'article ci-dessus rapporté.

A cet égard, il y a lieu de citer le passage suivant, extrait de la résolution de la Conférence des Ambassadeurs en date du 5 mai 1920 :

> « La Conférence des Ambassadeurs, résolue à assurer la stricte exécution des stipulations du Traité de Versailles relatives à Dantzig, en garantissant à la popula-

* * *

The Court will now pass to the second question, which reads:

> "(2) What is the exact interpretation of Article 104 (5) of the Treaty of Versailles and of Article 33, paragraph 1, of the Convention of Paris, and, if the reply to question (1) is in the affirmative, of the relevant provisions of the Constitution of the Free City?"

First, as to the interpretation of Article 104: 5 of the Treaty of Versailles. This article reads as follows:

> "The Principal Allied and Associated Powers undertake to negotiate a treaty between the Polish Government and the Free City of Danzig, which shall come into force at the same time as the establishment of the said Free City, with the following objects:
>
> . . . . . .
>
> (5) to provide against any discrimination within the Free City to the detriment of citizens of Poland and other persons of Polish origin or speech."

Article 104 of the Treaty of Versailles contains a mandate given by the signatories of the Treaty and accepted by the Principal Allied and Associated Powers to negotiate a treaty between Poland and Danzig with certain specified objects, which treaty was to come into force at the same time as the establishment of the Free City. The objects, of which one is set out in paragraph (5), were expressed in the form of certain general principles, the precise scope and mode of application of which were to be defined by the terms of the treaty to be negotiated. This appears more clearly from the French text of the article.

In this connection, the following passage from the Resolution of the Conference of Ambassadors of May 5th, 1920, is worth quoting:

> "The Conference of Ambassadors, firmly resolved to ensure the strict execution of the stipulations of the Treaty of Versailles relative to Danzig by guaranteeing

tion de la Ville libre aussi bien qu'au Gouvernement polonais le libre exercice des droits que leur assure le traité, résolue, d'autre part, à ne tolérer aucun acte, d'où qu'il vienne, qui serait de nature à fausser le fonctionnement du régime dont les articles 102 à 107 inclus du traité de paix ont établi les grandes lignes .... déclare qu'il y a lieu de conclure dans le plus bref délai la convention visée à l'article 104. »

Le Traité de Versailles indique donc simplement les « grandes lignes » du régime de la Ville libre. D'autre part, les termes employés par la résolution précitée justifient la conclusion que, selon l'opinion de la Conférence des Ambassadeurs, c'est par la convention à intervenir entre la Pologne et Dantzig que les avantages garantis à la Pologne par l'article 104 du Traité de Versailles devaient lui être assurés, et que la garantie n'est devenue efficace entre la Pologne et Dantzig qu'en vertu de cette dernière convention.

L'objet de l'article 104 : 5 est de pourvoir à ce qu'aucune discrimination ne soit faite au préjudice des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise. Ce qu'il faut examiner, en premier lieu, c'est le sens de l'expression : « autres personnes d'origine ou de langue polonaise ». Elle a été interprétée par les deux Gouvernements intéressés dans ce sens qu'elle comprend les ressortissants de Dantzig aussi bien que les ressortissants d'autres États, pourvu qu'ils soient d'origine ou de langue polonaise. La Cour n'estime donc pas nécessaire d'approfondir cette question, qui n'a désormais qu'un intérêt théorique, et elle se place au point de vue que l'expression vise, sans égard à leur nationalité, toutes personnes d'origine ou de langue polonaise (autres que les ressortissants polonais).

Il convient d'observer que le groupe d'individus que visaient les signataires du Traité de Versailles est composé de personnes possédant certaines qualités, savoir : la nationalité polonaise, l'origine polonaise ou la langue polonaise.

C'est à la lumière des circonstances qui aboutirent à l'érection de Dantzig en ville libre que l'on comprend le mieux la défense de discrimination. La séparation de Dantzig du Reich allemand était contraire aux vœux du peuple allemand.

to the population of the Free City as well as to the Polish Government the free exercise of the rights conferred upon them by the Treaty, and firmly resolved also not to tolerate any action in any quarter calculated to disturb the operation of the system of which the main lines have been settled by Articles 102 to 107 (inclusive) of the Peace Treaty .... declares that the convention referred to in Article 104 should be concluded as soon as possible [1]."

The Treaty of Versailles therefore merely indicates the "main lines" of the régime of the Free City. Moreover, the language used in the Resolution above quoted admits of the conclusion that, in the opinion of the Conference of Ambassadors, the advantages guaranteed to Poland by Article 104 of the Treaty of Versailles were to be secured to her by the future convention to be concluded between Poland and Danzig and that the guarantee became effective between Poland and Danzig only in virtue of the latter convention.

The object of Article 104, paragraph (5), is to provide against any discrimination to the detriment of citizens of Poland and other persons of Polish origin or speech. The first point to be considered is the meaning of the expression: "other persons of Polish origin or speech". It has been interpreted by both Governments concerned to include Danzig citizens as well as citizens of other States, provided they are of Polish origin or speech. The Court does not therefore consider it necessary to go further into this question, which henceforth is of theoretical interest only, and it adopts the view that the expression covers all persons of Polish origin or speech (other than Polish citizens) regardless of their nationality.

It will be observed that the group of persons which the signatories of the Treaty of Versailles had in mind are those who possess certain attributes, namely, Polish citizenship, Polish origin, or Polish speech.

The prohibition against discrimination can best be understood in the light of the circumstances which led to the creation of Danzig as a Free City. The separation of Danzig from Germany was contrary to the wishes of the German people.

[1] Translation provided by the Danzig Government.

La presque totalité de la population de cette ville était allemande, et, afin d'assurer à la Pologne le libre et sûr accès à la mer, la Conférence de la Paix avait décidé de faire de Dantzig une ville libre, sans l'incorporer à la Pologne. On pouvait craindre, à ce propos, que la population polonaise de Dantzig pût se trouver exposée à des mesures discriminatoires de la part de la Ville libre, pour le seul motif de sa qualité polonaise. Une attitude peu accueillante ou même hostile, dans une communauté déterminée, à l'égard d'un groupe de personnes, exclusivement à cause d'une certaine qualité appartenant à ces personnes, par exemple la nationalité, l'origine, la race ou la religion, n'est pas sans précédent. Il est naturel de penser que c'est afin de prévenir toute mesure discriminatoire de ce genre que les auteurs du Traité de Versailles ont estimé désirable de prévoir, comme l'un des objets du traité à intervenir entre la Pologne et Dantzig, — traité dont les termes devaient être négociés par les Principales Puissances alliées et associées, — une clause portant prohibition de pareilles mesures discriminatoires. C'est précisément à raison de leur qualité polonaise qu'est interdite la discrimination au préjudice des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise à Dantzig.

D'autre part, la prescription de « pourvoir à ce qu'aucune discrimination soit faite au préjudice de » ces personnes est générale dans son application pour autant que la discrimination dont il s'agit intervient du fait de la nationalité, de l'origine ou de la langue polonaise.

Il y a lieu d'observer que, pour être efficace, la défense de discrimination doit aboutir à assurer l'absence de toute discrimination en fait comme en droit. Une mesure qui se présente comme étant d'une application générale, mais qui est en fait dirigée contre les nationaux polonais et les autres personnes d'origine ou de langue polonaise, constitue une violation de la défense. Une opinion dans ce sens a déjà été exprimée par la Cour dans son Avis consultatif n° 6 relatif aux colons allemands en Pologne. La question de savoir si une mesure est ou n'est pas en fait dirigée contre ces personnes est une question qui doit être tranchée selon les mérites de chaque espèce. Il est impossible de prévoir à cet égard un critère immuable et absolu.

Almost the whole of the population of that city was German, and the Peace Conference, in order to assure to Poland free and secure access to the sea, decided to make Danzig a Free City without incorporating it in Poland. In this respect, some apprehension might be entertained lest the Polish people in Danzig would be exposed to discriminatory measures on the part of the Free City for no other reason than that they were Poles. An unsympathetic or even hostile attitude in a community towards a group of persons merely because of their possessing a particular attribute, e.g. nationality, origin, race or religion, is not without precedent. It is natural to suppose that it was with a view to preventing any such discriminatory measures that the authors of the Treaty of Versailles thought it desirable to prescribe as one of the objects of the treaty between Poland and Danzig the terms of which were to be negotiated by the Principal Allied and Associated Powers, that a clause prohibiting such discriminatory measures should figure therein. It is precisely because of their Polish character that discrimination against Polish nationals and other persons of Polish origin or speech is prohibited at Danzig.

On the other hand, the injunction "to provide against any discrimination to the detriment of" these persons is of general application, in so far as such discrimination is made on account of Polish citizenship, origin or speech.

It should be remarked in this connection that the prohibition against discrimination, in order to be effective, must ensure the absence of discrimination in fact as well as in law. A measure which in terms is of general application, but in fact is directed against Polish nationals and other persons of Polish origin or speech, constitutes a violation of the prohibition. A similar view has already been expressed by the Court in its Advisory Opinion No. 6 relating to German settlers in Poland. Whether a measure is or is not in fact directed against these persons is a question to be decided on the merits of each particular case. No hard and fast rule can be laid down.

Le Gouvernement polonais soutient que la clause dont il s'agit interdit toute discrimination au préjudice des ressortissants polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise par comparaison avec les ressortissants dantzikois d'origine allemande ; en d'autres termes, ces personnes auraient droit au traitement national. Toutefois, l'interprétation polonaise fait une exception expresse pour les droits politiques (droit de vote et éligibilité), ainsi que pour l'exercice des emplois publics « qui seraient l'expression des attributions du pouvoir territorial de la Ville libre ». En outre, d'après les conclusions qui figurent dans le mémoire polonais du 26 mars 1931, reproduites plus haut et qui n'ont pas été retirées, le Gouvernement polonais prétend que les nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise ont droit au même traitement que les ressortissants dantzikois d'origine polonaise pour ce qui est du « développement national » et surtout de « l'emploi de la langue maternelle dans l'enseignement, l'administration intérieure et devant les tribunaux ». Ici, la comparaison n'est point faite avec les ressortissants dantzikois appartenant à la majorité allemande, mais avec les ressortissants dantzikois qui appartiennent à la minorité polonaise.

Cette interprétation appelle les observations suivantes :

En premier lieu, le texte est muet quant au point de savoir par rapport à qui la défense de discrimination est conçue. La thèse polonaise ajoute un élément très important, savoir un terme de comparaison ; cette addition n'est pas justifiée par le texte.

En second lieu, les deux exceptions admises par le Gouvernement polonais, non seulement ne trouvent pas d'appui dans le texte, mais encore s'opposent directement aux termes très larges dans lesquels est conçue l'interdiction, savoir : « pourvoir à ce qu'aucune discrimination soit faite ».

La conséquence de l'interprétation polonaise serait d'accorder le traitement national et, dans certaines matières, aussi le traitement minoritaire. Or, selon l'opinion de la Cour, la défense a pour objet d'empêcher tout traitement défavorable, et non d'octroyer un régime spécial de traitement privilégié.

The Polish Government contends that the stipulation in question prohibits any discrimination to the detriment of Polish citizens and other persons of Polish origin or speech as compared with Danzig citizens of German origin; in other words, that the former are entitled to national treatment. The Polish Government, however, in its interpretation, makes an express exception with regard to political rights (the right to vote and to be elected) and the exercise of public functions "which would be the expression of the attributes of the territorial power of the Free City". Moreover, according to the submissions in the Polish memorial of March 26th, 1931, reproduced above, and which have not been withdrawn, the Polish Government contends that Polish citizens and other persons of Polish origin or speech are entitled to the same treatment as Danzig citizens of Polish origin in so far as concerns "their free national development" and especially "the use of the mother-tongue in education, internal administration and the administration of justice". Here the comparison is not with Danzig citizens belonging to the German majority, but with Danzig citizens belonging to the Polish minority.

With regard to this interpretation, the following observations may be made:

In the first place, the text does not say between whom no discrimination is to be made. The Polish argument makes a very important addition, namely, a standard of comparison; this addition finds no support in the text.

In the second place, the two exceptions suggested by the Polish Government not only find no support in the text, but are directly contrary to the very wide terms of the prohibition which says: "to provide against any discrimination".

The Polish interpretation would result in granting national and, in certain respects, also minority treatment. In the Court's opinion, however, the object of the prohibition is to prevent any unfavourable treatment, and not to grant a special régime of privileged treatment.

La Cour estime, en effet, que le contenu de l'article 104 : 5 est purement négatif, en ce sens qu'il se borne à défendre toute discrimination. Pour ce motif, elle ne saurait y voir aucun terme de comparaison.

*

Il résulte des considérations qui précèdent que l'effet juridique de l'article 104 : 5 du Traité de Versailles a été simplement d'obliger les Principales Puissances alliées et associées à introduire dans la convention, dont elles s'engageaient à négocier les termes, des dispositions qui empêcheraient, dans la Ville libre, toute discrimination du genre de celles qui ont été indiquées ci-dessus.

On a cependant soutenu que la Ville libre, bien qu'elle ne soit pas signataire du Traité de Versailles, se trouve — du fait de son acceptation, à la date du 9 novembre 1920, de la décision citée ci-dessus du 27 octobre 1920 des Principales Puissances alliées et associées, relative à l'érection de la Ville libre — liée par l'article 104 : 5 du Traité de Versailles, et que cet article contient, partant, des règles de droit qui s'appliquent entre la Pologne et Dantzig.

La Cour n'a pas manqué d'examiner à ce point de vue les termes de ladite décision et de son acceptation par la Ville libre. Ayant pu se convaincre que ces textes peuvent être interprétés, à cet égard, de manières différentes, la Cour se borne à constater qu'on ne saurait en tirer une conclusion précise dans un sens ou dans l'autre.

Il est certain, d'autre part, que la Ville libre, ayant accepté la convention que les Principales Puissances alliées et associées avaient négociée en vertu de l'article 104 du Traité de Versailles, a, par cela même, dans un certain sens, accepté cet article. Cette acceptation, cependant, n'est que la reconnaissance du mandat contenu dans cet article, dont la convention constitue l'exécution. L'acceptation de l'article 104 par la Ville libre ne saurait donner aux dispositions de cet article un sens différent de celui qu'elles possèdent dans les relations entre les signataires du traité. D'autre part, le mandat est opposable à la Ville libre, non seulement en tant que mandat conféré aux Principales Puissances alliées et associées, mais aussi en

In short, the Court is of the opinion that the contents of Article 104 : 5 are of a purely negative character in that they are confined to a prohibition of any discrimination ; it is for this reason unable to read into them any standard of comparison.

*

It follows from the above considerations that the legal effect of Article 104 : 5 of the Treaty of Versailles was simply to oblige the Principal Allied and Associated Powers to insert in the convention, the terms of which they undertook to negotiate, provisions which would prevent in the Free City any discrimination of the kind indicated above.

It has, however, been contended that, although Danzig is not a signatory of the Treaty of Versailles, yet by its acceptance, on November 9th, 1920, of the above quoted decision of the Principal Allied and Associated Powers of October 27th, 1920, establishing the Free City, Article 104 : 5 of the Treaty of Versailles becomes binding on Danzig and contains therefore rules of law which are applicable as between Poland and Danzig.

The Court has duly considered from this point of view the terms of this decision and its acceptance by the Free City. Having satisfied itself that these texts are in this respect capable of different constructions, the Court simply observes that no precise conclusion in either sense can be deduced from them.

It is certain, on the other hand, that the Free City, having accepted the convention which the Principal Allied and Associated Powers had negotiated in pursuance of the terms of Article 104 of the Treaty of Versailles, thereby in a sense accepted that article. This acceptance, however, is merely the recognition of the mandate contained in the article of which the Convention is the application. The acceptance of Article 104 by the Free City cannot bestow upon the provisions of that article a meaning different from that which they bear in the relations between signatories to the Treaty. Moreover, the mandate is enforceable in respect of the Free City not only as a mandate conferred on the Principal Allied

tant qu'indication des objets à réaliser par la convention dantziko-polonaise.

Tout autre est la question de savoir si le n° 5 de l'article 104 est devenu une règle de droit, qui lie la Ville libre à l'égard de la Pologne, du fait que cette disposition a été reproduite, avec de légères adjonctions, dans la seconde partie de l'article 33, alinéa premier, de la Convention de Paris. A cet égard, la Cour observe que le contenu de cette disposition est devenu obligatoire pour la Ville libre, non en tant que règle inscrite au Traité de Versailles, mais en tant que stipulation de la Convention de Paris.

*

Avant d'aborder l'interprétation exacte de l'article 33, alinéa premier, de cette convention, la Cour recherchera la relation précise qui existe entre ledit article et l'article 104 : 5 du Traité de Versailles. Il y a lieu d'observer à cet égard que, dans l'affaire relative à l'accès et au stationnement des navires de guerre polonais dans le port de Dantzig (Avis du 11 déc. 1931), la Cour ne s'est pas prononcée sur les relations entre l'article 104 du Traité de Versailles et la Convention de Paris.

Selon un argument avancé, le texte même des questions soumises à la Cour montrerait que, de l'avis du Conseil, l'article 104 : 5 du Traité de Versailles et l'article 33, alinéa premier, de la Convention de Paris ont la même valeur juridique, ceci à cause des expressions « uniquement sur la base de l'article 104, chiffre 5, du Traité de Versailles et de l'article 33, alinéa premier, de la Convention de Paris » et « l'interprétation exacte de l'article 104, chiffre 5, du Traité de Versailles et de l'article 33, alinéa premier, de la Convention de Paris ». La Cour estime cependant que l'on ne saurait tirer de ces expressions aucune conclusion quant à la valeur, au point de vue juridique, que le Conseil aurait attribuée aux deux stipulations dont il s'agit. Le différend devant le Haut-Commissaire, entre la Pologne et Dantzig, quant au point de savoir si la Constitution de Dantzig présente ou non un caractère international dans les relations entre les deux pays, explique suffisamment pourquoi la question posée à la Cour, ou bien oppose à la Constitution, notamment, ces deux clauses conventionnelles, ou bien demande à la Cour de les interpréter toutes les deux. Les questions ne sauraient donc être considé-

and Associated Powers, but also because it indicates the objects to be attained by the Danzig-Polish Convention.

The question whether paragraph 5 of Article 104, by reason of its reproduction with slight additions in the second part of Article 33, paragraph 1, of the Convention of Paris, has become a rule of law binding on the Free City in relation to Poland, is an entirely different matter. In regard to this the Court observes that the contents of this provision have become binding on the Free City not because it is a rule in the Treaty of Versailles, but because it is a clause of the Convention of Paris.

*

Before dealing with the exact interpretation of Article 33, paragraph 1, of this Convention, the Court will consider the precise relation of that article to Article 104: 5 of the Treaty of Versailles. It should be observed in this connection that, in the case concerning access to and anchorage in the port of Danzig of Polish war vessels (Opinion of Dec. 11th 1931), the Court did not express any opinion regarding the relations between Article 104 of the Treaty of Versailles and the Convention of Paris.

It has been suggested that the very wording of the questions submitted to the Court shows that, in the opinion of the Council, Article 104: 5 of the Treaty of Versailles and Article 33 of the Convention of Paris have the same legal value, in view of the expressions "solely by reference to Article 104 (5) of the Treaty of Versailles and Article 33, paragraph 1, of the Convention of Paris", and "the exact interpretation of Article 104 (5) of the Treaty of Versailles and of Article 33, paragraph 1, of the Convention of Paris". In the opinion of the Court, however, no conclusion as to the legal value attributed by the Council to the two provisions in question can be drawn from these expressions. The dispute between Poland and Danzig before the High Commissioner as to whether or not the Danzig Constitution has an international character in relations between the two countries, sufficiently explains why the question put to the Court either contrasts these two treaty provisions with the Constitution or asks the Court to interpret them both. The questions cannot therefore be considered as implying that these two stipulations have an equal legal value.

rées comme impliquant que les deux stipulations présentent la même valeur juridique.

Au point de vue des relations entre Dantzig et la Pologne, c'est la Convention de Paris qui est l'instrument liant directement la Ville libre ; mais, en cas d'incertitude sur le sens de ses dispositions, on peut recourir au Traité de Versailles, non pour écarter les termes de la convention, mais afin d'en élucider le sens. Cette opinion est conforme au rapport de M. Quiñones de León, adopté le 7 juillet 1923 par le Conseil.

Une divergence d'opinions s'était fait jour entre le Haut-Commissaire et les autorités polonaises au sujet des rapports entre le Traité de Versailles et la Convention de Paris. Dans une lettre au Secrétaire général de la Société des Nations, datée du 4 juin 1923, le Haut-Commissaire avait exprimé l'avis que, pour les droits des deux États qui font l'objet de certains articles du Traité de Versailles, c'est la Convention de Paris et non le traité qui doit être considéré comme décisive. Dans sa réponse, datée du 4 juillet 1923, le représentant de la Pologne avait exposé que ce n'est pas la Convention du 9 novembre 1920 qu'il convient de considérer comme le texte décisif, mais que le sens et le texte de cette convention ne peuvent être compris qu'en union étroite avec le Traité de Versailles. « Le traité est la base juridique ayant un caractère primordial ; la convention ne présente que des clauses qui en découlent. » C'est sur ces thèses opposées que se prononce le rapport précité du 7 juillet 1923. Ce rapport a été officiellement communiqué aux Gouvernements polonais et dantzikois, ainsi qu'au Haut-Commissaire de la Société des Nations à Dantzig. Il convient d'en reproduire ici le passage pertinent, savoir :

« Il s'agit, en premier lieu, de la question de savoir quelle est la relation exacte entre l'article 104 du Traité de paix de Versailles et la Convention conclue à Paris, le 9 novembre 1920. A ce sujet, je suis d'avis que la Convention du 9 novembre 1920 constitue une base juridique complètement valable pour les relations entre Dantzig et la Pologne, mais qu'en cas de doute sur l'interprétation d'une clause quelconque de la convention, on peut avoir recours, pour dissiper de tel doute, à l'article 104 du Traité de Versailles, en vertu duquel la convention a été conclue. Si j'ai bien compris, le représentant polonais, par suite de l'échange de vues qui a eu lieu à la

As between Danzig and Poland, the Convention of Paris is the instrument which is directly binding on Danzig; but in case of doubt as to the meaning of its provisions, recourse may be had to the Treaty of Versailles, not for the purpose of discarding the terms of the Convention, but with a view to elucidating their meaning. This view is consistent with the report of M. Quiñones de León, adopted by the Council on July 7th, 1923.

A difference of opinion had arisen between the High Commissioner and the Polish authorities regarding the relation between the Treaty of Versailles and the Convention of Paris. In a letter to the Secretary-General of the League of Nations dated June 4th, 1923, the High Commissioner expressed the view that, as regards the rights of the two States forming the subject of certain articles of the Treaty of Versailles, the Convention of Paris, and not the Treaty, was to be regarded as decisive. In his reply dated July 4th, 1923, the Polish representative argued that the Convention of November 9th, 1920, was not to be regarded as the decisive text, but that the meaning and terms of that Convention must be read in close conjunction with the Treaty of Versailles. "The Treaty constitutes the original legal basis; the Convention merely embodies clauses ensuing therefrom." The above-mentioned report of July 7th, 1923, decides between these opposing views. This report was officially communicated to the Governments of Poland and Danzig and to the High Commissioner of the League of Nations at Danzig. It is well to reproduce here the relevant passage:

"In the first place the question must be determined as to what is the exact relation between Article 104 of the Peace Treaty of Versailles and the Treaty concluded at Paris on November 9th, 1920. I am of opinion that the Treaty of November 9th, 1920, constitutes an entirely valid legal basis for the relations between Danzig and Poland, but that in the event of doubt as to the interpretation of any clause in the Treaty of November 9th recourse may be had, in order to dispel such doubt, to Article 104 of the Treaty of Versailles in virtue of which the Treaty of November 9th, 1920, was concluded. If I rightly understand

séance du Conseil le 4 courant, semble se rallier à cette conception. »

La conclusion de la convention n'enlève rien à la valeur juridique de l'article 104 du traité en tant qu'expression authentique du mandat conféré aux Principales Puissances alliées et associées et des objets de la convention ; à ce point de vue et dans cette mesure, l'article est opposable à la Ville libre.

*

Ayant interprété l'article 104, alinéa 5, du Traité de Versailles et établi les rapports entre cet article et l'article 33 de la Convention de Paris, la Cour procède à l'examen de l'alinéa premier de cet article.

Cet alinéa est ainsi conçu :

> « La Ville libre de Dantzig s'engage à appliquer aux minorités de race, de religion ou de langue, des dispositions semblables à celles qui sont appliquées par la Pologne sur le territoire polonais, en exécution du chapitre I du Traité conclu à Versailles, le 28 juin 1919, entre la Pologne et les Principales Puissances alliées et associées, notamment à pourvoir à ce que, dans la législation et la conduite de l'administration, aucune discrimination ne soit faite au préjudice des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise, conformément à l'article 104, paragraphe 5, du Traité de paix de Versailles avec l'Allemagne. »

Cette disposition se compose de deux parties, séparées par une virgule, dont la seconde débute par les mots « notamment à pourvoir » (texte anglais : *to provide, in particular*). Les points principaux sur lesquels le Gouvernement polonais et le Gouvernement dantzikois diffèrent d'opinion sont : (1) le rapport entre les deux parties de l'alinéa, et 2) l'interprétation à donner à la seconde partie. Ce texte n'étant pas absolument clair, il peut être utile, pour en trouver le sens exact, de rappeler ici, avec quelque détail, les divers projets qui ont précédé l'adoption du texte actuellement en vigueur.

Lorsque la Conférence des Ambassadeurs procéda à l'élaboration de la convention, elle avait devant elle, ainsi que cela a été rappelé ci-dessus, trois projets préliminaires, dont l'un avait été soumis par la Ville libre et les deux autres par

the position, the Polish representative appears to accept this standpoint, as a result of the exchange of views which took place at the meeting of the Council on the 4th instant."

The conclusion of the Convention does not in any way impair the legal value of Article 104 of the Treaty as an authentic expression of the mandate conferred on the Principal Allied and Associated Powers and of the objects of the Convention; from this point of view and to this extent, the article is enforceable in respect of the Free City.

*

Having interpreted Article 104, paragraph 5, of the Treaty of Versailles and established the relation between it and Article 33 of the Convention of Paris, the Court will now proceed to examine paragraph 1 of that article.

The paragraph reads as follows:

> "The Free City of Danzig undertakes to apply to racial, religious and linguistic minorities provisions similar to those which are applied by Poland on Polish territory in execution of Chapter I of the Treaty concluded at Versailles on June 28th, 1919, between Poland and the Principal Allied and Associated Powers, to provide, in particular, against any discrimination, in legislation or in the conduct of the administration, to the detriment of nationals of Poland and other persons of Polish origin or speech, in accordance with Article 104, paragraph 5, of the Treaty of Versailles."

This provision consists of two parts separated by a comma, the second part beginning with the words: *notamment à pourvoir* (English text: "to provide, in particular"). The principal points on which the Polish Government and the Government of the Free City hold divergent views are: (1) the relation between the two parts of the paragraph, and (2) the interpretation to be given to the second part. This text not being absolutely clear, it may be useful, in order to ascertain its precise meaning, to recall here somewhat in detail the various drafts which existed prior to the adoption of the text now in force.

When the Conference of Ambassadors began the work of drafting the Convention, it had before it, as has already been mentioned, three preliminary drafts, one presented by Danzig and two by Poland. The Danzig draft contained

la Pologne. Le projet dantzikois contenait des dispositions détaillées, relatives aux droits des ressortissants des deux Parties contractantes. Ces dispositions visaient, entre autres objets, le traitement national réciproque en matière d'acquisition de biens immobiliers et d'exercice des activités commerciales et industrielles de toute nature. Dans le premier projet polonais, les chapitres consacrés aux « droits publics » et à l'« enseignement public » énonçaient des dispositions détaillées visant la situation de la minorité polonaise et les droits des ressortissants polonais à Dantzig, sur la base du traitement national réciproque. Le second projet polonais contenait des dispositions en vue du traitement national des ressortissants polonais fondé sur le principe de réciprocité.

La question du traitement national des ressortissants polonais, qui avait été soulevée, tant dans le projet dantzikois que dans les projets polonais, a sans doute été examinée par la Conférence des Ambassadeurs au moment où elle élaborait son projet de convention. Mais, au lieu d'accorder aux ressortissants polonais à Dantzig le traitement national, soit avec ou sans réciprocité, soit à tous égards ou à certains égards seulement, la Conférence des Ambassadeurs traita la matière dans l'article 30 de son projet du 16 octobre 1920, dont le premier alinéa est ainsi conçu :

« *Article* 30. — La Ville libre de Dantzig s'engage à appliquer aux minorités de race, de religion ou de langue, des dispositions identiques à celles qui sont appliquées par la Pologne sur le territoire polonais, en exécution du chapitre I du Traité conclu à Versailles, le 28 juin 1919, entre la Pologne et les Principales Puissances alliées et associées, à l'effet notamment d'assurer l'application des dispositions prévues à l'article 104 (5) du Traité de Versailles avec l'Allemagne. »

Cet article, qui reparaît sans changement dans le texte revisé de la Conférence des Ambassadeurs, daté du 20 octobre, correspond à l'article 33 de la Convention de Paris.

Il convient d'observer que le traitement accordé par l'article 30 du projet aux nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise n'est pas le traitement national, mais bien le régime de protection des minorités ; et que

detailed provisions relating to the rights of the nationals of the two contracting Parties. These provisions dealt with, *inter alia*, the question of reciprocal national treatment in regard to the acquisition of immovable property and the exercise of commercial and industrial activities of all kinds. In the first Polish draft, the chapters dealing with "public rights" and "public education" contained detailed provisions concerning the situation of the Polish minority and the rights of Polish nationals at Danzig on the basis of reciprocal national treatment. The second Polish draft contained provisions for national treatment of Polish nationals based on the principle of reciprocity.

The question of national treatment of Polish nationals, which had been raised in both the Danzig and the Polish drafts, doubtless received the consideration of the Conference of Ambassadors when it prepared its draft of the Convention; but instead of granting to Polish nationals at Danzig national treatment, whether with or without reciprocity, and whether in certain respects or in all respects, the Conference of Ambassadors dealt with the matter in Article 30 of its draft of October 16th, 1920, the first paragraph of which is as follows:

"*Article* 30.—The Free City of Danzig undertakes to apply to racial, religious and linguistic minorities provisions identical with those which are applied by Poland on Polish territory, in execution of Chapter I of the Treaty concluded at Versailles on June 28th, 1919, between Poland and the Principal Allied and Associated Powers, with a view, in particular, to ensure the application of the provisions laid down in Article 104, paragraph 5, of the Treaty of Versailles with Germany."

This article, which appeared without any change in the revised text of the Conference of Ambassadors under date of October 20th, corresponds to Article 33 of the Convention of Paris.

It should be noticed that the treatment accorded by Article 30 of the draft to Polish nationals and other persons of Polish origin or speech is not national treatment, but the régime of minority protection, and that the application of provisions

l'application de dispositions identiques à celles qu'applique la Pologne sur le territoire polonais, conformément au chapitre premier du Traité polonais des Minorités du 28 juin 1919, aurait, de l'avis de la Conférence des Ambassadeurs, réalisé l'objet que visait l'article 104 : 5 du Traité de Versailles.

Quoi qu'il en soit, l'article 33 de la Convention de Paris diffère de l'article 30 du projet de la Conférence à deux égards, savoir : 1) le mot « semblables » est substitué au mot « identiques » dans la première partie du premier alinéa de l'article ; et 2) la deuxième partie : « à l'effet notamment d'assurer l'application des dispositions prévues à l'article 104, alinéa 5, du Traité de Versailles avec l'Allemagne », est devenue : « notamment à pourvoir à ce que, dans la législation et dans la conduite de l'administration, aucune discrimination soit faite au préjudice des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise, conformément à l'article 104 5°, du Traité de paix de Versailles avec l'Allemagne ». La substitution du mot « semblables » au mot « identiques » semble ne pas avoir grande importance aux fins du présent avis. En revanche, la modification apportée à la seconde partie de l'alinéa a donné lieu à des interprétations divergentes. Cette seconde partie reproduit, dans le texte définitivement adopté, les termes de l'article 104 : 5 du Traité de Versailles avec l'adjonction, dans le corps du texte, des mots « dans la législation et la conduite de l'administration » ; cette adjonction, toutefois, n'affecte pas, quant au fond, les interprétations proposées respectivement par les deux Gouvernements intéressés.

Bien que la Cour, en donnant son interprétation de la clause dont il s'agit, ne soit nullement liée par les thèses des Gouvernements intéressés, il convient de rappeler ici, à titre d'indication, quelles sont ces thèses.

Le Gouvernement de la Ville libre soutient, en substance, que la seconde partie de l'alinéa doit être interprétée à la lumière de la première, pour le motif, entre autres, que le mot « notamment », qui sert d'introduction à la deuxième partie, fait, logiquement, de la première une disposition principale, et, de la seconde partie, une disposition subsidiaire, de sorte que ce qui est dit dans cette seconde partie doit nécessairement être impliqué et par conséquent inclus dans la première. En un mot, l'alinéa tout entier, selon l'interprétation de la Ville libre, ne contient

identical to those applied by Poland in Polish territory in accordance with Chapter I of the Polish Minorities Treaty of June 28th, 1919, constituted, in the opinion of the Conference of Ambassadors, the fulfilment of the mandate contained in Article 104 : 5 of the Treaty of Versailles.

However that may be, Article 33 of the Convention of Paris differs from Article 30 of the Conference draft in two respects, namely : (1) the word "identical" in the first part of the first paragraph of the article is changed to "similar", and (2) the second part : "with a view, in particular, to ensure the application of the provisions laid down in Article 104 (5) of the Treaty of Versailles" is changed to : "to provide, in particular, against any discrimination, in legislation or in the conduct of the administration, to the detriment of nationals of Poland and other persons of Polish origin or speech, in accordance with Article 104, paragraph 5, of the Treaty of Versailles". The substitution of the word "similar" for "identical" would not seem to be of importance for the purposes of the present Opinion. On the other hand, the change in the second part of the paragraph has given rise to different interpretations. In the text finally adopted, this second part reproduces the words of Article 104 : 5 of the Treaty of Versailles with the addition, in the body of the text, of the words : "in legislation or in the conduct of the administration" ; this addition does not, however, materially affect the respective interpretations given by the two Governments concerned.

Although the Court, in giving its interpretation of the clause in question, is in no way bound by the views of the interested Governments, it will be well to indicate here what these views are.

The Government of the Free City maintains in substance that the second part of the paragraph should be read in the light of the first part, on the ground *inter alia* that the introduction of the second part by the word "notamment" logically renders the first part a principal clause, and the second a subsidiary clause, so that what is said in the latter must necessarily be implied and therefore included in the former. In a word, the whole paragraph, according to the Danzig interpretation, contains one undertaking only, the second part

qu'un seul engagement, la seconde partie confirmant simplement l'engagement assumé par Dantzig dans la première partie. Le Gouvernement polonais, de son côté, soutient que, dans le premier alinéa de l'article, la première partie vise la protection des minorités en général, tandis que la seconde vise le traitement des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise en particulier, traitement qui, selon l'interprétation polonaise, doit être le traitement national sous réserve des deux exceptions déjà mentionnées ci-dessus.

Ainsi qu'il a déjà été dit plus haut, la solution adoptée par la Conférence des Ambassadeurs, dans son projet du 20 octobre 1920, consiste à appliquer aux nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise le régime habituel de protection des minorités. Ce projet est indiqué comme « texte définitif », et l'intention de la Conférence des Ambassadeurs à cet égard ressort clairement de la lettre adressée par elle, en date du 28 octobre 1920, à la délégation dantzikoise :

« Il n'a jamais été dans l'intention de la Conférence des Ambassadeurs de remettre en question les solutions essentielles consacrées par le projet de traité qui vous a été adressé par ma lettre du 20 octobre courant. La Conférence avait estimé et estime encore qu'il y aurait de grands avantages à ce que, sans remettre en question aucune desdites solutions, les deux Parties se missent d'accord pour apporter au texte telles additions ou modifications de détail qui tendraient, soit à mieux préciser la portée de certaines dispositions, soit à en faciliter l'exécution et à faire disparaître ainsi certaines causes d'hésitations propres à compromettre l'accord des deux Parties. Mais il reste bien entendu qu'il ne sera apporté au texte communiqué le 20 octobre aucune modification, quelle qu'elle soit, qui n'aurait pas l'agrément des deux Parties appelées à donner leur signature au traité. »

Dans cette lettre, la Conférence des Ambassadeurs déclarait, en termes non équivoques, que toute addition ou modification ultérieure introduite dans le projet se limiterait à des points de détail, sans remettre en question aucune des solutions déjà adoptées. Interpréter le texte dont il s'agit comme impliquant le traitement national, conformément à la thèse du Gouvernement polonais, constituerait, de l'avis de la Cour, une

merely confirming the undertaking assumed by Danzig in the first part. The Polish Government, on the other hand, contends that in the first paragraph of the article, the first part relates to the protection of minorities in general, whereas the second relates to the treatment of Polish nationals and other persons of Polish origin or speech in particular, a treatment which, according to the Polish interpretation, must be national treatment, subject to the two exceptions already noticed.

As already stated above, the solution adopted by the Conference of Ambassadors in its draft of October 20th, 1920, is the application to Polish nationals and other persons of Polish origin or speech of the general system of minority protection. This draft is described as a "final text", and the intention of the Conference of Ambassadors in regard thereto may be clearly seen from its letter to the Danzig delegation under date of October 28th, 1920:

"The Conference of Ambassadors never intended to call in question the essential solutions embodied in the draft treaty accompanying my letter to you of the 20th instant. The Conference thought and still thinks that a great deal would be gained if, without questioning any of these solutions, both Parties would agree upon any additions or modifications of detail which would tend either to clarify the meaning of certain provisions or simplify their application, and would eliminate any causes of hesitancy calculated to compromise agreement between them. It is however to be clearly understood that the text sent you on the 20th instant will not be modified in any way whatever except with the agreement of the two Parties who are to sign the treaty [1]."

In this letter the Conference of Ambassadors declared in unmistakable terms that any subsequent additions or modifications introduced into the draft were to be confined to matters of detail, without calling in question any of the solutions already adopted. To interpret this text as implying national treatment, as the Polish Government contends, would, in the opinion of the Court, constitute a fundamental change

[1] Translation by the Registry.

modification fondamentale contraire aux intentions exprimées par la Conférence des Ambassadeurs.

Il est vrai que la Conférence, dans la note jointe à la lettre du 20 octobre 1920 au Secrétaire général de la Société des Nations, mentionne « certaines garanties de traitement (égalité de traitement) » ; mais l'expression « égalité de traitement » n'évoque aucun terme de comparaison déterminé, en sorte que l'on n'en peut tirer la conclusion que cela signifie le traitement national. Il convient de faire ressortir que la note visait le projet de convention établi par la Conférence à la même date. Dans ce projet, l'article 30 prévoyait sans conteste l'application du régime de protection des minorités. Si l'on peut tirer une conclusion quelconque de l'emploi de l'expression « égalité de traitement », c'est qu'elle ne peut signifier que l'égalité de traitement dans le cadre du régime de protection des minorités. Les passages cités plus haut, du rapport du vicomte Ishii du 17 novembre 1920, fournissent une nouvelle indication dans le même sens.

On a fait valoir que la lettre adressée, le 5 novembre 1920, par la délégation dantzikoise à la Conférence des Ambassadeurs et la réponse de cette dernière, en date du 6 novembre, viennent à l'appui de la thèse polonaise. La lettre de la délégation dantzikoise était motivée par une opinion qu'avait exprimée la fraction polonaise de l'Assemblée constituante et selon laquelle les nationaux polonais, dans la Ville libre, *ipso facto* jouiraient également des droits politiques. La lettre demandait à la Conférence des Ambassadeurs de donner l'assurance que le nouveau texte de l'article 30 n'admettait point cette interprétation. La Conférence répondit qu'elle n'avait aucune difficulté à donner sur ce point les assurances demandées.

On a soutenu que la délégation de Dantzig, en demandant cette assurance, a dû partir de la conception que le traitement national était accordé par le texte en discussion aux nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise. De l'avis de la Cour, cependant, il est bien plus probable qu'en posant la question dont il s'agit, la délégation dantzikoise a voulu, en soulevant un aspect topique du problème, s'assurer que le traitement égal à celui des ressortis-

contrary to the expressed intentions of the Conference of Ambassadors.

It is true that in the note of the Conference of Ambassadors annexed to its letter of October 20th, 1920, to the Secretary-General of the League of Nations, reference is made to "certain guarantees regarding treatment (equality of treatment)", but the words "equality of treatment" do not suggest any particular standard of comparison, so that no conclusion can be drawn that they mean national treatment. The fact should be emphasized that the note was referring to the draft of the Convention, of the same date, made by the Conference. In that draft, Article 30 indisputably provided for the application of the system of minorities protection. The inference, if any, which can be drawn from the use of the expression "equality of treatment" is that it means equality of treatment within the régime of the protection of minorities. The passages quoted above from Viscount Ishii's report of November 17th, 1920, afford further evidence to the same effect.

It has been suggested that the letter of the Danzig delegation to the Conference of Ambassadors, dated November 5th, 1920, and the latter's reply dated November 6th, support the Polish contention. The letter of the Danzig delegation was occasioned by the opinion expressed by the Polish section of the Constituent Assembly that Polish nationals in the Free City would also, *ipso facto*, enjoy political rights. The letter asked the Conference of Ambassadors to give an assurance that the new text of Article 30 could not admit of such an interpretation. The Conference replied that it had no difficulty in giving the assurances desired in this respect.

It has been argued that, in asking for this assurance, the Danzig delegation must have been assuming that national treatment was accorded by the text in question to Polish nationals and other persons of Polish origin or speech. In the Court's opinion, however, it is far more probable that the intention of the Danzig delegation, in making the enquiry in question, was to satisfy itself, by raising a specific aspect of the problem, that the text did not mean treatment equal

sants dantzikois n'était pas visé par ce texte. Quoi qu'il en soit, on ne saurait déduire de l'échange de lettres précité aucun argument *a contrario*.

Le Gouvernement polonais soutient que, si la seconde partie du texte dont il s'agit n'accorde point le traitement national aux nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise, ceux-ci ne jouiraient que d'un très petit nombre de garanties, et que cette situation ne serait guère en harmonie avec les intentions qui avaient présidé à la création de la Ville libre.

Afin de se former une opinion sur cette objection, il convient d'examiner le sens dans lequel le terme « minorités » est employé dans la première partie de l'article 33, alinéa premier, de la Convention de Paris. A cet effet, il y a lieu de jeter un coup d'œil sur les dispositions du chapitre premier du Traité polonais des Minorités du 28 juin 1919, et notamment sur les articles 2, 7, 8, 9 et 12 de ce traité.

Par l'article 2, la Pologne s'engage à accorder à tous les habitants pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté, sans distinction de naissance, de nationalité, de langage, de race ou de religion, et tous les habitants de la Pologne auront droit au libre exercice de toute foi, religion ou croyance, dont la pratique ne sera pas incompatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs.

L'article 7 prévoit que tous les ressortissants polonais seront égaux devant la loi et jouiront des mêmes droits civils et politiques.

L'article 8 dispose que les ressortissants polonais appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, jouiront du même traitement et des mêmes garanties en droit et en fait que les autres ressortissants polonais, et qu'ils auront notamment, entre autres droits, celui de faire librement usage de leur propre langue.

Par l'article 9, la Pologne est tenue d'accorder, en matière d'enseignement public et sous réserve de certaines conditions, des facilités appropriées afin d'assurer que, dans les écoles primaires, l'instruction sera donnée, dans leur propre langue, aux enfants des ressortissants polonais de langue autre que la langue polonaise.

to that of Danzig nationals. Be that as it may, no argument *a contrario* can be deduced from the exchange of letters referred to.

The Polish Government contends that if Polish nationals and other persons of Polish origin or speech be not accorded national treatment under the second part of the text in question, they would have very few guarantees, and that such a situation would scarcely be consonant with the policy which led to the creation of the Free City.

In order to appreciate this objection, it is well to consider the sense in which the term "minorities" is used in the first part of Article 33, paragraph 1, of the Convention of Paris, and with that object to examine the provisions of Chapter I of the Polish Minorities Treaty of June 28th, 1919, particularly Articles 2, 7, 8, 9 and 12 of that Treaty.

By Article 2, Poland undertakes to assure full and complete protection of life and liberty to all inhabitants of Poland without distinction of birth, nationality, language, race or religion, and all inhabitants shall be entitled to the free exercise of any creed, religion or belief, whose practices are not inconsistent with public order or public morals.

Article 7 provides that all Polish nationals shall be equal before the law and shall enjoy the same civil and political rights.

Article 8 provides that Polish nationals who belong to racial, religious or linguistic minorities shall enjoy the same treatment in law and in fact as the other Polish nationals, and that they shall also have the right, among others, to use their own language.

Under Article 9 Poland is bound to provide in the public educational system, subject to certain conditions, adequate facilities for ensuring to the children of Polish nationals of other than Polish speech primary instruction through the medium of their own language.

Enfin, l'article 12 traite de la garantie accordée par la Société des Nations aux stipulations du traité des minorités : cette garantie existe « dans la mesure où les stipulations » des articles 1 à 11 « affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue ».

On constatera que, dans la mesure où il s'agit du traitement des minorités, le traité établit une distinction entre les minorités dans le sens large et dans le sens étroit de cette expression. L'article 2 parle de « tous les habitants », ce qui comprend également des minorités composées de « non-ressortissants » de l'État. Cette interprétation est conforme à la pratique du Conseil ainsi qu'à l'Avis n° 7 de la Cour relatif à l'acquisition de la nationalité polonaise. Les membres des minorités qui ne sont pas ressortissants de l'État jouissent de la protection, garantie par la Société des Nations, de leur vie et de leur liberté, ainsi que du libre exercice de leur religion, tandis que les minorités, au sens étroit, savoir les minorités dont les membres sont ressortissants de l'État, jouissent, sous la même garantie, entre autres droits, de l'égalité en matière de droits civils et politiques, ainsi que d'instruction primaire.

La Cour est d'avis que, dans la première partie de l'article 33, alinéa 1, le terme « minorités » est pris dans son sens large. Cette manière de voir fut d'ailleurs partagée par les deux Gouvernements intéressés lors de la rédaction de l'Accord de Varsovie, du 24 octobre 1921. En effet, la réserve formelle du Gouvernement polonais contenue dans l'article 229 de cet Accord entre la Pologne et Dantzig désignait les droits visés par la clause dont il s'agit comme des « droits minoritaires des ressortissants polonais dans la Ville libre de Dantzig ».

La Cour ne peut attacher une importance décisive à l'avis du Gouvernement polonais, selon lequel, du fait que les nationaux polonais et autres personnes non dantzikoises d'origine ou de langue polonaise dans la Ville libre jouissent seulement, comme les autres étrangers, en vertu de l'ensemble du régime de protection des minorités, du droit à la vie, à la liberté ou au libre exercice de leur religion (ce qui, selon le Gouvernement polonais, est entièrement insuffisant), la seconde partie du premier alinéa de l'article 33 doit nécessairement impliquer le traitement national pour les personnes ci-dessus mention-

Finally, Article 12 deals with the guarantee accorded by the League of Nations to the provisions of the Minorities Treaty: this guarantee is given "in so far as they" (the provisions of Articles 1 to 11) "affect persons belonging to racial, religious or linguistic minorities".

It will be seen that so far as the treatment of minorities is concerned, a distinction is drawn in the Treaty between minorities in the broad sense and minorities in the narrow sense. Article 2 refers to "all inhabitants", which also included minorities consisting of non-citizens of the State. This interpretation is in conformity with the practice of the Council and with the Court's Advisory Opinion No. 7 on the question concerning the acquisition of Polish nationality. The members of minorities who are not citizens of the State enjoy protection—guaranteed by the League of Nations—of life and liberty and the free exercise of their religion, while minorities in the narrow sense, that is, minorities the members of which are citizens of the State, enjoy—under the same guarantee—amongst other rights, equality of rights in civil and political matters, and in matters relating to primary instruction.

The Court is of opinion that in the first part of Article 33, paragraph 1, the term "minorities" is employed in its wide sense. This view was, moreover, shared by the two Governments concerned when the Warsaw Agreement of October 24th, 1921, was being [drawn [up. Indeed, the formal reservation of the Polish Government, contained in Article 229 of that Agreement between Poland and Danzig, described the rights referred to in the clause in question as "the minority rights of Polish nationals in the Free City of Danzig".

The Court is unable to attach decisive importance to the opinion of the Polish Government according to which, because Polish nationals and other non-Danzig persons of Polish origin or speech in the Free City—like any other foreigners—only enjoy, under the general system of minority protection, rights in respect of life, liberty, and freedom of religion (which rights, in the opinion of the Polish Government, are entirely inadequate), the second part of the first paragraph of Article 33 must necessarily imply national treatment of the above-mentioned persons. Whether the granting to these persons, *de lege*

nées. Qu'on puisse envisager *de lege ferenda* l'octroi à ces personnes de garanties plus étendues que celles que contient l'article 2 du traité polonais des minorités, c'est là une question qui dépasse les limites de la question posée à la Cour. La tâche de celle-ci est d'interpréter le texte tel qu'il est, en prenant en considération tous éléments de documentation qui sont à sa disposition. En outre, il convient d'observer que la distinction entre les ressortissants et les non-ressortissants existe dans une mesure plus ou moins grande en presque tous les pays et qu'elle constitue le critère adopté dans tous les traités de minorités ; elle peut ne pas être entièrement satisfaisante du point de vue d'un groupe ou de certains groupes d'étrangers, mais on ne saurait la qualifier de déraisonnable ou d'injuste. Il y a lieu d'observer à cet égard que le traité polonais des minorités, comme tous les autres traités de minorités, stipule la garantie minima imposée à l'État intéressé. L'État est libre d'accorder aux minorités, soit par la législation nationale, soit en vertu d'une convention, des droits excédant ou dépassant ceux qu'assure à celles-ci le traité des minorités.

Pour les motifs exposés ci-dessus, la Cour arrive à la conclusion que la thèse polonaise, d'après laquelle la deuxième partie du premier alinéa de l'article 33 de la Convention de Paris assurerait aux ressortissants polonais et autres personnes non dantzikoises d'origine ou de langue polonaise dans la Ville libre le traitement national, n'est pas fondée. Elle ne saurait non plus se rallier à la thèse du Gouvernement dantzikois selon laquelle la seconde partie du premier alinéa de l'article 33 n'ajouterait rien à l'engagement découlant de la première partie de l'alinéa et ne ferait que confirmer cet engagement.

De l'avis de la Cour, le premier alinéa de l'article 33 de la Convention de Paris doit être considéré comme énonçant deux engagements. Aux termes de la première partie de l'alinéa, la Ville libre s'engage à appliquer aux minorités dans son territoire des dispositions semblables à celles qui sont appliquées par la Pologne sur le territoire polonais, en exécution du chapitre premier du Traité polonais des Minorités du 28 juin 1919, et la seconde partie énonce l'engagement de pourvoir à ce qu'aucune discrimination ne soit faite au préjudice des nationaux

ferenda, of more extensive guarantees than those contained in Article 2 of the Polish Minorities Treaty might be considered, is a question going beyond the terms of the question submitted to the Court. The duty of the Court is to interpret the text as it stands, taking into consideration all the materials at the Court's disposal. Moreover, it must be observed that the distinction between citizens and non-citizens obtains to a greater or less extent in almost all countries, and is the standard adopted in all the Minorities treaties; it may not be entirely satisfactory from the point of view of a certain group or groups of foreigners, but it cannot be said to be unreasonable or unjust. It is to be observed in this connection that the Polish Minorities Treaty, like all other Minorities treaties, lays down the minimum guarantees which the State concerned is required to accord. The State is at liberty, either by means of domestic legislation or under a convention, to grant to minorities rights over and above those assured by the Minorities Treaty.

For the reasons set forth above, the Court has reached the conclusion that the Polish argument, according to which the second part of the first paragraph of Article 33 of the Convention of Paris provides national treatment for Polish nationals and other non-Danzig persons of Polish origin or speech in the Free City is not justified. Nor, on the other hand, can the Court accept the argument of the Danzig Government that the second part of the first paragraph of Article 33 adds nothing to the obligation arising from the first part of that paragraph, and does no more than confirm that obligation.

In the opinion of the Court, paragraph 1 of Article 33 of the Convention of Paris should be considered as containing two undertakings. According to the first part of the paragraph, the Free City undertakes to apply to minorities in her territory provisions similar to those applied by Poland in Polish territory in accordance with Chapter I of the Polish Minorities Treaty of June 28th, 1919; and the second part contains the undertaking to provide against any discrimination to the detriment of Polish nationals and other persons of Polish origin

polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise, du fait de leur nationalité, origine ou langue polonaise, conformément à l'article 104 : 5 du Traité de Versailles.

Le second engagement assumé par la Ville libre, et qui résulte de l'insertion de l'article 104 : 5 du Traité de Versailles dans le texte de la Convention de Paris, peut donc être considéré comme une nouvelle garantie assurant que la Ville libre, soit qu'elle applique aux minorités sur son territoire des dispositions semblables à celles qui sont appliquées aux minorités en Pologne par le Gouvernement polonais, soit qu'elle accorde des droits plus étendus auxdites minorités ou bien aux étrangers non minoritaires, n'admettra aucun traitement différentiel au préjudice des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise, du fait de la nationalité, de l'origine ou de la langue polonaise de ces personnes.

On a fait valoir que, si la discrimination n'était interdite que du fait de la nationalité, de l'origine ou de la langue polonaise, il serait possible pour Dantzig de fermer son territoire à tous les Polonais pourvu que l'exclusion s'appliquât également aux autres étrangers, — conséquence qui serait contraire au principe du libre et sûr accès de la Pologne à la mer par le port de Dantzig. La Cour, sans se prononcer sur la question de savoir si un État pourrait exclure de son territoire tous les étrangers, constate qu'elle ne saurait envisager une possibilité de cet ordre en ce qui concerne l'admission des Polonais sur le territoire de la Ville libre. Le libre et sûr accès à la mer, que plusieurs articles de la Convention de Paris garantissent à la Pologne, ne saurait se concilier avec un régime en vertu duquel le territoire dantzikois serait fermé aux Polonais. L'article 33 règle la situation juridique, non seulement des nationaux polonais mais aussi des autres personnes d'origine ou de langue polonaise se trouvant déjà sur le territoire de la Ville libre à titre temporaire ou permanent. L'admission des étrangers sur le territoire d'un État est une question qui n'est pas nécessairement liée au statut juridique des personnes se trouvant sur le territoire dudit État.

or speech on account of their Polish nationality, origin or speech, in accordance with Article 104 : 5 of the Treaty of Versailles.

The second undertaking assumed by Danzig, resulting from the incorporation of Article 104 : 5 of the Treaty of Versailles in the text of the Convention of Paris, may therefore be considered as a further guarantee that the Free City, whether applying provisions similar to those applied in Poland by the Polish Government to the minorities within its territory or granting more extensive or additional rights to these minorities or to foreigners not belonging to a minority, will allow of no differential treatment of Polish nationals and other persons of Polish origin or speech to their detriment on account of their Polish nationality, origin, or speech.

It has been suggested that if only discrimination on account of Polish nationality, origin or speech is prohibited, it would be possible for Danzig to exclude all Poles from its territory, provided that the exclusion applied equally to other foreigners, a consequence which would be contrary to the principle of Poland's free and secure access to the sea through the port of Danzig. The Court, without expressing any opinion on the question whether a State can exclude all foreigners from its territory, observes that it is unable to contemplate any such possibility with regard to the admission of Poles to the Free City's territory. The free and secure access to the sea which is guaranteed to Poland by several articles of the Convention of Paris, is irreconcilable with a system under which the territory of Danzig would be closed to Poles. Article 33 regulates the legal situation not only of Polish nationals but also of other persons of Polish origin or speech who are already, whether temporarily or permanently, within the territory of the Free City. The admission of foreigners to the territory of a State is a question which is not necessarily connected with the legal status of persons within its territory.

* * *

La Cour, ayant répondu négativement à la première question, n'a pas à donner l'interprétation exacte des « stipulations pertinentes de la Constitution de la Ville libre ».

PAR CES MOTIFS,

La Cour,

par neuf voix contre quatre,

est d'avis :

1° que la question du traitement des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise sur le territoire de la Ville libre de Dantzig doit, entre la Pologne et la Ville libre, être résolue uniquement sur la base de l'article 104 : 5 du Traité de Versailles et de l'article 33, alinéa 1, de la Convention de Paris (ainsi que, le cas échéant, sur la base d'autres stipulations conventionnelles en vigueur et du droit international commun), mais non sur la base de la Constitution de la Ville libre, de telle sorte que le Gouvernement polonais ne peut soumettre aux organes de la Société des Nations des différends concernant l'application aux personnes susdites de la Constitution dantzikoise et autres lois dantzikoises par la voie prévue à l'article 103 du Traité de Versailles et à l'article 39 de la Convention de Paris, sauf le cas de différends concernant la violation, en conséquence de ladite application, d'une obligation internationale de Dantzig envers la Pologne découlant soit de dispositions conventionnelles en vigueur entre elles, soit du droit international commun ;

2° *a :* que l'article 104 : 5 du Traité de Versailles contient un mandat, confié aux Principales Puissances alliées et associées et accepté par elles, à l'effet de veiller à ce que, dans le traité à intervenir entre la Pologne et Dantzig (Convention de Paris), figurent des dispositions qui lient la Ville libre et garantissent les nationaux polonais et autres personnes (y compris les ressortissants dantzikois)

* * *

The Court, having answered question (1) in the negative, is not called upon to give an exact interpretation of the "relevant provisions of the Constitution of the Free City".

FOR THESE REASONS,

The Court,

by nine votes to four,

is of opinion:

(1) that the question of the treatment of Polish nationals and other persons of Polish origin or speech in the territory of the Free City of Danzig must, as between Poland and the Free City, be decided solely by reference to Article 104: 5 of the Treaty of Versailles and Article 33, paragraph 1, of the Convention of Paris (as also, if necessary, by reference to other treaty provisions in force or rules of ordinary international law) and not by reference to the Constitution of the Free City, with the result that the Polish Government cannot submit to the organs of the League of Nations disputes concerning the application to the aforesaid persons of the Danzig Constitution and other laws of Danzig by the method provided for in Article 103 of the Treaty of Versailles and Article 39 of the Convention of Paris except in the case of disputes concerning the violation, as a result of such application, of an international obligation of Danzig towards Poland arising either from treaty provisions in force between them or from ordinary international law;

(2) *a:* that Article 104: 5 of the Treaty of Versailles contains a mandate, entrusted to the Principal Allied and Associated Powers and accepted by them, to ensure that the treaty to be concluded between Poland and Danzig (Convention of Paris) should include provisions binding on the Free City and safeguarding Polish nationals and other persons (including Danzig nationals) of

d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de Dantzig contre tout traitement différentiel préjudiciable, à raison de leur allégeance, origine ou langue polonaise ; que ladite disposition, qui a un caractère purement négatif, n'établit pas de terme de comparaison pour l'application de la défense de discrimination ;

b : qu'entre la Pologne et Dantzig, la question du traitement des nationaux polonais et d'autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de la Ville libre est régie par les dispositions de l'article 33, alinéa 1, de la Convention de Paris, mais qu'en cas de doute sur l'interprétation dudit article, on peut avoir recours, pour dissiper ce doute, à l'article 104: 5 du Traité de Versailles ;

c: que, par l'article 33, alinéa 1, de la Convention de Paris, Dantzig a pris l'engagement

> d'appliquer aux nationaux polonais et aux autres personnes d'origine ou de langue polonaise se trouvant dans le territoire de la Ville libre le régime minoritaire prévu par le chapitre premier du Traité du 28 juin 1919 entre les Principales Puissances alliées et associées et la Pologne, tel que ce régime est effectivement appliqué en Pologne par le Gouvernement polonais,
>
> et d'éviter, dans la législation et la conduite de l'administration de la Ville libre, tout traitement différentiel préjudiciable auxdits nationaux polonais et auxdites autres personnes à raison de leur allégeance, origine ou langue polonaise, soit qu'elle applique aux minorités sur son territoire des dispositions semblables à celles qui sont appliquées aux minorités en Pologne par le Gouvernement polonais, soit qu'elle accorde des droits plus étendus auxdites minorités ou bien aux étrangers non minoritaires ;

d: que la question de savoir si, dans un cas déterminé, un acte ou une omission d'agir constitue une violation des dispositions de l'article 33, alinéa 1, de la Convention de Paris, est essentiellement une question de fait qui doit être tranchée selon les mérites de l'espèce.

Polish origin or speech in the territory of Danzig against any differential treatment to their detriment on the ground of their Polish allegiance, origin or speech; that this provision, which is purely negative in character, does not establish any standard of comparison for the application of the prohibition of discrimination;

b: that as between Poland and Danzig, the question of the treatment of Polish nationals and other persons of Polish origin or speech in the territory of the Free City is governed by the provisions of Article 33, paragraph 1, of the Convention of Paris, but that in case of doubt as to the interpretation of that article, recourse may be had, in order to dissipate such doubt, to Article 104: 5 of the Treaty of Versailles;

c: that, under Article 33, paragraph 1, of the Convention of Paris, Danzig has undertaken

> to apply to Polish nationals and other persons of Polish origin or speech in the territory of the Free City the minority system contemplated by Chapter I of the Treaty of June 28th, 1919, between the Principal Allied and Associated Powers and Poland, as that system is actually applied in Poland by the Polish Government,
>
> and to avoid in her legislation or in the conduct of her administration any differential treatment to the detriment of the aforesaid Polish nationals and other persons, on account of their Polish allegiance, origin or speech, either in the application to the minorities in her territory of provisions similar to those applied to minorities in Poland by the Polish Government, or in the grant of more extensive rights to these minorities or to foreigners not belonging to minorities;

d: that the question whether, in a given case, an act or failure to act constitutes a breach of the provisions of Article 33, paragraph 1, of the Convention of Paris is essentially one of fact to be decided on the merits of each case.

Fait en français et en anglais, le texte français faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le quatre février mil neuf cent trente-deux, 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 :

(*Signé*) M. ADATCI.

Le Greffier :

(*Signé*) Å. HAMMARSKJÖLD.

M. Guerrero, Vice-Président, le comte Rostworowski, MM. Fromageot et Urrutia, juges, déclarent 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'opinion dissidente qui suit.

Sir Cecil Hurst, juge, tout en se ralliant au dispositif du présent avis, déclare ne pas être d'accord sur les motifs de celui-ci et formule ainsi qu'il suit son opinion individuelle.

Le baron Rolin-Jaequemyns, juge, tout en exprimant son accord sur les réponses données par la Cour aux questions que lui a posées le Conseil, déclare ne pouvoir adhérer entièrement à quelques-uns des motifs sur lesquels se fondent ces réponses ; il s'en réfère à ce sujet aux réserves exprimées dans la note de sir Cecil Hurst, reproduite ci-après, et auxquelles il se rallie.

(*Paraphé*) M. A.

(*Paraphé*) Å. H.

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

(*Signed*) M. ADATCI,
President.

(*Signed*) Å. HAMMARSKJÖLD,
Registrar.

M. Guerrero, Vice-President, Count Rostworowski, MM. Fromageot and Urrutia, Judges, declaring 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 of the Rules of Court, have delivered the dissenting opinion which follows hereafter.

Sir Cecil Hurst, whilst concurring in the operative portion of the present Opinion, declares that he is unable to agree in regard to the grounds on which it is based, and accordingly has delivered the separate opinion which follows hereafter.

Baron Rolin-Jaequemyns, Judge, whilst in agreement with the replies given by the Court to the questions submitted to it by the Council, declares that he is unable entirely to accept some of the arguments on which these replies are based; in this connection he refers to the reservations set out in the note of Sir Cecil Hurst reproduced below, in which he concurs.

(*Initialled*) M. A.

(*Initialled*) Å. H.